

Полянский Виктор Владимирович

*заведующий кафедрой государственного и административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
профессор, кандидат юридических наук (г. Самара)*

КОНСТИТУЦИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕМОКРАТИЯ

Конституция Российской Федерации провозгласила идею демократии в качестве фундаментальной ценности, указывая на демократический характер государства (ст.1), устанавливая приоритетность непосредственных форм осуществления народовластия (демократии) (ст.3).

Принятое дифференцирование власти в экономической, политической, социальной, духовной сферах условно – оно является инструментальным, помогающим выделять в этих сферах особенности форм и методов реализации народовластия, путей достижения общих целей частными средствами. При этом, исходя из конституционных норм о высших ценностях – человек, его права и свободы, ведущую роль в системе общественных отношений играют экономические, поскольку в рамках этих отношений формируется база достойной жизни человека, его существования как социальной единицы. В значительной мере экономические факторы определяют и социальный прогресс, влияют на степень значимости политических отношений для развития общества в целом и индивида, в частности. Все формы демократии – непосредственной и представительной, предназначены для гармонизации основных сфер жизни человека – экономической, социальной, политической, духовной. Формы демократии должны использоваться в целях удовлетворения признаваемых государственно-организованным обществом позитивных потребностей человека. Исторически сложилась практика широкой политической демократии, представленной различными формами непосредственного выражения воли граждан, в меньшей степени правовыми средствами закрепляются способы реализации социальных интересов человека и гражданина,

например, социальное партнерство, забастовки, локаут. Социальные процессы формируются как отражение экономических связей в обществе, поэтому формы демократии в этой сфере непосредственно связаны с системой экономических отношений. Политическая демократия не существует изолированно от экономической. Первая является инструментом достижения соответствующих целей применительно к экономическим отношениям, решения проблем обеспечения баланса интересов в экономике различных акторов экономического развития, как это было, например, в Воронежской области. Распоряжение недрами – наиболее закрытая зона для экономической демократии и попытки населения реализовать свое право на решение вопросов в этой сфере натываются на сопротивление властей и коммерческих структур – примером тому могут быть многочисленные акции протеста в Воронежской области в 2013 году, вызвавшие широкий резонанс в России¹.

В действующей Конституции Российской Федерации содержится незначительное количество норм, непосредственно затрагивающих экономику и соответствующие общественные отношения в этой сфере. Только в двух статьях используется термин «экономический» – применительно к гарантированию единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержке конкуренции, свободе экономической деятельности (ст. 8) и к праву каждого на свободное использование своих спо-

¹ Волна народного протеста (митинги) в защиту заповедника, где обитает редкая выхухоль, а также реки Хопер, привела к приостановке освоения и переносу на год сроков ввода Елкинского и Еланского месторождений никеля, принадлежащих ООО «Медногорский медно-серный комбинат», который входит в состав ОАО «Уральская горно-металлургическая компания» (УГМК). Протесты имели такой накал страстей, что в результате пострадали три сотрудника полиции, а 25 участников акции были арестованы. Это говорит о том, что сокращение демократических возможностей населения в экономической сфере ведет к нагнетанию социальной напряженности, тяжелым последствиям таких конфликтов / Добычу никеля в Воронежской области отложили из-за протестов // <http://pronedra.ru/mining/2013/11/07/ugmk-hoper/>

собностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, запрету экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (ст. 34).

Экономическую демократию можно определить как систему отношений в области экономики с точки зрения включенности человека, гражданина, его объединений в механизм принятия государственных и муниципальных решений а также самостоятельно по вопросам производства и распределения его результатов в обществе, распоряжения природными ресурсами.

Существует ли экономическая демократия как системное явление, в какой мере власть народа (демократия – даже как некая условность с конкретно-историческими параметрами) распространяется на экономические отношения?

Анализ Конституции Российской Федерации и других нормативно-правовых актов, прежде всего, дает следующий ответ на эти вопросы – экономика является объектом представительной и непосредственной демократии с подавляющим влиянием на экономические процессы представительной демократии, в рамках которой принимаются наиболее значимые решения (полномочия Президента, Федерального Собрания, Правительства и других органов и должностных лиц государства, а также и местного самоуправления). Это не может вызывать серьезных возражений – здесь нужны высокий профессионализм, системность и гармоничность действий, если бы не порочная практика закрытости «представительной демократии», коррупция и некомпетентность властей предрержащих, доминирование неоправдавшихся в мировой и российской истории идеологий и практик управления экономическими процессами.

