

Глава 3

Принцип демократии

Теоретические основы принципа демократии: содержание и значение для конституционализма

Демократия может пониматься по-разному. Характеризуя государство, о демократии говорят тогда, когда оценивают качество власти и ее ограничение во имя свободы. В широком смысле проблема демократии связана со всей совокупностью общественных отношений и всей системой конституционного права, а принцип демократии является гарантией поступательного развития Российского государства в целом¹. В этом смысле демократия характеризует состояние различных институтов государства, функционирующего на началах конституционализма. Поэтому на предмет демократичности можно оценивать различные принципы конституционного строя, в том числе социального государства, рыночной экономики, основных прав и свобод личности, территориального устройства и механизма функционирования власти. В оценках состояния различных институтов необходимо также учитывать политико-правовые традиции демократии, которые в наши дни определяют содержание законодательства и особенности правоприменительной практики.

Узкое смысловое значение демократии исходит из идей власти народа. Если широкое понимание демократии исходит из политологического наполнения этого понятия, то узкий подход соответствует его юридической трактовке. Итак, в узком смысле под демократией понимаются политико-правовые формы осуществления гражданами власти и их участия в управлении делами государства (демократическое участие или демократия принятия решений). Вместе с тем оценки такого участия невозможны без анализа многих иных сфер жизни общества и функционирования государства: уровня политического плюрализма, возможности меньшинства влиять на большинство, особенности партийного строительства, реализации принципа открытости органов публичной власти населению.

¹ См.: Завьял Б. С. Конституция России и политический плюрализм: Методология, теория, перспективы правоприменения // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. Вып. 3. Казань, 2008. С. 61.

Оценивать демократию как участие граждан в управлении делами государства невозможно без анализа разных институтов государства, прежде всего, механизма функционирования власти. Таким образом, *широкое и узкое смысловые значения демократии одинаково важны для оценки ее состояния, но магистральное направление анализа лежит в зоне осуществления гражданами властей и их участия в управлении делами государства.*

Демократия реализуется на двух уровнях общественных отношений.

Первый уровень — граждане и власть: возможности граждан осуществлять власть, влиять на нее, а также механизмы реагирования власти на демократическое участие. Правовое отражение этого уровня общественных отношений заключено в конституционной идее народного суверенитета (народовластия), провозглашенной в статье 3 Конституции и получающей развитие в других ее статьях (прежде всего, в ст. 13, 32, 81). Идея многопартийности, выраженная в части 3 статьи 13 Конституции, также важна для оценки демократии на первом уровне общественных отношений, поскольку, с одной стороны, партии как общественные институты являются связующим звеном между гражданами и государством, а с другой стороны, партии, направившие своих представителей на выборные должности, — это одновременно и государственные институты.

В связи с этим идея многопартийности одинаково важна и для оценки демократии *на другом, втором, уровне общественных отношений: системы власти в целом.* Осуществление гражданами власти и их участие в управлении делами государства зависят от того, насколько функционирование органов публичной власти, прежде всего, в системе разделения властей, реализуется на основе демократии. Оценивать ее качество на этом уровне общественных отношений необходимо также через идею политического плюрализма, провозглашенную в части 3 статьи 13 Конституции Российской Федерации. Политический плюрализм в целом — это правовая и институциональная среда в системе власти и за ее пределами, в которой созданы условия для предложения альтернативных вариантов государственных решений, критики гражданами должностных лиц и органов, оглашения альтернативных мнений.

Поскольку политический плюрализм, являясь конституционной идеей, хотя и находит развитие в текущем законодательстве, но сам по себе не устанавливает конкретных механизмов взаимоотношения органов публичной власти, анализировать демократию в этой части необходимо через формальные и неформальные институты политической конкуренции. Для того чтобы признать наличие политической конкуренции в системе власти, необходимо развитие в ней следующих институтов: широкая социальная база парламентского представительства, находящая отражение в механизмах его внутренней работы; свободный доступ к средствам массовой информации (СМИ), предоставляемый всем субъектам, и их политиче-

ская нейтральность; обеспечение деятельности политической оппозиции; механизмы взаимодействия органов публичной власти, позволяющие проявляться инакомыслию при принятии решений.

Таким образом, народный суверенитет (народовластие), многопартийность и политическая конкуренция — это три составляющие идеи принципа российской демократии. В настоящий момент именно через оценки их реализации следует оценивать ее качество. Качество правового регулирования и практика воплощения этих конституционных идей отражают наибольшее число проблем в отношениях граждан и власти, а также в функционировании самой системы власти. Поэтому народный суверенитет, многопартийность, политическая конкуренция являются в настоящее время и «болевыми точками» российской демократии. Оценивать их реализацию необходимо с учетом тех политико-правовых традиций российской государственности, которые столетиями укоренились в российском социуме, формальных и неформальных механизмов регулирования публичной политики, а также уровня и условий современного общественного и государственного развития.

О качестве реализации *народного суверенитета* можно судить, рассмотрев следующие вопросы: историческое понимание и сегодняшние трактовки народного суверенитета; практика реализации непосредственной и представительной демократии и формы демократического участия за ее пределами; причины неудовлетворительной реализации политических прав и свобод; трансформация статуса российского парламента через призму идеи народного представительства.

Качество реализации конституционной идеи *многопартийности* требует первостепенного освещения следующих проблем: политико-правовые требования, влияющие на структурирование общественно-политической системы; правовые средства борьбы с партократией; влияние законодательства на демократизацию политических партий; способы сглаживания недостатков в действии партийной дисциплины; механизмы усиления связей партий с избирателями.

Наиболее актуальными вопросами реализации *политической конкуренции* являются: возможность путем правового регулирования нивелировать стихийные процессы развития политической конкуренции; укрепление прав и гарантий оппозиционной деятельности; модернизация системы власти с целью развития политического плюрализма; законодательные новеллы, необходимые для укрепления роли СМИ в поддержании политической конкуренции.

