

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ПРЕДЕЛЫ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Публичная власть в государственно-организованном обществе модернизируется под воздействием объективных социально-экономических и политических факторов. Пределы модернизации государственной и самоуправленческой власти определяются конституционными ограничениями, направленными на гарантирование основных политических прав и свобод человека и гражданина. Политическая целесообразность модернизации публичной власти, выходящая за пределы буквы и духа Конституции, может быть реализована при условии внесения соответствующих изменений в Конституцию.

Публичная власть как структурно-сложное, системное явление может быть эффективной только в том случае, если она адекватно отражает и выражает процессы развития в социально-экономической, духовной сферах государственно-организованного общества. Одним из условий эффективности публичной власти является *воспроизведение позитивных факторов* развития государства и общества, имеющих под собой конституционные основания, которые в правовом государстве обеспечивают стабильность государства, общества, согласование публичных и частных интересов. При этом должны быть нейтрализованы негативные тенденции, которые неизбежны в силу внутреннего конфликтного потенциала самой публичной власти, отражающей состояние конфликтности, противоречивости общественных процессов, особенно в условиях постоянно проводимых реформ в различных сферах государственной жизни.

Наряду с другими свойствами, формирующими и сохраняющими управленческий потенциал публичной власти, существенную роль в обеспечении функций публичной власти играет ее *динамичность*, призванная гарантировать ее постоянное внутреннее саморазвитие, состояние движения. В конечном итоге, публичная власть должна совершенствоваться в соответствии с позитивными потребностями современного общества, т.е. *modернизоваться*.

Процесс модернизации публичной власти предполагает *непрерывность*, что, однако не означает постоянное изменение системы и структуры органов публичной власти, принципов их организации и деятельности – он может выражаться в изменении финансовых, материальных основ организации и дея-

* © ©Полянский В.В., 2006.

Полянский Виктор Владимирович – кафедра государственного и административного права Самарского государственного университета

тельности органов публичной власти, в перераспределении компетенции и т.д.

Модернизация публичной власти имеет свои параметры, которые устанавливаются законодательством, прежде всего, Конституцией. Это диктуется необходимостью предотвратить злоупотребление властью, не допустить использование ее возможностей для несанкционированного удовлетворения частных, корпоративных интересов в ущерб общим, публичным. Кроме того, модернизация публичной власти основывается на объективных предпосылках – экономических, социальных, духовных, поскольку политическая жизнь находится в диалектической связи с указанными сферами. Более того, публичная власть детерминируется социально-экономическими и духовными факторами жизни гражданского общества (даже если гражданское общество находится на начальной стадии формирования).

Особенностью конституционно-правового закрепления параметров развития публичной власти является установление пределов ее модернизации, что выражается в ограничении правомочий субъектов осуществлять и модернизировать публичную власть.

Принцип ограничения возможностей модернизации власти силами самой публичной власти (через правомочные органы и должностные лица государственной и самоуправленческой власти) диктуется потребностью гарантировать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ), полновластие народа, являющегося носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ).

Конституционные пределы модернизации публичной власти устанавливаются путем закрепления принципов и конкретных норм, лежащих в основе организации и осуществления публичной власти. Непосредственно связанными с модернизацией публичной власти являются принципы разделения властей (ст. 10 и 11 Конституции РФ), автономии системы органов местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ), единства системы государственной власти, разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ), единства системы исполнительной власти (ч. 2 ст. 77 Конституции РФ) и ряда других принципов, вытекающих из федеративного устройства России, разделения публичной власти на государственную и самоуправленческую. Эти принципы, как показывает практика, лежат в основе решений Конституционного Суда РФ и защищаются им.

Приоритетным фактором ограничения пределов модернизации публичной власти являются *основные права и свободы гражданина* – участника политической организации – государства. В силу того, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ), все другие принципы функционирования публичной власти должны реализоваться в пределах, не нарушающих основных прав и свобод

гражданина как участника (члена) государства. Как отмечается в ст. 18 Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием». Применительно к объекту настоящего анализа речь идет, прежде всего, о политических правах граждан, обеспечивающих народу реализацию принадлежащей ему власти. В их числе - право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, право равного доступа к государственной службе, право участвовать в отправлении правосудия (ст. 32 Конституции РФ). Следует заметить, что порядок перечисления в Конституции форм осуществления народовластия: сначала указание на непосредственное осуществление, а потом на реализацию принадлежащей народу власти через органы государства и местного самоуправления – отражает *приоритетность форм прямой демократии, непосредственного выражения воли каждого гражданина* в процессе осуществления народовластия, например, в выборах, референдуме, на собрании и т.п.