В определенной мере несовершенства представительной демократии в экономической сфере могли бы компенсировать непосредственные формы прямого волеизъявления народа.

Наиболее значимыми и тесно связанными с экономикой формами прямой демократии с непосредственным участием человека и гражд-

данина являются предпринимательство, участие в управлении предприятиями, деятельность профессиональных союзов, социальное партнерство (последнее – с заметно выраженной претензией на гармонизацию экономических интересов участников экономического процесса), публичные слушания и некоторые, реализуемые как политические права граждан, но не исключающие выражения мнений и по экономическим вопросам, а в иных случаях преимущественно им и посвященных (пикеты, и иные публичные мероприятия).

Экономическая демократия широко регулируется действующим законодательством в области самоуправления, которое по своему содержанию связано с решением вопросов местного значения, как правило экономического характера. Однако и здесь не все благополучно с точки зрения эффективности непосредственных форм демократии.

Например, публичные слушания на муниципальном уровне², предусмотренные для обсуждения проекта местного бюджета и отчета о его исполнении, проектов планов и программ развития муниципального образования, проектов правил землепользования и застройки, проектов планировки территорий и проектов межевания территорий, проектов правил благоустройства территорий, других вопросов городского хозяйствования – один из самых лукавых форматов реализации права граждан на участие в принятии решений экономического характера. Муниципальные публичные слушания как форма прямого волеизъявления с рекомендательными решениями используется широко (закон, помимо инициативы граждан, обязывает органы местного самоуправления проводить их в установленных случаях), но с большими изъянами (формализм, манипулятивный характер, заранее ограниченный состав участников слушаний и т.д.). Средства массовой информации периодически отмечают явные несуразицы – участники слушаний голосуют открыто под наблюдением средств массовой ин-

² Ст. 28 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

формации против инициативы местных органов власти, а последние объявляют о поддержке на слушаниях их планов, например, по застройке, развитию территории поселения либо ее части.

В реальной практике публичные слушания зачастую играют роль демократической ширмы для удовлетворения корыстного частного, корпоративного интереса с «демократическим прикрытием» со стороны государства и муниципальных властей, которые в таком случае выступают как отделенная от самоуправления организованная часть чиновников, заботящаяся не об общем благе сообщества (муниципалитета), а о собственной выгоде.

Если на муниципальном уровне вопросы экономики юридически и фактически отнесены к демократическим объектам, по поводу которых может непосредственно проявляться воля населения муниципальных образований, то на государственном уровне потенциал прямой демократии в этом направлении значительно слабее.

Обратимся к одной из высших форм российской демократии – референдуму.

Политическая и юридическая практика такова, что на референдумы как правило не выносятся экономические вопросы (и это не только российская правовая политика). Правда, в зарубежных странах в некоторых случаях вопросы экономического характера ставятся на всенародное голосование. Например, в Швейцарии проводился референдум о минимальном размере оплаты труда³. Идея установления высокого МРОТ не нашла поддержки у граждан Швейцарии, поскольку высокий уровень МРОТ может привести к кризису в экономике – позиция граждан продемонстрировала высокий уровень гражданской зрелости населения, понимание им экономических закономерностей, а, следовательно, способность использовать экономическую демократию в позитивных, конструктивных целях на основе гармонизации интересов не только потребителей, но производителей материальных ценностей.

³ Российская газета. – 2014. – 18 мая.

В России согласно Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации» только косвенно признается право народа с использованием референдума влиять на экономику – в случае вынесения Конституционным Собранием на референдум новой конституции, в которой содержатся и некоторые нормы экономического характера – о собственности, праве на предпринимательство, о компетенции органов и должностных лиц публичной власти в области управления экономикой, о конкуренции в экономике, например. Однако в иных ситуациях использование референдума как высшей формы демократии в экономической сфере Федеральным конституционный закон не допускает: до 2008 года было прямо запрещено выносить на всенародное голосование вопросы о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации, о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты⁴. Правда после рассмотрения в Конституционном Суде РФ вопроса о конституционности отмеченных положений, признанные Судом соответствующими и не противоречащими Конституции, эти пункты были исключены из ФКЗ⁵. Однако в часть 5 ст. 5 ФКЗ было включено положение о том, что на референдум не выносятся вопросы, «отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти» (п. 10)⁶. А формула эта

⁴ Пункты 6, 7 части 5 ст. 5 ФКЗ от 28. 06. 2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.2007 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» в связи с жалобой граждан В.И. Лакеева, В.Г. Соловьева и В.Д. Уласа // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 14. – Ст. 1741.

