

Полянский Виктор Владимирович*,
*заведующий кафедрой государственного и административного права
ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский
университет им. академика С.П. Королева», профессор
(г. Самара)*

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ИДЕАЛЫ И ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ БАЛАНСА ИНТЕРЕСОВ В СИСТЕМЕ НАРОДОВЛАСТИЯ

В Конституции России закреплена модель народовластия, воплотившая в себе, по сути, революционные идеалы прошлого. Её авторы выразили в ней требования социально-экономического характера пришедшей к власти части общества, отрицающей все советское, так или иначе связанное с коммунизмом, социализмом, что предопределило на долгое время государственную идеологию народовластия в его формально исторических параметрах. При этом в Конституции сохранилось понятие «народовластие», являвшееся фундаментом всей политической организации советского общества, если не наполнять эту конструкцию политической жизни сущностными характеристиками – отношения собственности, в первую очередь.

Народовластие, с точки зрения конституционной модели, в количественном отношении не имеет четко определенного социально структурированного содержания. В ст. 3 Конституции субъектом народовластия определен народ¹ как некая единая субстанция: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы». «Народ» и «многонациональный народ» в контексте статьи 3 Конституции являются синонимичными понятиями, равнозначными по содержанию. И даже тогда, когда в тексте используется лаконичное «народ», подразумевается его многонациональность.

Политико-правовое единство народа подкрепляется принципом равного гражданства – оно является единым и равным независимо от оснований приобретения, каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации (статья 6). Как субстанциональная основа российского государства гражданство обеспечивает персонифицированные границы распространения всей полноты власти государства на граждан, определяет персональные пределы государственного и народного суверенитета. Цементирующим нравственно-этическим факто-

* © Полянский В.В., 2016

ром обеспечения народовластия в интересах всего народа является **верность гражданина** своему государству. Качество верности – безусловное, неограниченное, не имеющее степеней существования и реализации. Поэтому следует смотреть на наличие двойного (множественного) гражданства, в допустимых случаях, как на исключение, а не общий принцип.

Косвенными признаками конституционного признания социальной неоднородности российского общества являются указания на существование «**многонационального** народа», это означает дифференциацию народа по национальному признаку. К такому же результату – понимания народа как дифференцированного явления – ведут положения статьи 7 Конституции России. Закрепляя социальный характер Российской Федерации, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, Конституция указывает на некоторые особые **социальные категории людей** – социальной группы – семьи, людей с особым социальным статусом – материнство, отцовство и детство, инвалиды и пожилые граждане. Очевидно – все эти лица имеют специфический конституционно-правовой статус, предпосылкой которого является их социальный статус.

В статье 9 Конституции в связи с закреплением режима земель и других природных ресурсов указывается на существование «народов, проживающих на соответствующей **территории**». Следовательно, народ в смысле ст. ст. 3 и 9 Конституции имеют соотношение в качестве общего (целого) и частного соответственно. При этом отсутствует какое-либо пояснение о характере и основаниях такого соотношения.

В соответствии со статьей 10 Конституции дифференциация народа в его политически активной части осуществляется с учетом **разделения власти** – на законодательную, исполнительную и судебную, носители которой обладают специфическим социальным и политическим статусом. Дополнительным средством разделения этих групп населения – носителей трех разновидностей власти – является принцип самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, который обеспечивается рядом других конституционных гарантий. Здесь реализуется принцип «горизонтального» разделения народа (властвующей части) по видам (формам) государственной власти.

В системном единстве норм ст.ст. 3, 8, 9 и 12 народ дифференцируется по **видам публичной** власти, осуществляемой посредством государственного и самоуправленческого механизмов. Дополнительным фактором разделения народа на части в политическом контексте является норма ст. 12 Конституции о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Да и сам факт существования местного самоуправления является основанием для существования особых интересов групп населения на отдельных территориях (городских, сельских и иных поселений).

Социальная структурированность и дифференцированность народа особенно ярко выражена в принципах идеологического, политического многообразия, многопартийности (статья 13 Конституции). Запрещая разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни в Конституции признается существование социальных групп, отличающихся социальными, расовыми, национальными и религиозными признаками.