При этом важно учитывать, что существуют различные понятия квинт-эссенции демократии. Например, по мнению К. Поппера², существуют

² См.: *Popper K.* Пропорциональная система противоречит демократии (<http://kroopkin.livejournal.com/25915.html>).

лишь две формы государственного устройства: та, при которой возможна бескровная смена правительства посредством проведения выборов, и та, где это невозможно. Обычно первая форма зовется демократией, а вторая — диктатурой или тиранией. Р.А. Даль полагает, что ключевой характеристикой демократии является непрерывная способность правительства реагировать на предпочтения своих граждан, которые в политическом отношении рассматриваются как равные³. Современные исследователи связывают понятие демократии с созданием возможности использовать коррупционные разоблачения как орудие борьбы с политическими противниками (С. Барсукова)⁴. В разные периоды истории выделялись типы демократии: переходная, либеральная, суверенная, ограниченная, фиктивная и др. В плюралистической демократии контроль за осуществлением государственной власти обеспечивается снизу, развитым является эффективное воздействие на процесс принятия решений со стороны всех групп и слоев общества. Теория реалистической демократии (теория элит, теория олигархии) опровергает идею народного суверенитета и исходит из того, что на самом деле функцию политического господства в любом государстве осуществляет правящая элита⁵.

Теории демократии получили название по имени своих основателей (идеологов): аристотелевское учение о государственном порядке; демократия по Гоббсу и раннелиберальный конституционализм Локка; идеи о демократии Монтескье; радикальная теория народного суверенитета Руссо; понимание демократии через триаду: представительство, конституционализм и федерализм; демократия как разрешение конфликта между свободой и равенством по Токвиллю; либеральная теория представительной демократии Дж. Ст. Милля; демократия через классовую борьбу и революцию по К. Марксу. В описании современных теорий демократии М. Шмидт, в частности, вышел далеко за пределы понимания непосредственной и представительной демократии. Он выделил теорию плебисцитарной демократии М. Вебера; демократию как рынок и метод по Ю. Шумпетеру; экономическую теорию демократии Энтони Даунса; теорию демократии плюралистов (Далей, Фрэнкеля и других); теорию социальной демократии; теорию, которая акцентирует внимание на гражданском участии; комплексную теорию демократии. Среди современных типов демократии в зависимости уже не от идеологической школы, а от содержательного акцента самой концепции в условиях различных форм государственного устройства и тенденций развития политического плюрализма М. Шмидт выделил: парламентскую и президентскую демократию; кон-

³ См.: Даль Р.А. Полиархия: участие и оппозиция / Пер. с англ. под ред. С. Деникиной, В. Барановой. М., 2010. С. 6.

⁴ См.: Барсукова С.Ю. Партийная коррупция в России 2000-х гг. // Модернизация экономики и общественное развитие: В 3 кн. / Под ред. Е.Г. Янина. М., 2007. С. 77.

⁵ См.: Ким Ю.В. Федеративный режим. М., 2007. С. 54.

курентную демократию и демократию согласия; демократию большинства, консенсусную демократию и институты, соотносимые (сообразные) с демократией; прямую демократию; демократию партийной государственности⁶.

Специалисты выделяют концептуальные характеристики современной российской демократии, которые определяют ее оценки.

Первая — идея отложенной демократии, которая исходит из того, что путь к ней неизбежно должен сопровождаться централизацией и авторитарным правлением. При этом учеными справедливо ставится вопрос: удастся ли России сохранить необходимый баланс демократии и авторитаризма для избежания стагнации общественно-политической системы?⁷

Вторая — «нетипичность» демократии, или «национальные особенности» демократии. Отмечается, что специфическими чертами российской демократии являются неукорененность и нестроенность рыночных отношений, более сложный внешнеполитический контекст строительства по сравнению со многими странами Запада, недостаточная развитость социальной базы для политического плюрализма, вертикальных связей в системе «власть — общество» и доминирование бюрократии⁸.

Третья — опасность «приспособленчества» в оценках российской демократии и снижение ее высоких планок, задаваемых конституционными принципами. Это означает, что сильно упавший уровень легитимности органов власти в России, недействие многих демократических институтов в некотором роде деформируют общественное сознание и сознание специалистов. Снижая высокие планки демократии, многие соглашаются с существованием ее объективных пределов, признают чрезмерный идеализм концепции народного суверенитета и ищут выход в частном. Эта тенденция свойственна, например, изучению электронной демократии. Так, в электронном участии видят создание новых эффективных форм диалога государства с обществом, развитие методов управления государством, расширение возможностей общества воздействовать на аппарат управления, вовлечение в управление политически неактивных групп населения (М.В. Леонова⁹ и др.).

⁶ См.: Schmidt M. G. Demokratietheorien: Eine Einführung. 4., überarb. und erw. Aufl. Wiesbaden, 2008.

⁷ См.: Мониторинг конституционных процессов в России: Аналитический бюллетень Института права и публичной политики. 2011. № 1. С. 8.

⁸ См.: Демократия: развитие российской модели: Аналитический доклад Института современного развития / Под ред. И. Ю. Юргенса. М., 2008.

⁹ См.: Леонова М.В. Электронное участие в России и Европейском Союзе: стратегии, механизмы и оценка результатов // Государственное и муниципальное управление. 2010. № 3. С. 125.

Закрепление принципа демократии в Конституции Российской Федерации: исторические и политические факторы

По свидетельствам специалистов, принимавших участие в разработке Конституции Российской Федерации 1993 года, вокруг понятия «демократия» особых споров не было. Фактически под демократией понималось все то, что было противоположно проявлениям советского тоталитаризма: отсутствие монополии одной партии, свободные альтернативные выборы, свободное использование политических прав и свобод, ликвидация иерархии представительных органов, постоянный характер их работы, наличие местного самоуправления и т.д. Другими словами, в то время казалось, что ликвидация советской конструкции власти и есть демократия (М. А. Краснов).

