

Лекция по конституционному праву России

Автор лекции: доктор юридических наук,
профессор, директор юридического института,
заведующий кафедрой конституционного и
муниципального права ФГБОУ ВПО
«Государственный университет – учебно-научно-
производственный комплекс»

Астафичев Павел Александрович

Теоретико-методологические основы конституционной демократии

1. Политическая свобода
2. Сочетание прямого народовластия и народного представительства
3. Разделение властей и децентрализация
4. Многопартийность, ротация правящих и оппозиционных партий

Конституционная демократия

- Конституционализм – это, прежде всего, конституционная демократия. Без демократии конституционный строй невозможен. Демократия, в свою очередь, предполагает политическую свободу, широкое общественное самоуправление, сочетание прямого народовластия и народного представительства, децентрализацию и разделение властей, а также организованную многопартийность, при которой не допускается долговременное нахождение одних и тех же политических сил в качестве правящих и оппозиционных.

Политическая свобода

- Тезис о наличии политической свободы в обществе сложен и неоднозначен.
- Политическая свобода, как свобода вообще, не может быть абсолютной. Абсолютная политическая свобода предполагала бы право народов на революции, восстания, бунты, мятежи и кровопролитие. Доктрине конституционализма чужды подобные формы участия граждан в политической деятельности.
- Поэтому в контексте доктрины конституционализма речь может идти лишь о *достаточно высокой степени политической свободы*, которая не просто связана правом и моралью, но прочно гарантирована конституционно-правовыми институтами.

В чем же эта свобода выражается?

Народный суверенитет

- Первой и главной основой политической свободы служит концепция *народного суверенитета*.
- Власть принадлежит народу, осуществляется народом и для народа.
- Глава государства, парламент, правительство и суды есть представители народа.
- Народное представительство гарантируется всеобщими, равными, прямыми и тайными выборами, которые проводятся с разумной периодичностью и тем самым обеспечивают легитимность соответствующих органов.
- Выборным органам принадлежит конституционное право назначения высших должностных лиц невыборных органов.

Прямое народовластие

- Кроме представительного народовластия, суверенитет народа выражается в его праве непосредственного участия в политической деятельности, что предполагает императивные (референдум, в местном самоуправлении – сходы) и консультативные (правотворческая инициатива, публичные слушания, собрания, обсуждения, опросы и т.п.) формы.

Полнота народовластия

- Никто, кроме народа, не вправе объявить себя сувереном, верховной властью. В этом и состоит политическая свобода народа – в приоритете его воли, полноте и незыблемости общенародной власти. Под «народом» мы понимаем не отдельные группы граждан, не конкурирующие политические партии и движения, а народ в целом, граждан в единстве, причем в контексте их исторической общности.

Институционализация политической свободы

- Политическая свобода в конституционном государстве требует *институционализации*. Народный суверенитет не может выражаться хаотично, он требует правовой организации. В качестве ее базовых основ выступает конституционное регулирование системы и статуса выборных органов государства: порядка их формирования, деятельности и прекращения полномочий. Конституция разграничивает компетенцию между главой государства, парламентом, правительством и судами; предметы ведения между Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Институционализация политической свободы

- Избранный непосредственно народом парламент регулирует общественные отношения, создает нормативную базу деятельности государственных и муниципальных органов. Функционирование главы государства, правительства, исполнительных органов специальной компетенции (например, полиции, армии) имеет подзаконный характер: все они связаны волей парламента, которая выражается в его законотворчестве. Депутаты парламента избираются народом и меняются народом в результате периодических избирательных кампаний.

Институционализация политической свободы

- В целях институционализации политической свободы в конституционном государстве признаются и гарантируются *политические права*, которые могут быть индивидуальными и коллективными. В их числе: свобода мысли и слова, право на выражение мнения, право на объединение, право на мирные собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование, право на участие в управлении делами государства, право на обращения в органы публичной власти. Защита данных прав осуществляется в административном и судебном порядке.

Общественное мнение

- Народ как носитель суверенитета и единственный источник власти имеет ряд общих потребностей и интересов (мир, безопасность, экономическое благосостояние и т.д.), но никогда не был и не будет способным к формированию и выражению унифицированного *общественного мнения*. В демократическом обществе это проявляется особенно ярко. В народной среде складываются различные точки зрения, взгляды, подходы к решению политических проблем, которые меняются с течением времени и под влиянием политических событий.

Невозможность полной унификации политических взглядов

- В условиях авторитарного, не конституционного правления разнообразие политических взглядов в обществе может быть заблокировано или подавлено, однако это не уничтожает его в принципе. Политически ангажированные СМИ, политическая пропаганда и агитация способны к определенному манипулированию общественным мнением, но данный институт также не может полностью унифицировать политические взгляды и предпочтения в народной среде.