⁶ Федеральный конституционный закон от 24.04.2008 № 1-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 17. – Ст. 1754.

чрезвычайно широка и безгранична – основные вопросы регулирования экономических отношений находятся в исключительном ведении органов публичной власти как федеральных, так и региональных, и даже муниципальных. Например, на самоуправленческом уровне к исключительной компетенции представительного органа муниципального образования отнесены практически все значимые вопросы экономического характера – об утверждении местного бюджета и отчета о его исполнении; об установлении, изменении и отмене местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах; о принятии планов и программ развития муниципального образования, утверждении отчетов об их исполнении; определении порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности; определении порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами⁷. Как видно, экономическая демократия на муниципальном уровне весьма скромна и в отношении непосредственного субъекта самоуправления – гражданина, весьма ограниченная.

Политическая демократия не существует изолированно от экономической. Первая является инструментом достижения соответствующих целей применительно к экономическим отношениям, решения проблем обеспечения баланса интересов в экономике различных акторов экономического развития, как это было, например в Воронежской области. Распоряжение недрами – наиболее закрытая зона для экономической демократии и попытки населения реализовать свое право на решение вопросов в этой сфере натываются на сопротивление властей и коммерческих структур – примером тому могут быть

⁷ Ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп.) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

многочисленные акции протеста в Воронежской области в 2013 году, вызвавшие широкий резонанс в России.

Там волна народного протеста (митинги) в защиту заповедника, где обитает редкая выхухоль, а также реки Хопер, привела к приостановке освоения и переносу на год сроков ввода Елкинского и Еланского месторождений никеля, принадлежащих ООО «Медногорский медно-серный комбинат», который входит в состав ОАО «Уральская горно-металлургическая компания» (УГМК). Протесты имели такой накал страстей, что в результате пострадали три сотрудника полиции, а 25 участников акции были арестованы⁸. Это говорит о том, что сокращение демократических возможностей населения в экономической сфере ведет к нагнетанию социальной напряженности, тяжелым последствиям таких конфликтов.

Нужны правовые решения по расширению экономической демократии через придание особой значимости общественным обсуждениям проектов экономических законов на федеральном и региональном уровне – о бюджете, налогах и сборах, финансовой, концессиональной политике. Также такие обсуждения могли бы состояться перед принятием долгосрочных экономических программ, бюджетов Федерации и ее субъектов.

В настоящее время набирает силу тенденция расширения общественного контроля, в том числе и применительно к экономической демократии в связи с укреплением его правовой базы. Исходя из проекта Федерального закона РФ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу Президентом России, экономические отношения не исключены из сферы контроля со стороны граждан, что вытекает из принципов, направлений осуществления демократии в форме общественного контроля. Правда, применительно к экономике в проекте только один раз используется термин «экономика», и то в контексте общественной экспертизы, предполагающей в качестве обязательного элемента итого-

⁸ Добычу никеля в Воронежской области отложили из-за протестов // <http://pronedra.ru/mining/2013/11/07/ugmk-hoper/>

вого документа наличие в нем «общественной оценки социальных, **экономических**, правовых и иных последствий принятия проекта акта, решения, документа или другого материала, в отношении которых проводилась общественная экспертиза» (ст. 20 проекта)⁹.

Возможность общественного контроля в экономической сфере усматривается в закреплении в проекте закона условий такового для профессиональных союзов и общественных объединений потребителей (ст. 3 проекта), которые функционируют в том числе и в экономической сфере либо имеют одну из функций и целей в системе защиты прав членов этих организаций.

Правда, как вытекает из понятия общественного контроля (ст. 4 проекта) целями такового являются наблюдение за действиями публичных органов, организаций, общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений, что не предопределяет значимых последствий общественного контроля органов и должностных лиц государственной и муниципальной власти, его эффективности.

Вместе с тем, очевидно, что экономическая сфера должна быть подвергнута общественному контролю, который является интегрированной формой непосредственной демократии и, наряду с другими механизмами непосредственного проявления воли народа, средством противодействия доминированию элитократии.

⁹ <http://www.kremlin.ru/acts/20521>