Народный суверенитет в Конституции Российской Федерации
Тем не менее статья 3 Конституции, посвященная идее народного суверенитета, содержит в себе отголоски советской модели осуществления гражданами власти и их участия в управлении делами государства: это признание народного суверенитета как основы конституционного строя, провозглашение двух форм реализации народом власти — непосредственно и через представителей, фиксация референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, а также запрет на присвоение властных полномочий, власти и ее захват. Формула народовластия, заложенная в статье 3 Конституции, заключает в себе идеалистическую интерпретацию этого принципа, отраженную в трудах Ж.-Ж. Руссо и его сторонников. Эта формула преломилась в идеи либерализма в работах государствоведов XIX — начала XX веков (Дж. Ст. Милль, Б. Н. Чичерин¹⁰ и др.), а в период советского строительства была наполнена положениями о безусловном проведении воли народа представительными органами. *Формула народного суверенитета, установленная в статье 3 Конституции Российской Федерации сама по себе звучит идеалистично. Дело в том, что эта формула при буквальном ее толковании приводит к абсолютному пониманию народного суверенитета. Из статьи 3 вытекают только две формы осуществления принадлежащей народу власти: непосредственно и через своих представителей.*

Совсем немногие государства решились закрепить в своих конституциях идею демократии в прямой интерпретации народного суверенитета. Вместе с тем идеалистическая формула народовластия, заложенная в Конституции Российской Федерации 1993 года, наверное, не могла не родиться при смене формаций в России (при переходе от

¹⁰ См.: Милль Дж. Ст. Представительное правление. М., 1897; Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М., 1899.

от так называемого социализма к так называемому капитализму). Сами по себе провозглашенные в 1993 году идеи народного суверенитета, политического плюрализма, многопартийности и разделения властей не могут при определенных условиях гармонично сочетаться. В частности, политический плюрализм и многопартийность стимулируют развитие партий, которые, «монополизировав» общественно-политическую систему, «стесняют» непосредственное и представительное участие непартийных граждан в их влиянии на власть. Более того, современные реалии еще раз показывают, что народный суверенитет, представительное правление и режим личной власти, который может проявляться и через механизм разделения властей, отнюдь не исключают друг друга. Правильно отмечается, что, опираясь на трактовку демократии как непосредственного выражения народного суверенитета, воли народа или его большинства, волюнтаристские теории права (Руссо, например) могут как раз обосновывать существование неплюралистических политических режимов¹¹.

Как в России, так и в зарубежных странах, в том числе и развитых европейских, народный суверенитет объективно ограничивается монопольным положением партий в общественно-политической системе, технологиями манипулирования электоратом на выборах, состоянием подконтрольности СМИ «правлящим элитам», рационализацией управления: сведением вектора принятия решений от представительной власти к исполнительным органам. Кроме того, демократическое участие может реализовываться не только в формах непосредственной и представительной демократии. При этом не только представительные (законодательные) органы способны и обязаны выражать (учитывать) интересы граждан. Демократия может реализовываться в ходе общественных независимых экспертиз, участия граждан и их объединений в обсуждении проектов решений, публичных слушаний и консультаций как необходимых этапов принятия актов и т.д.

Хотя народный суверенитет может расцениваться как условный постулат, его сущность весьма важна для установления правовой интенции российской демократии, а отказ от него может стать отказом от механизма, который мог бы привести к какому-то значимому результату анализа конституция¹². Одним словом, *нельзя отказываться от идеи народного суверенитета и в то же время оценивать демократию в России, опираясь лишь на содержание статьи 3 Конституции, иначе может создаваться впечатление о фиктивности Основного закона и формироваться неправильное представление о существе и масштабах российской демократии на современном этапе.*

¹¹ См.: Медушевский А. Н. Диалог со временем. Российские конституционалисты конца XIX — начала XX века. М., 2010. С. 168.

¹² См.: Мониторинг конституционных процессов в России. 2011. № 1. С. 11.

Понимание этой статьи должно сопровождаться толкованиями о правовых пределах и издержках реализации народного суверенитета и включением в анализ различных форм участия граждан и их объединений в управлении делами государства и выделением новых типов демократии помимо непосредственной и представительной демократии (как предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законодательством, так ими и не предусмотренных). Между тем демократическое участие может осуществляться не только в рамках непосредственной и представительной демократии, но и в рамках консультативной демократии, демократии соучастия, различных форм коммуникаций в общественно-политической системе. Оно проявляется не только тогда, когда граждане оказывают влияние на собственно деятельность органов публичной власти: в ходе народного представительства, выборов, референдумов, отзывает должностных лиц и т. д. Демократическое участие сопровождается различными общественными процессами: решение гражданами общественно-полезных задач собственными силами — деятельность ТСЖ, волонтерство (добровольчество), социальная ответственность бизнеса и т. д.

Пределы и издержки реализации народного суверенитета — это не просто следствия подавления правовых норм политтехнологическими приемами, это неразрешимые концептуальные изъяны идеи народного суверенитета, а также существенные трансформации в общественно-политических системах большинства государств. Эти трансформации можно коротко объяснить таким явлением, как партократия. Она означает монополизацию власти партиями (и политическими элитами, за ними стоящими), которая предсказывалась еще в XIX — начале XX века, но стала очевидной и достигла таких масштабов только в наше время. Для того чтобы понять степень влияния правового регулирования, политтехнологий и партократии на развитие демократии, в анализе необходимо использовать как правовой, так и политологический подходы.