Стимулирование политического многообразия

- Доктрина конституционализма не просто поддерживает эту точку зрения. Конституционализм *стимулирует* политическое многообразие и многопартийность. В обществе не может быть одной партии, одной идеологии, одного истинно верного пути дальнейшего развития и т.п. Конституционализм требует наличия ряда крупных политических партий или других политических организаций, которые мирно соперничают друг с другом в ходе избирательных кампаний и парламентских дебатов. Политическая свобода исключает существование политической системы, основанной на страхе принуждения и наказания. Главное в ней – уважение авторитета демократического строя.

Сочетание прямого народовластия и народного представительства

- Современная конституционная демократия предполагает *сочетание* прямого народовластия и народного представительства. В истории политических и правовых учений между этими конституционно-правовыми институтами существует давняя конкуренция. Один из основоположников теории общественного договора и народного суверенитета Ж.Ж. Руссо отрицал представительное народовластие. По его мнению, только прямая, непосредственная демократия есть подлинное выражение суверенитета народа.

Односторонние подходы

- В отличие от этого мыслителя, авторы «классической» теории разделения властей Дж.Локк и Ш.Монтескье усматривали главную форму выражения демократии именно в народном представительстве, полагая необходимым наделение их полнотой законодательной власти. Вслед за ними многие ученые (в том числе, российские дореволюционные) придерживались одностороннего подхода: либо прямое народовластие, либо народное представительство. Отдавая приоритет одной форме, ученые критиковали и отрицали другую.

Сочетание непосредственной и представительной демократии

- В современной конституционно-правовой науке противоречие между указанными подходами несколько смягчилось. Принято считать, что народный суверенитет выражается как непосредственно, так и через представителей. Причем каждой из данных форм конституционной демократии присущи сравнительные достоинства и недостатки.

Демократия как общественное самоуправление

- Основное достоинство прямой демократии состоит в *непосредственности* формирования и выражения воли народа. Этому соответствует демократическая концепция общественного самоуправления.
- Самоуправление возможно не только в системе публичной власти, оно характерно для функционирования трудовых коллективов, семьи, студенческих групп, хозяйственных организаций.
- Самоуправление есть совпадение объекта и субъекта управления.
- Оно опирается на довольно простую идею о том, что как человек, так и общество лучше сами добьются своих целей, чем это сделают другие.
- Вне зависимости от вида самоуправления прослеживается его главный признак – отсутствие или существенная ограниченность внешнего управляющего воздействия.
- Природа общественного самоуправления в масштабах государства наиболее емко выражается в двух ключевых принципах – *самостоятельности и ответственности*.

Самоуправление и внешнее управление

Самоуправление по сравнению с внешним управлением не всегда эффективно. Можно привести немало примеров, когда для определенного вида человеческой деятельности гораздо полезнее внешнее управляющее воздействие.

В связи с этим требуется выявление условий, при которых самоуправление отличается в более выгодную сторону. Современная наука к ним относит:

- 1) *зрелость* самоуправляющегося коллектива (не каждое общество и не на каждой стадии своего развития способно к самоуправлению);
- 2) наличие *выгоды* или *пользы* для общества от самоуправления;
- 3) достаточную *информированность* членов самоуправляющегося субъекта о правах и возможностях, предоставляемых этими правами;
- 4) наличие коллективной *воли*, способной к реализации прав и несению ответственности;
- 5) существование эффективных *механизмов* общественного самоуправления.

Проблемы организации прямого народовластия

- Прямая демократия есть непосредственное общественное самоуправление. Чем большим по численности является коллектив, тем сложнее организовать эффективный механизм общественного самоуправления. В масштабе всего российского общества это становится особенно проблематичным. Миллионы российских граждан невозможно собрать в одном помещении, организовать их одновременное общение в сети Интернет и т.д. Чем больше самоуправляющийся коллектив, тем менее он способен к конструктивному обсуждению, дебатам, прениям. Если обсуждение и происходит, то весьма хаотично и фрагментарно.

Референдум

- Итоговыми формами императивного волеизъявления народа являются выборы и референдум. Но выборы – часть конституционного механизма народного представительства (это – уже не прямая демократия в «чистом» виде). Что касается референдума – как институт конституционного права он имеет не только достоинства, но и ряд недостатков.
- Референдум позволяет народу выражать волю непосредственно. В этом состоит его основное достоинство.

Абсентеизм и проблемы признания референдума состоявшимся

- Но в референдуме участвуют не все граждане вследствие абсентеизма. При каких условиях референдум может считаться состоявшимся?