Все приведенные примеры конституционной структуризации и дифференциации народа являются конституционными основаниями существования различных интересов в рамках народа, который, в конечном счете, не существует в абсолютном единстве, сплоченном состоянии. Это ведет к конфликтам интересов, как в социальных группах, так и в механизмах народовластия – государственной власти, самоуправлении, институтах гражданского общества, причастных к формированию, осуществлению и контролю публичной власти. Внутренняя энтропия способствует постоянному воспроизводству противоречий частей социума между собой и между частями и целым. Социальные интересы выражаются в процессе реализации народом (его частями) своего конституционного права на демонстрации, шествия и т.д., т.е. «посредством политических действий, иногда имеющих решающий характер»².

Важным является закрепленный в статье 15 Конституции принцип непротиворечия законов и иных правовых актов, принимаемых в Российской Федерации, Конституции Российской Федерации. Наличие этого принципа проистекает из того факта, что в Российской Федерации существуют условия конфликта интересов, которые могут быть выражены в правовых актах, принимаемых как на уровне Федерации, так и на уровне субъектов Федерации.

Принцип же высшей юридической силы, прямого действия и применения на всей территории Конституции Российской Федерации выступает в качестве средства обеспечения баланса интересов в системе народовластия.

Внешним обстоятельством, влияющим на гармоничность отношений в системе народовластия, могут быть общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, которые признаются ч. 4 ст. 15 Конституции составной частью ее правовой системы. Разнородность интересов договаривающихся государств, выражение в международных актах компромиссных решений (об этом, например, свидетельствует борьба в ООН за формулы резолюций по Ливии, Ирану, Сирии и др. вопросам; длительный процесс согласования условий вступления России в ВТО), не всегда последовательно выполняемых участниками соглашений (например, введение санкций против России вопреки её членству в ВТО), ведет к тому, что даже ратифицированные Россией договоры являются потенциальным источником дисбаланса интересов в системе народовластия. В самих же международных соглашениях могут выражаться корыстные интересы отдельных социальных групп российского общества,

что также ведет к дисбалансу в системе народовластия. Подкрепляется это явление лоббированием в парламенте таких международных договоров, которые вызывают неоднозначную оценку, как политическими партиями, так и социальными группами в обществе. Более того, фактическая реализация международных соглашений не отличается единообразием понимания этих соглашений и практикой их воплощения в жизнь государствами с разными геополитическими интересами, что зачастую демонстрируют некоторые ведущие державы мира. Такая практика прямо влияет на социально-экономические интересы российских граждан. Например, ливийская кампания по уничтожению режима Муаммара Каддафи лишила российскую экономику контрактов почти на 20 млрд. долларов, что скажется на поступлениях в российский бюджет средств, необходимых для реализации Россией, в том числе и функций социального государства, направленных на сбалансирование интересов различных групп населения. Поэтому внешнеэкономическая политика Президента РФ (согласно ст. 80 Конституции РФ определяет основные направления внешней и внутренней политики Российской Федерации) и деятельность по ее реализации должны оцениваться с точки зрения баланса интересов всех групп населения.

Формальным обстоятельством, содействующим стабилизации, но не обязательно сбалансированию интересов в системе народовластия, является принцип, согласно которому в случае, если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции). Введенные в недавнем прошлом правила рассмотрения Конституционным Судом РФ дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека³ вполне приемлемы для обеспечения конституционной законности, помимо иных оснований, и исходя из принципа сбалансированности интересов различных социальных групп российского народа.

Из приведенного анализа норм первой главы Конституции Российской Федерации, закрепляющей общие принципы народовластия, можно сделать вывод, что российская система народовластия конституционно признается социально неоднородной. Конституция закрепила множественность носителей различных, по крайней мере, полностью не совпадающих интересов. Внутренние структурные связи и отношения между социальными группами являются как стимулом развития, так и источником социально-экономических конфликтов, политических эксцессов. На сбалансированность народовластия влияют как внутренние, так и внешние факторы не только правового, но и политического, экономического характера.

Очередной этап модернизации (совершенствования) российской политической системы, объявленный высшим руководством страны, актуализирует проблему методологии обеспечения баланса интересов населения в системе народовластия.

С учетом указанных обстоятельств в целях сохранения государственного единства, достижения социальной гармонии, ослабления внутренней энтропии государственно-организованного общества, с одной стороны, требуется анализ модели конституционно-правовых основ российского народовластия, выявление всех его специфических характеристик, факторов и источников нестабильности, дисбаланса интересов.