Представительная демократия (народное представительство в виде осуществления власти гражданами через демократически избранных представителей) как одна из форм реализации народного суверенитета в советской интерпретации не была поддержана в Конституции Российской Федерации 1993 года. Отказ от полновластия Советов и демократического централизма, введение политического плюрализма и установление сильной роли Президента в системе разделения властей не просто сгладили идеализм концепции народного представительства, а фактически ознаменовали утрату ее актуальности. Конституция России практически никак не поддержала развивающие эту концепцию положения: о возможности «зеркального» отражения в представительном учреждении мнений, царящих в обществе, а также о том, что законодательный (представительный) орган призван влиять на исполнительные органы и уравновешивать систему власти своим влиянием. Возможно, из-за от-

сутствия прямой конституционной основы впоследствии и не было серьезных теоретических аргументов, которые объясняли бы недопустимость изменения избирательного законодательства: пропорционализации выборов, исключения графы «против всех», снижения кворума явки избирателей, а также воспрепятствовали бы полунформальной тенденции переноса центра принятия решений из законодательного органа в исполнительную власть. Так, не получила признания и теория производного представительства, в соответствии с которой в общенародном государстве органы, избираемые напрямую гражданами, формируют все иные органы, и это, в свою очередь, распространяет идею народного суверенитета на всю работу органов власти.

Прямая демократия как составная часть идеи народного суверенитета отражена в Конституции Российской Федерации с учетом политико-правовых традиций российской демократии. Двум ее формам — выборам и референдуму — придается достаточно важное значение (ч. 3 ст. 3, ст. 32, 81, 86, ч. 2 ст. 130 и др.). В Конституции не нашел отражения такой институт прямой демократии, как отзыв выборного должностного лица, что также свидетельствует об утрате значения концепции народного представительства. Впоследствии в ряде решений Конституционного Суда Российской Федерации была проведена идея свободного депутатского мандата. При этом право на отзыв выборного должностного лица не отрицалось, однако возможность его реализации отягощалась необходимостью соблюдения целого ряда процедур: судебных, гарантирующих должностному лицу дать объяснения по поводу оснований отзыва и др. В то же время законодательство о выборах и референдуме и соответствующая правоприменительная практика не препятствуют «грязным» избирательным технологиям. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» содержит достаточно сложную процедуру его организации и исключает его проведение по широкому кругу вопросов¹³. Таким образом, текущее законодательство и правоприменительная практика способствуют развенчанию идеализма принципа народного суверенитета, и это вряд ли можно признать удачным политико-правовым решением для обеспечения реальности оценок российской демократии.

¹³ См. Руденко В. Право на участие в референдуме: тенденции развития современного российского законодательства // Сравнительное конституционное обозрение. 2004. № 3(48); Кирьячая М. М. Референдум в системе публично-политических прав граждан Российской Федерации. М., 2006; Скосаренко Е. Е. Избирательная система России: мифы и политическая реальность. М., 2007; Баранов И. «Лучшая в мире» избирательная система // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2(63); Бланкена-ман А. Референдум и Конституционный Суд // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2(59). С. 169; Андреева Г., Верещагин А., Старостина И. Двери для референдума приоткрываются? // Там же. С. 173.

Идея многопартийности в Конституции Российской Федерации. В Конституции многопартийность определяется, в основном, только через два положения: части 3 статьи 13 (многопартийность) и статьи 30 (право на объединение). Конституционно-правовой статус партий и их позиции в общественно-политической системе развиваются лишь в текущем законодательстве. Такое скудное конституционное регулирование нельзя признать удовлетворительным. Если в отношении института выборов молчание Конституции по ряду вопросов можно допустить, так как выборы традиционно признаются как само собой разумеющийся атрибут прямой демократии, то регулирование организации и деятельности партий явилось относительно новым направлением в современной российской истории. Это обстоятельство до сих пор и в теории, и на практике приводит к неоднозначному пониманию меры государственного регулирования партийной жизни, сущности многопартийности. Между тем она существует не тогда, когда созданы и представлены в парламенте несколько партий, и даже не тогда, когда они наделены определенными возможностями принимать публично-властные решения и влиять на их принятие, а тогда, когда партии действуют в условиях политической конкуренции.

Политическая конкуренция в Конституции Российской Федерации. По свидетельству специалистов, участвовавших в разработке Конституции России, в начале 1990-х годов казалось, что политическая конкуренция будет обеспечена благодаря одному только конституционному закреплению идеологического и политического плюрализма, многопартийности. Авторы Конституции 1993 года так и поступили. Статья 13 прямо провозглашает идеологическое многообразие, запрет на обязательную государственную идеологию, политическое и идеологическое многообразие и равенство общественных объединений (в том числе политических партий) перед законом (М. А. Краснов).

Понятие «политическая конкуренция» прямо не определяется ни в Конституции России, ни в российском законодательстве. В части 1 и части 3 статьи 13 Конституции провозглашается принцип идеологического многообразия и политического плюрализма. Эта конституционная идея, хотя и находит развитие в Конституции (например, в ст. 30, 32) и текущем законодательстве (в федеральных законах о выборах, партиях и др.), но сама по себе не формирует конкретных правил поведения конкурентов и уполномоченных органов. Исходя из этого, политическая конкуренция — не столько конституционная ценность или принцип, сколько институт, представляющий собой конкретные правила поведения субъектов.