Проблема большинства

- Из числа участников референдума не все граждане высказываются «за» принимаемое решение. Почему должна игнорироваться воля этого сегмента политически активных граждан?

Проблемы финансирования

- Референдум – весьма дорогостоящее мероприятие, требующее солидных ассигнований из средств бюджета. Насколько часто общество может себе позволить подобные расходы?

Учет вновь открывшихся обстоятельств

- В процессе кампании референдума граждане не могут изменить формулировку вынесенного вопроса. Как поступить, если в ходе всенародного обсуждения возникли новые обстоятельства, требующие изменения соответствующей формулировки?

Изменение общественно-политических условий в будущем

- Наконец, после подведения итогов референдума общественно-политические условия могут измениться настолько радикальным образом, что решение референдума будет сдерживать дальнейшее позитивное развитие страны. Способен ли институт референдума адекватно ответить на эти запросы общественно-политической жизни?

Достоинства народного представительства

- Недостатки прямой демократии устраняются системой народного представительства.
- Вследствие выборов формируется парламент или иной представительный орган с заранее определенным, фиксированным количеством членов.
- Его деятельность можно эффективно организовать с помощью таких средств, как: определение круга субъектов права инициативы, регулирование процедур докладов и содокладов, вопросов к докладчикам, прений, постатейное обсуждение и голосование, рассмотрение проекта в несколько чтений, принятие проекта за основу, голосование в целом и т.п.
- Депутаты парламента имеют возможность менять точку зрения по мере обсуждения проектов вследствие новых аргументов и обстоятельств.
- Если решение парламента оказалось тенденциозным, плохо продуманным или попросту ошибочным, его можно отклонить решением главы государства в форме вето, обжаловать в конституционном суде. Наконец, сам парламент вправе пересмотреть ранее принятое решение, если сочтет это необходимым.

Недостатки представительства

- Однако народное представительство по сравнению с прямой демократией имеет ряд существенных недостатков. Главный из них – *искажение* воли избирателей, которое происходит вследствие, во-первых, применяемой избирательной системы (мажоритарной, пропорциональной); во-вторых, личности и деятельности депутатского корпуса (концепции императивного и свободного мандатов).
- Кроме того, представительная демократия может базироваться на множественности представляющих народ субъектов (двухпалатный парламент, выборный глава государства). Между ними неизбежно возникает *институциональная конкуренция*.

Взаимодействие выборных органов и должностных лиц

- Конституционный строй с этим не просто соглашается, он поддерживает и стимулирует систему «сдержек и противовесов». В результате урегулированный конституционным правом механизм взаимодействия представляющих народ выборных органов становится гарантией защиты граждан от злоупотреблений со стороны публичной власти.

Теория разделения властей

- Теория разделения властей считается одной из центральных в конституционно-правовой науке.
- Вслед за французскими конституционалистами можно без преувеличения сказать, что общество, не признающее разделение властей, фактически не имеет конституции.

Разделение функций государства в истории политико-правовой мысли

- Идея разделения функций государства на законодательную, исполнительную и судебную была высказана гораздо раньше авторов «классической» теории Дж.Локка и Ш.Монтескье: в частности, об этом писали Аристотель в античные времена, Марсилий Падуанский – в XIV веке.
- Однако именно Дж.Локк и Ш.Монтескье впервые обосновали мысль, что распределение функций между высшими государственными органами обусловлено *не только* организационно-функциональными соображениями.

Сущность «классической» теории разделения властей

- Авторы «классической» теории настаивали на том, что обладающие властью люди по объективным причинам склонны ею злоупотреблять.
- Чтобы устранить произвол и злоупотребление властью, существует одно весьма эффективное средство: учредить три независимых ветви власти, которые взаимно сдерживают и уравновешивают друг друга.
- Законодательная власть принадлежит народному представительству, исполнительная – монарху, судебная – присяжным заседателям. При такой системе создаются надежные гарантии защиты граждан от неограниченной, суверенной власти государства.

Уточнение «классической» теории разделения властей

- В странах Западной Европы, Северной Америки и ряде иных государств теория Дж.Локка и Ш.Монтескье быстро завоевала признание и уважение. Первоначально она считалась практически аксиомой конституционализма и политического строительства. Но позже в этих странах сложились две авторитетные научные школы, которые если не опровергли «классическую» теорию, то внесли в нее существенные изменения. Это концепция Бенжамена Констана и школа парламентаризма.