С другой стороны, необходимо определение и построение логической системы инструментов обеспечения сбалансированности, а в конечном итоге – гармоничности системы народовластия как всеобъемлющего механизма выражения воли и интересов народа во всем многообразии его общих и групповых социальных, экономических, политических, духовных характеристик. Задача состоит в выработке политико-правовых инструментов, способствующих нейтрализации негативных процессов в системе народовластия, ликвидации условий для социальных межгрупповых конфликтов, минимизации деструктивных влияний на процесс формирования и выражения властной воли народа через механизмы прямой и представительной демократии⁴.

Поскольку системе народовластия свойственна социальная структурированность как носителей власти (различные социальные группы), так и их интересов, постольку в инструментарии обеспечения баланса интересов этих групп должны быть средства учета интересов максимального количества политически (партии, общественные объединения типа народного фронта и т.д.), экономически (бизнес, наемные работники, государственные и муниципальные служащие и т.д.), духовно (религиозные, творческие и т.п. группы) различающихся социальных групп в составе народа.

Прежде всего, следует оценить мотивы проведения новационных мероприятий в сфере правотворчества, целеполагание инициированных политических преобразований. В какой степени выбранные методы изменения политической системы соответствуют интересам народа, его отдельным группам?

К примеру, предметом анализа должны стать новые подходы в партийном строительстве, которое непременно скажется на системе народовластия, способности новых политических структур обеспечивать отражение в полной мере интересов различных социальных групп.

Казалось бы, облегчение процедуры создания политических партий должно привести к свободе действий политически активных граждан – всего нужно 500 членов партии, и более точному выражению интересов даже самых незначительных по составу социальных слоев, групп населения. Между тем, сложившаяся политическая практика не позволит малым партиям на федеральном уровне получать мандаты в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации – при сохранении даже 5-ти процентного заградительного барьера партии-малютки не в состоянии получить поддержку нужного количества избирателей. И поданные за боль-

шое количество мелких партий голоса избирателей будут потеряны для учета интересов граждан – они будут распределены между партиями-великанами. Такова избирательная технология, закреплённая законодательством. В конечном итоге это приведет к значительному дисбалансу интересов в системе народовласти, а не наоборот, если имелась в виду забота о гармонизации интересов населения, когда замышлялись соответствующие реформы, в частности, в плане формирования партийной системы.

Другой пример с инициативами действующей государственной власти и ее партийной основы – переход на выборы глав субъектов Федерации непосредственно населением. В первом приближении видится расширение демократических основ участия народа в формировании институтов публичной власти – помимо партий свое мнение выскажет каждый избиратель соответствующего субъекта Федерации. Однако не следует забывать, что выборность должностных лиц в отсутствие доступного населению и эффективного инструментария влияния на деятельность выборного должностного лица размывает, микширует ответственность не только этого лица, но и населения за свой выбор. При законодательно закреплённой системе выборности по факту Президент России освобождается от ответственности за выбор главы субъекта Федерации и последствия его деятельности, снижается степень ответственности Российской Федерации в лице ее руководства за положение дел в субъектах – население само определило свой выбор, а, следовательно, само отвечает за его последствия! Такое положение противоречит принципу единства государства как всеобщей организации народа, формы реализации народовласти через все виды публичной власти – государственной, самоуправленческой, партийной (по мнению некоторых ученых).

Анализ ситуации с уровнем сбалансированности интересов в российском обществе и степенью их гармонизации в публично-властном механизме дает основание сделать вывод о том, что одних политико-правовых инструментов, средств в этом деле недостаточно – необходимо формировать и использовать как существующие, так и инновационные ресурсы обеспечения сбалансированности, гармонизации интересов в системе народовласти. К числу таковых следует отнести социально-психологические, нравственно-духовные, в том числе религиозные, экономические инструменты, которые могут быть определяющими в достижении поставленных целей и решении задач сохранения мира и социального благополучия в государственно-организованном обществе.

Ценность правовых средств обеспечения сбалансированности в системе публичной власти состоит в том, что они создают устойчивые формы воплощения инструментов балансирования интересов посредством установления ограничений, стимулов к позитивному поведению (благотворительная деятельность – но без государственной компенсации затрат на нее в виде, например, налоговых вычетов и т. п.), мер ответственности (в частно-

сти, за коррупционные проявления в деятельности органов и должностных лиц публичной власти).