Политическая конкуренция означает соперничество политических партий и иных политических общественных объединений в целях получения голосов избирателей, должностей и властных ресурсов. Это состояние общественно-политической системы, в условиях которой каждый уполномоченный субъект имеет шансы прийти к власти. При этом конку-

ренция будет добросовестной только тогда, когда самостоятельными действиями каждого из конкурентов исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия получения голосов избирателей, должностей и властных ресурсов. В этом определении следует особо выделить слова «в одностороннем порядке воздействовать на общие условия». Недобросовестной конкуренция будет тогда, когда один из конкурентов так воздействует на общие условия политической конкуренции, что это позволяет ему получить те преимущества, на которые при объективном течении событий могли бы рассчитывать другие конкуренты. Недобросовестное поведение конкурентов может быть прямо предусмотрено в законодательстве, когда оно противоречит обычаям делового оборота (этике в публичной политике), требованиям добропорядочности, разумности и справедливости, если, еще раз отметим, причиняет или может причинить убытки другим конкурентам либо наносит или может нанести вред их деловой репутации.

Невозможно, в связи с отсутствием прямого конституционного намека на политическую конкуренцию она в большей мере и развивается «в тени» правового регулирования.

Развитие принципа демократии в законодательстве, на практике Конституционного Суда (иных судов) и политических отношениях

Текущее регулирование принципа демократии и судебная практика, его развивающая, идут в направлении обеспечения конституционных политических прав и свобод, а также установления и поддержания начал парламентаризма в системе функционирования органов. *Учитывая недостатки институализации принципа демократии в самой Конституции Российской Федерации, о которых уже говорилось, его развитие в законодательстве и правоприменительной практике зачастую приобретает конституционный смысл. Поэтому можно сказать, что нормативной основой принципа демократии в целом являются не только Конституция, но и текущее законодательство.*

На уровне общественных отношений «граждане и власть» идея народного суверенитета развивается в законах о выборах, партиях, манифестациях, обращениях, объединениях и др. На уровне функционирования системы власти положения о ее демократическом устройстве и работе отражены, прежде всего, в федеральных конституционных законах о статусе органов публичной власти и в регламентах их деятельности. Идеи многопартийности и политической конкуренции можно увидеть, например, в процедуре организации и проведения выборов (прежде всего, в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав граждан), в гарантиях деятельности парламентского меньшинства (Регламент Госу-

дарственной Думы), в законодательстве о политических партиях и иных общественных объединениях, в Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» и некоторых других актах.

Вместе с тем *само законодательство в ряде случаев ограничивает развитие принципа демократии*. Это проявляется в правовом регулировании и народного суверенитета, и многопартийности, и политической конкуренции.

Во-первых, действующее законодательство не в состоянии воспрепятствовать злоупотреблению правом со стороны конкурентов. С его помощью не получается ограничивать административный ресурс и «грязные» технологии в целом. Неформальные механизмы взаимодействия органов, а также политических элит в системе власти демонстрируют «перекосы» во влиянии конкурентов друг на друга и доминируют над формальными механизмами участия граждан в управлении делами государства.

Во-вторых, некоторые нормы российского законодательства прямо деформируют правопорядок в общественно-политической системе. Так, требования к созданию и регистрации политических партий (ст. 3 и 36 Федерального закона «О политических партиях») непропорционально ограничивают конкурентное поле и создают реальные предпосылки для возникновения доминирования одного из конкурентов. К необоснованному доминированию приводит и пункт 2 статьи 39 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации», согласно которому партии, располагающие депутатскими мандатами в Государственной Думе текущего созыва, а также в законодательных (представительных) органах не менее чем одной трети субъектов Российской Федерации, регистрируются без сбора подписей. Между тем электоральная поддержка таких партий к моменту новых выборов может существенно упасть, поэтому предоставление им преференций перед другими избирательными объединениями можно расценить как нарушение принципа равноправия. И почему только парламентским партиям гарантируется доступ к СМИ? Федеральный закон «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами» создает дисбаланс в конкурентном правопорядке. В нем устанавливаются необоснованные преференции определенной группе субъектов.

«Аномальным» выглядит пункт 1 статьи 26¹ Федерального закона «О политических партиях»: предложения о кандидатурах на пост высшего должностного лица субъекта Федерации вправе вносить Президенту России политическая партия, список кандидатов которой получил наибольшее число голосов избирателей на основании последних выборов и был допущен к распределению мандатов. В этом согласовательном механизме с изначально решающей кадровой ролью главы государства Президент

ни бы выслушать предложения всех политических партий, имеющих представительство в законодательном (представительном) органе власти субъекта Российской Федерации. А сейчас эта норма создает необоснованные преимущества одной общественно-политической силе, способствуя ее доминированию и политической концентрации и устраняя в этой части конкуренцию в субъекте Федерации.

В законодательстве необоснованно дифференцируются предупредительные меры, применяемые в отношении политических партий и иных организационно-правовых форм общественных объединений (Федеральные законы «Об общественных объединениях» и «О политических партиях»). Однако любые необоснованные различия в статусах однотипных субъектов общественно-политической системы (в данном случае партий и политических общественных объединений) могут вносить деформации в политическую конкуренцию: усиливать доминирование и политическую концентрацию одних конкурентов по сравнению с другими. И это при том, что политический рынок и так является достаточно монополизированным профессиональными субъектами в политике, конми являются политические партии¹⁴.

Четвертых, российское законодательство не регулирует целый ряд институтов и механизмов, без которых развитие политической конкуренции представляется невозможным. По неформальному пути, в основном, развивается институт политических соглашений о распределении должностей и формировании публичных структур, о поддержке законодательных инициатив, о коалициях, об объединении партий и предпринимательских союзов. Формально не определена правовая природа политических соглашений: предмет, стороны, права, обязанности и система ответственности. Не установлено общепринятого порядка заключения и опубликования политических соглашений. Не решен вопрос о защите политических соглашений в суде. Очевидно также, что необходимо установить законодательные запреты на совершение политических соглашений, ограничивающих политическую конкуренцию, например соглашения о коалиции в парламенте двух партий, имеющих наибольшую электоральную поддержку. Правовой инструментарий регулирования политической конкуренции достаточно примитивен. Законы не наполнены понятиями «недобросовестная политическая конкуренция», «доминирующее положение», «злоупотребление доминирующим положением», «политическая концентрация», «политическая оппозиция».