В системной связи с конституционными ограничениями пределов модернизации публичной власти находятся *правовые позиции Конституционного Суда РФ*, сформулированные им в процессе толкования конституционных норм, закрепляющих принципы организации и осуществления публичной власти.

Наряду с внутригосударственными конституционными ограничениями пределов модернизации публичной власти в Российской Федерации действуют *международные стандарты*, которые определяют демократические основы формирования и осуществления публичной власти и подлежат соблюдению. Это вытекает из положений ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, закрепившей приоритет международного права в российской правовой¹.

Модернизация власти должна основываться на *сохранении традиционных политических ценностей*, учете конфессионального, национально-этнического, половозрастного, профессионального состава населения, идеологических взглядов и т.д., что весьма важно для обеспечения представительного характера выборных органов публичной власти. Субъекты модернизации должны учитывать степень покоя и возбуждения национальной, конфессиональной и иной доминанты в жизни общества. Уважение указанных обстоятельств вытекает из принципа *автономии гражданского общества*. Почти все названные факторы имеют конституционные параметры реализации, зафиксированные в принципе равенства прав и свобод человека и гражданина (ст. 19 Конституции РФ).

Правовым императивом модернизации публичной власти должно быть соблюдение параметров, установленных Конституцией. Однако объективным препятствием для актуальной модернизации публичной власти является консерватизм, свойство стабильности Конституции, гарантируемое жестким порядком ее пересмотра и внесения поправок.

Может ли публичная власть модернизироваться вне пределов, установленных Конституцией? Ответ не настолько очевиден, как это предполагается принципами правового государства, в частности, принципом *верховенства правового закона*. Проблема состоит в том, что нормы Конституции нередко таят в себе «неясность и неопределенность», которые порождают споры относительно их смысла. Многие постановления Конституционного Суда РФ посвящены разрешению споров, связанных с проблемами конституционности актов и действий субъектов публичной власти, связанных с модернизацией системы публичной власти. Они касались принципов институционализации высших должностных лиц исполнительной власти в субъектах Федерации, разграничения полномочий органов государственной власти и местного самоуправления и т.д.²

Проблема определения конституционных пределов модернизации системы публичной власти обострилась в связи с реализацией инициативы Президента РФ по изменению механизма наделения полномочиями высших должностных лиц исполнительной власти в субъектах РФ³. Последующее рассмотрение дела по этим изменениям в Конституционном Суде РФ подтвердило вывод о неочевидности ответа на вопрос о конституционных пределах модернизации публичной власти⁴.

Проблема пределов модернизации публичной власти затрагивается также введением пропорциональной избирательной системы выборов всего состава депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ⁵. При этом меняются условия участия граждан в избирательном процессе – они фактически лишаются возможности дифференцированного волеизъявления в отношении конкретного кандидата в депутаты. Голосовать приходится за партию, которая и будет представлять интересы конкретного избирателя в законодательном (представительном) органе государственной власти. В данном случае подвергается модернизации сама идея представительства, имеющая в России собственный формат воплощения в реальную столетнюю практику парламентаризма, избирательных отношений.

Следует заметить, что политическая перверсия относительно пропорциональной системы состоит в извращении смысла различных способов формирования представительных органов. Выборы как средство выявления воли граждан предназначены не для политических партий, а для народа, отдельных избирателей, которые реализуют свое право голосовать индивидуально, согласно своим представлениям о достоинствах и недостатках кандидатов в депутаты, их действительных и мнимых качествах. Политические партии как промежуточный механизм опосредования воли населения выступают в качестве дополнительного инструмента влияния на волю избирателя, который может, но не обязан голосовать за партийные списки. Особенно эта проблема обострится в связи с отменой в избирательных бюллетенях графы «против всех», хотя в своих постановлениях Конституционный Суд РФ признал, что право избирателей голосовать «против всех кандидатов» соответствует смыслу свободных выборов⁶.