Концепция Бенжамена Констана

- Основная идея Бенжамена Констана заключалась в необходимости учреждения «четвертой» ветви власти, которой присуща уравнивающая функция.
- Между совершенно независимыми друг от друга законодательными, исполнительными и судебными органами неизбежны противоречия и конфликты.
- Если они ограничиваются мирным соперничеством, конституционная система играет позитивную роль в общественно-политической жизни.
- Однако в условиях полной независимости законодательной, исполнительной и судебной власти не существует прочных гарантий единства государственной деятельности.
- В целях гармонизации политической системы и обеспечения равновесия ветвей власти должен быть обособлен институт главы государства, кому и принадлежит «четвертая» (фактически – «первая») власть.
- Исполнительную власть должны осуществлять не главы государств, а обособленные органы (чаще всего, они именуются правительствами).

Продолжение дискуссии

- Спор между «классиками» теории разделения властей и концепцией Бенжамена Констана не утихает до настоящего времени. В качестве примера достаточно сослаться на то, что конституционный строй США базируется преимущественно на «классической» модели (Президент является главой *исполнительной* власти), в то время как конституции большинства европейских стран предпочитают организационное обособление институтов главы государства и высшего органа исполнительной власти.

Опыт современной России

- В современной России мы также наблюдаем модель, согласно которой Президент РФ является главой государства, обеспечивающим «согласованное функционирование и взаимодействие» законодательных, исполнительных и судебных органов (ч. 2 ст. 80 Конституции РФ).
- Это, однако, не опровергает тезис о конституционной самостоятельности Федерального Собрания, Правительства РФ и судов, которые не подчинены Президенту РФ в административном смысле (ст. 10 Конституции РФ).

Школа парламентаризма

- Кроме концепции Бенжамена Констана, важную роль в переосмыслении «классической» теории разделения властей сыграла школа парламентаризма.
- С точки зрения ее представителей, обособленность ветвей власти нуждается в некотором «смягчении».
- Политическая система основывается на конкуренции крупных политических партий.
- В парламенте по результатам очередных выборов складывается сплоченное партийное большинство, которым связаны состав и деятельность правительства.

Школа парламентаризма

- Партия, одержавшая победу на очередных выборах, считается правящей, проигравшая – оппозиционной.
- В течение срока legislatures оппозиционная партия критикует правящую, стремясь таким образом к победе на очередных выборах.
- В результате выборов происходит периодическая «рокировка» правящей и оппозиционной партий, они меняются ролями. Политическая система приобретает свойство «узаконенной раздвоенности».
- Тем самым гарантируется разумная конкуренция в политической жизни страны.
- Данный механизм получил широкое распространение во многих зарубежных странах.
- В определенной мере, он развивается в современной России.

Достоинства школы парламентаризма

- Основное достоинство школы парламентаризма состоит в нахождении дополнительного источника обеспечения политической свободы.
- Согласно «классической» теории разделения властей, защита общества от произвольной деятельности публичной власти гарантируется самостоятельностью и независимостью законодательных, исполнительных и судебных органов. Это – важная, но недостаточная гарантия.
- Если состав законодательных и исполнительных органов периодически не будет обновляться вслед за изменениями в общественном мнении и политических предпочтениях избирателей, конституционную систему ожидает стагнация.
- Несмотря на суверенный статус, народ есть недостаточно организованный субъект политической системы. Чтобы стимулировать политическое развитие, необходимы хорошо организованные и, что особенно важно – конкурирующие друг с другом политические партии.

Оппозиционная партия

- Получив статус оппозиционной, партия стремится к критике правящих политических сил. В отличие от сравнительно пассивной народной массы, оппозиционная партия систематически, на профессиональной основе анализирует деятельность правящей партии, обнаруживает просчеты и недостатки проводимой политики. Это становится достоянием общественности и сдерживает правящую партию от произвольных действий.

Смена правящих и оппозиционных партий

- Рано или поздно, количественные изменения переходят в качественные: бывшая оппозиционная партия становится правящей, в прошлом правящая – оппозиционной.
- Смена подобных ролей еще больше стимулирует рост межпартийного соперничества. Теперь уже оппозиционная партия, которую активно критиковали ранее, вынуждена с нарастающей активностью критиковать правящую партию.
- Все это в совокупности, в перспективе и исторической ретроспективе дает важный синергетический эффект. Гражданское общество дополнительно защищено от произвольных политических решений.

Сказанное, однако, требует ряда оговорок

- Соперничество политических партий должно быть исключительно мирным и осуществляться строго в границах конституционного регулирования общественных отношений.
- Оппозиционная партия не имеет конституционного права на революцию, бунт или мятеж, насильственное изменение конституционного строя или захват власти.
- Она имеет право на свободу выражения политического мнения, обращенного к потенциальным избирателям.
- Только очередные выборы способны придать легитимный характер смене правящих и оппозиционных партий. По крайней мере, с конституционно-правовой точки зрения.