Таким образом, *российское законодательство не может смягчить характерную для многих зарубежных государств тенденцию к монополизации партиями общественно-политического про-*

¹⁴ См. Кондрашев А. А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации. М., 2011. С. 356.

странства. Эта тенденция связана с трансформацией роли политических партий, все больше отдаляющихся в своей деятельности от избирателей и не закладывающих в основу своего функционирования принципов внутрипартийной демократии. По решениям правоприменительных органов можно судить о демократии в действии. Но какими могут быть эти решения при непропорциональном ограничении конституционных принципов в самом законодательстве? При таких условиях решения органов могут характеризоваться правовой неопределенностью и содержать противоречия.

Конституционный Суд Российской Федерации принял большое число решений, в которых защищаются политические права и свободы, а также толкуются разные аспекты работы общественных и государственных институтов на началах демократии. Вкладом в ее понимание явились, например, решения о разумности пятипроцентного избирательного барьера, об обеспечении активного избирательного права в ходе предвыборной агитации или информирования граждан избирательными комиссиями, а также о недопустимости ограничения пассивного избирательного права в законодательстве субъектов Российской Федерации и в связи с принятием решения об отмене (аннулировании) регистрации федерального списка кандидатов по причине выбытия из него определенного числа лиц.

Конституционный Суд практически не апеллирует в своих решениях к понятию «народный суверенитет» (это понятие можно встретить лишь в особых мнениях конституционных судей). Правда, в ряде решений (их около двадцати) он воспроизводит конституционную формулу, гласящую, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Многие решения Конституционного Суда, уточняющие и развивающие принцип демократии, критикуются исследователями как неоднозначные, идущие вразрез с идеями народовластия. Например, решения о конституционности положений закона, устанавливающего возможность создания политических партий только федерального уровня, а также достаточно высокие требования к численности вновь создаваемой политической партии. Решения о «подразумеваемых» полномочиях Президента Российской Федерации может ложиться в обоснование негативной тенденции на практике, которая заключается в смещении центра принятия публично-властных решений от законодательной власти к исполнительным органам. А решение Суда о конституционности процедуры назначения (утверждения) глав субъектов Федерации, минуя прямые выборы, теряет актуальность в связи с заявлением, сделанным Президентом Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию 2011 года, о возврате к «выборности губернаторов».

Суть одного и того же решения Конституционного Суда может совершенно по-разному пониматься специалистами, что не идет на пользу по-

нимания принципа демократии в России. Так, М. А. Краснов увидел в Постановлении от 11 июня 2003 года № 10-П наделение органов, а не граждан приоритетными позициями при реализации власти. Рассматривая вопрос о том, не нарушает ли Конституцию законодательный запрет проводить одновременно референдум и выборы, Конституционный Суд подтвердил конституционность такого закона. Он отметил: «Исходя из того, что каждая из этих форм предназначена для достижения самостоятельных целей, федеральный законодатель определяет как время проведения выборов, так и время проведения референдума. Поскольку одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы непосредственного народовластия, федеральный законодатель вправе ввести регулирование, при котором осуществление кампании по проведению референдума не совпадает с избирательной кампанией». По мнению Б. С. Эбзеева, суть этого решения состоит в объяснении того, что Конституция закрепляет демократию не в смысле господства народа, а в смысле рациональной организации политического процесса и обеспечения политического единства народа в условиях многопартийности и плюрализма». При этом Конституционный Суд справедливо отказался от идеи демократии как господства народа, совпадения управляющих и управляемых¹⁵.

В ряде случаев Конституционный Суд не развивает положения демократии, ссылаясь на ранее вынесенные решения и (или) международные стандарты. Однако зачастую это бывает необходимо для поддержания в России общепринятых демократических традиций. Так, Суд вынес Определение от 2 апреля 2009 года по жалобам нескольких граждан, которые оспаривали конституционность ряда норм Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Заявители утверждали, что эти нормы, преломляясь в правоприменительную практику, фактически закрепляют разрешительный порядок проведения публичных мероприятий. Конституционный Суд сослался на международные документы и европейскую судебную практику, признав, что российские нормы в целом конституционны, и при их реализации правоприменитель должен ориентироваться на демократическую судебную практику. Однако если бы тогда Суд в полной мере перечислил конкретные позитивные ориентиры, то, возможно, на практике не возникало бы вопросов о правовой квалификации действий оппозиционеров в ходе публичных мероприятий.

Несмотря на то что процесс толкования нормативных правовых актов выматывается определенными закономерностями, решения Конституционно-

¹⁵ См. Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 63.

го Суда Российской Федерации не дают однозначного представления о существовании принципа российской демократии и качестве его реализации. Возможно, это связано с тем, что проблемы демократии сами по себе чрезвычайно многогранны и сложны, что препятствует четкому выстраиванию российской демократической модели. В ряде случаев Суд не хочет или не может говорить о демократии, поскольку она как социологическое понятие трудно поддается юридической идентификации. Возможно, это связано с тем, что Суд выстраивает аргументацию итогового вывода, не пользуясь в каждом случае разными методологическими приемами: оценивает формальную конституционность или выходит за ее пределы и оценивает эффективность нормы либо, «выходя на вопросы обстоятельств, прячется за факты определенных исторических моментов»¹⁶. Между тем хотелось бы ожидать, что Конституционный Суд станет больше обращаться к оценке качества российской демократии и выявлять содержание принципа демократии как такового.