С принятием Федерального закона от 6 октября 2006 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» модернизации подвергнуто и местное самоуправление, являющееся разновидностью публичной власти. И в этом случае не обошлось без проблем: закон, например, предусматривает создание огромного количества новых муниципальных образований (примерно в восемь раз больше, чем существовало до принятия нового закона), однако для этого отсутствуют необходимые материальные, финансовые условия – нет ни денег, ни профессионально подготовленных специалистов-управленцев. Между тем Конституция РФ предусматривает, что «местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» (ч. 1 ст. 130). Самостоятельность населения в решении вопросов местного значения невозможна без соответствующих материальных, финансовых и кадровых ресурсов. Поэтому самоуправленческая публичная власть утрачивает функциональную эффективность, а ее модернизация становится политически лукавой и неконституционной.

Сопоставление действующей модели институционализации публичной власти с нормами Конституции РФ (в части наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Федерации, введения с декабря 2006 года пропорциональной системы выборов всех депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ) показывает, что эти новации выходят за допустимые пределы модернизации.

1. Наделение полномочиями высших должностных лиц исполнительной власти субъектов федерации по предложению Президента РФ законодательными органами власти субъекта, несмотря на одобрение этого шага Конституционным Судом РФ, сомнительно с точки зрения принципов, закрепленных в ст. 10, 11, ч. 1 ст. 77 Конституции РФ. Не в полной мере оно согласуется и с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, сформулированными в Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (основного закона) Алтайского края⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №4. Ст. 409.

2. Введение пропорциональной системы выборов всего состава депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ не соответствует положениям ст. 32 Конституции РФ (в части непосредственного участия в выборах, в том числе индивидуально при реализации пассивного избирательного права). При этом снижается гарантирующий потенциал и ч. 2 ст. 55 Конституции РФ (недопустимость издания законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека).

Вместе с тем, современное состояние российской государственности требует принятия мер по ее укреплению, модернизации публичной власти в целях усиления начал единства, ответственности, что в целом обосновано Президентом РФ. Однако конституционные возможности в этом отношении ограничены, с чем необходимо считаться, дабы не провоцировать правовой нигилизм. Политические решения по модернизации публичной власти дол-

жны быть конституционными. Конституционные принципы – общие ограничения для всех субъектов политico-правовых отношений, в том числе и для Президента, Федерального Собрания Российской Федерации. В противном случае будет формироваться система «политического домостроя», где «хозяин» действует по принципу: «что хочу, то и ворочу».

Конституционные пределы модернизации публичной власти могут быть расширены законным порядком путем внесения в Конституцию РФ норм, например, устанавливающих способы временного функционирования публичной власти в чрезвычайных условиях. Не исключается наделение Конституционного Суда РФ правом в порядке предварительного контроля давать заключение о конституционной допустимости той или иной степени модернизации публичной власти.

Примечания

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А.В. Иванченко. – М.: Издательство «НОРМА», 1998. – С. 129 и далее.

² См., например: Заключение Конституционного Суда РФ от 21 сентября 1993 г. «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» и обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1994. – № 6; Постановление от 30 ноября 1995 г. № 16-П по делу «О проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 50. – Ст. 4969; Постановление от 12 апреля 1995 г. № 2-П по делу «О толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 16. – Ст. 1451; Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П по делу «О проверке конституционности ряда положений Устава (основного закона) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409; Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

³ Внесены изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 50. – Ст. 4950.

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу «О проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 3. – Ст. 336.

⁵ Федеральный закон от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 21. – Ст. 1919.

⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 3002.; Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 47. – Ст. 4968.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №4. Ст. 409.

V.V. Polyansky

CONSTITUTIONAL LIMITS OF MODERNIZATION SYSTEM OF PUBLIC POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION

The public power in society, which organized by the government, and is modernized under the influence of objective, social, economic and political factors. The limits of modernization governmental and self-governmental powers determine by the constitutional restrictions, which direct on guarantees the main public rights and freedoms of people and citizens. The political necessity of modernization of public power, which comes out of the limits of a letter and spirit of the Constitution, can be realize by the condition to bring corresponding changes into the Constitution.