Для сбалансирования интересов в системе народовластия важен вопрос выбора форм демократии, с помощью которых должны обеспечиваться интересы населения, их гармонизации. Эти формы должны иметь юридическое закрепление. Прежде всего, они должны быть разумными, защищенными от злоупотребления правом. А такое случается. Например, «митинговая демократия» при всей ее исторической значимости может использоваться в манипулятивных целях, корпоративно-эгоистических интересах. Вследствие этого возникает проблема позитивной эффективности таких форм демократии с точки зрения объективного, адекватного, сбалансированного выражения воли населения. Нельзя ожидать от этих форм демократии учета мнения и интересов всех групп населения, однако цели их использования, лозунги и требования их организаторов, участников не должны провозглашаться как чаяния всего народа, что нередко имеет место в современной практике. Как действующая власть использует метод манипуляций, так и ее противники не брезгуют такими инструментами, например мобилизацией на митинги, шествия через электронные СМИ так называемых «интернет-хомячков», проведения массовых публичных мероприятий под названиями, не закрепленными в российском законодательстве⁵. Для манипуляций у определенной части политиков нет моральных ограничений – они не брезгуют и вовлечением в политические акции несовершеннолетних, совершенно не заботясь о возможных последствиях для них, например, в случаях провокаций. Давно ставился вопрос о допустимости участия несовершеннолетних граждан в политических акциях протестного характера, об установлении ответственности инициаторов таких акций, но у государства и общества не хватило потенций подняться выше мнимых ценностей псевдолиберального характера⁶.

Политико-правовые средства сбалансированности интересов населения принято считать наиболее эффективными, поскольку их использование находится под контролем государства, гражданского общества. Однако без иных средств и условий, как, например, социально-психологической готовности населения к самоуправлению, гражданской инициативе в борьбе с коррупцией (по некоторым данным более 60% российских граждан терпимо относятся к взяткам) и другими противоправными явлениями, политической культуры и традиций (например, демонстрация политической воли руководителями государства), политической морали, социальной этики (уход в отставку должностных лиц в результате опубликованных и не опровергнутых обвинений в средствах массовой информации) обеспечить сбалансирование интересов в системе народовластия невозможно. Все институты публичной власти, гражданского общества, отдельные граждане должны в публично-властных отношениях опираться на комплекс мер, средств гармонизации интересов в системе народовластия.

Решение задачи сбалансирования, гармонизации интересов в системе народовластия диктуется целью защиты прав и свобод человека и гражданина, построения мирного будущего, обеспечения политического равноправия, экономического и социального благополучия, справедливости.

¹ О соотношении понятий «власть» и «народ» см.: Чиркин В.Е. Конституция и современные модели публичной власти: идеологемы и реалии // Государство и право. – 2011. – № 6. – С. 5 и далее.

² Там же. – С. 6. Более того, В.Е. Чиркин справедливо отмечает, что последствия таких действий могут быть самыми разными, в том числе и разгон парламентов, удаление со своих постов президентов.

³ Федеральный конституционный закон от 14.12.2015 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 51 (часть I). – Ст. 7229.

⁴ Одним из сильнейших деструктивных в отношении народовластия факторов является наличие двойного (множественного) гражданства у физических лиц, поскольку они не обладают верностью российскому государству (как и второму, третьему и т.д.).

⁵ Частыми стали так называемые «гуляния», которые собирают значительные массы «присоединившихся» к ним, что фактически является разновидностью шествия, однако не названное в таком виде в действующем законодательстве они позволяют организаторам злоупотреблять правом на проведение публичного мероприятия, избегать ответственности. При этом организаторы не заботятся о безопасности «гуляющих», интересах других граждан (как, впрочем, и в случаях организации «палаточных» протестов).

⁶ Злоупотребление политическими правами, прямое нарушение закона (по организации коллективных протестных акций, агитационных предвыборных мероприятий) становится политической практикой – даже тогда, когда вовлечение несовершеннолетних может причинить им серьезный вред в виде привлечения к юридической ответственности, поскольку в некоторых случаях имеется прямой запрет на вовлечение лиц, не достигших 18 лет, например, в агитационную деятельность. См., например: Статья 36 Закона Самарской области от 10.12.2003 № 112-ГД «О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления» (в редакции Закона от 06.06.2013 № 44-ГД) / [Электронный ресурс]. – goo.gl/Wid3tz