Решения Верховного Суда Российской Федерации и иных судов общей юрисдикции чаще всего связаны с проблемами партийного строительства и выборов. В развитии этих направлений в правоприменительной практике участвует и прокуратура в рамках своих полномочий. Названные органы рассматривают дела, связанные с регистрацией партий, регистрацией федеральных списков кандидатов на выборах и их отменой. В поле их зрения попадают вопросы законности организационной структуры и деятельности партий, результатов выборов и др.

В России относительно давно и достаточно масштабно судами общей юрисдикции рассматриваются дела об оскорблении должностных лиц и клевете в их адрес со стороны журналистов, общественников, правозащитников и других лиц, которые по роду своей деятельности призваны критиковать власть. Российская правоприменительная практика в целом следует демократическим стандартам правовой квалификации деяний, совершенных в протестных целях. О том, что европейские стандарты квалификации оппозиционного мнения, высказанного в адрес должностного лица, проникают в российскую правоприменительную практику, свидетельствует, в частности, Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 февраля 2005 года № 3 «О судебной практике по делам о защите чести и достоинства граждан, а также деловой репутации граждан и юридических лиц». В нем отмечается, что судам следует иметь в виду, что в соответствии со статьями 3 и 4 Декларации о свободе политической дискуссии в СМИ, принятой 12 февраля 2004 года на 872-м заседании Комитета министров Совета Европы, политические деятели, стремящиеся заручиться общественным мнением, тем самым соглашаются стать объектом общественной политической дискуссии и критики в

¹⁶ См.: Мониторинг конституционных процессов в России. 2011. № 1. С. 8.

СМИ. Государственные должностные лица могут быть подвергнуты критике в СМИ в отношении того, как они исполняют свои обязанности, поскольку это необходимо для обеспечения гласного и ответственного исполнения ими своих полномочий.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК) принимает нормативные и индивидуальные решения в избирательный период в рамках своего статуса. Однако ее статус ограничен достаточно технической компетенцией: зарегистрировать, определить порядок, отменить регистрацию на основе решения суда, проинформировать избирателей и др. Порядок ее организации и встроения в систему власти, а также неформальные позиции (организация экскурсий, студенческих конкурсов, встречи председателя Комиссии с Президентом Российской Федерации) только подтверждают (и укореняют) ее техническую компетенцию. В этих условиях решения ЦИК не развивают принцип демократии и стоят на страже его соблюдения только в тех рамках, которые им определены законом.

Европейский Суд по правам человека. Несмотря на то что авторитет Европейского Суда оспаривается в России некоторыми специалистами в практиках, его решения (как в отношении России, так и в отношении других государств) в защиту политических прав и свобод в частности и принципа демократии в целом так или иначе влияют на законодательную и правоприменительную практику России. В связи с этим показательными можно считать решения Европейского Суда по правам человека по делам «Принберг против Российской Федерации» (2005) и «Красуля против Российской Федерации» (2007). Суть последнего дела заключалась в том, что главный редактор региональной газеты был приговорен российским судом к одному году лишения свободы условно за публикацию статьи, автор которой подверг критике губернатора за давление, оказанное им на депутатов в ходе принятия регионального закона об упразднении выборов мэра, и охарактеризовал губернатора как личность, политически непригодную для занимаемой им должности. Суд, напротив, увидел в газетной статье существенный вклад в политическую дискуссию и не подлежащее доказательству оценочное высказывание и признал осуждение несоразмерным обстоятельствам и тем самым нарушающим статью 10 европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Для развития демократии в широком смысле как сосуществования различных институтов государства важными представляются международные документы, в том числе принятые в рамках ООН, о борьбе с коррупцией, об обеспечении транспарентности (открытости) власти.

Одним из знаковых дел, рассмотренных недавно в Европейском Суде по правам человека в сфере партийного строительства, является дело «Республиканская партия России против Российской Федерации». Решения Европейского Суда становятся основой модернизации политиче-

ской системы, провозглашенной в Послании Президента Российской Федерации 2011 года: ввести упрощенный порядок регистрации партий по заявке от 500 человек, представляющих не менее 50 % регионов страны; отменить сбор подписей для участия в выборах в Государственную Думу и в региональные парламенты, сократить количество подписей избирателей, необходимых для участия в выборах Президента Российской Федерации; ввести пропорциональное представительство на выборах в Государственную Думу по 225 округам.

Общественно-политическая практика реализации принципа демократии

В России существует широкая общественно-политическая практика, которая развивает принцип демократии в позитивном ключе: влияние на власть некоммерческих организаций, соглашения и коалиции политических сил, договоренности во власти и др. Гражданское общество весьма развито (Л. И. Яковсон, И. Мерсиянова¹⁷, К. Беше-Головко¹⁸), что говорит о наличии потенциала реализации идеи *народного суверенитета*. По мнению Ю. Красина, институциональная база сильной демократии должна неизбежно выходить за пределы политико-правовой организации общества, черпая питательные соки в его культуре и социальных отношениях. Демократия не тождественна сложившемуся режиму и группам властвующей элиты. В регионах и на локальном уровне вырисовываются контуры стартовой площадки для действительно массового гражданского движения, которое потенциально в состоянии объединить очаги демократического сопротивления, возникающие на почве профессиональных, территориальных, самоуправленческих, правозащитных, экологических интересов¹⁹.

Несмотря на законодательные ограничения доступа партий и непартийных кандидатов в публичную политику (которые, возможно, после Послания Президента Российской Федерации будут в большей части сняты) в России активно развиваются новые формы демократического участия как имеющие нормативные основы, так и их прямо не имеющие: экспертная деятельность граждан и организаций; лоббизм; общественные слушания, которые проводятся заинтересованными лицами в инициативном порядке за рамками процедуры публичных слушаний; народные обсуждения вопросов государственной и общественной жизни через Интернет

¹⁷ См.: Факторы развития гражданского общества и механизмы его взаимодействия с государством / Под ред. Л. И. Яковсона. М., 2008. С. 237 и др.

¹⁸ См.: Мониторинг конституционных процессов в России. 2011. № 1. С. 9.

¹⁹ См.: Красин Ю. Демократический проект в политической реальности России // Конституционное развитие России: задачи институционального проектирования. М., 2007. С. 16, 24, 25.

публичные консультации органов власти с бизнес-структурами при оценке регулирующего воздействия; деятельность Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при Правительстве, общественных советов (консультативных, экспертных) при органах публичной власти, включение представителей общественных институтов (например, коммерческих и некоммерческих организаций) в состав внутриведомственных или межведомственных подразделений; встречи должностных лиц с представителями общественных институтов, в частности Президента Российской Федерации с крупным бизнесом; «прикомандирование» сотрудников бизнес-структур к органам исполнительной власти; другие проявления общественной (социальной) активности, имеющей целью повлиять на власть (например, прикрепление к автомобилям белых ленточек в знак протеста против коррупции).

При всех своих положительных сторонах (они технологичны, заполняют дефицит демократии в условиях партотократии, привносят в демократию элементы профессионализма) новые формы демократического участия имеют и недостатки. Так, лоббизм в России формально не предусмотрен. Но он есть. И не обязательно в сросшемся с коррупцией виде. Бизнес-лигатурные компании предоставляют услуги по продвижению частных интересов в деятельности органов публичной власти. Однако в «договорах лоббирования» в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации (в основном, в договорах на оказание услуг) опасно фиксировать такие услуги, как, например, организация встречи с должностным лицом, организация парламентских слушаний, получение информации о ходе движения конкретного нормативного правового акта. Опасно, потому что такого рода действия могут противоречить законодательству о статусе должностных лиц, о государственной службе, о профессиональной этике поведения должностных лиц в публичной политике (которой, кстати, в России почти нет).

Публичные консультации власти с бизнесом проводятся Министерством экономического развития Российской Федерации (его департамент оценки регулирующего воздействия) при подготовке заключения Министерства на проекты нормативных правовых актов (как законов, так и подзаконных), затрагивающих вопросы экономики и предпринимательства. Конкретная процедура публичных консультаций заключается в обобщении данных, полученных из экспертных заключений представителей бизнес-сообщества или из заранее разосланных бизнес-структурам опросников. Официально публичные консультации были введены осенью 2010 года. В настоящее время активность предпринимателей в таком участии постепенно снижается. Очевидно, это связано с большими затратами на подготовку экспертных заключений, при том что выраженное в нем мнение совсем не обязательно будет принято во внимание органами публичной власти. Кроме того, пока оценке подвергаются немногие проекты

нормативных правовых актов, в то время как большая часть влияющей на бизнес законодательной базы принимается вне публичных консультаций. Кроме того, на этапе нормотворчества не всегда можно просчитать, что тот или иной акт окажет существенное воздействие на экономику. Понять это часто возможно только на этапе правоприменения. А расширять до бесконечности зону публичных консультаций обременительно и органам публичной власти.

Общественные советы (консультативные, экспертные) созданы при многих органах власти федерального и регионального уровней. Привлечение представителей общественных институтов широко практикуется и на уровне местного самоуправления. В этих советах представители власти и общества вместе обсуждают различные вопросы государственного развития. Однако нельзя назвать процедуры формирования и деятельности этих советов прозрачными. Попасть в них и быть выслушанными, очевидно, могут не все желающие. Экспертное сообщество реагирует адекватно: оно становится все более закрытым и «коррумпированным». То же самое следует сказать и относительно встреч должностных лиц с представителями общественных институтов. Президент Российской Федерации встречается, как правило, с представителями крупного бизнеса или с «отобранными» уполномоченными из заранее определенных отраслей экономики.

Конечно, новые формы участия граждан в управлении делами государства имеют определенные издержки и не могут стать хорошей альтернативой традиционным механизмам народовластия: выборам, референдуму, представительному правлению. Последние требуют существенной идейной и содержательной модернизации наряду с развитием новых типов демократического участия.

Модернизация идеи народного представительства, в частности, идет параллельно с трансформацией роли российского парламента в системе власти, которая возможна на демократических началах. Оно уже не является исключительным учреждением, осуществляющим контроль над исполнительными органами. Этот вывод вытекает не только из политической конъюнктуры, сложившейся в России. Происходит общая трансформация связей контактеров в системе управления обществом. Все органы, независимо от их отношения к различным ветвям власти, наделены полномочиями по взаимному, равновеликому контролю. Кроме того, все органы ориентированы на народное представительство, которое в буквальном смысле означает выявление и учет интересов граждан в их деятельности. Поэтому народное представительство нельзя связывать только с парламентом и с депутатами. Исполнительная власть сама активно создает институты для выявления частных интересов: общественные советы, привлечение независимых экспертов, публичные консультации. В связи со смещением акцентов в системе принятия решений парламент может

не иметь сильных рычагов для контроля над исполнительной властью. Это становится тем более очевидно в случае, если в парламенте и правительстве ведется общественно-политическая дискуссия, но участвует в ней только «партия большинства». Такие ситуации все больше актуализируют проблему поиска политической оппозиции, готовой взять на себя выделенные полномочия парламента по контролю над правительством.

Эволюция места парламента в системе власти происходит еще и потому, что нарастает технологизация управления обществом. Помимо традиционной формы функционирования народного представительства (три чтения законопроекта, комитеты, комиссии, рабочие группы) возникают новые каналы выражения и согласования частных и публичных интересов: лоббизм, так называемые нулевые чтения, консультации фракций с общественно-политическими силами и предпринимательским сообществом. В этом смысле можно говорить об *усложнении* парламентской практики. Как уже отмечалось, в системе принятия публично-властных решений акценты смещаются в сторону исполнительной власти — вопросы, подлежащие законодательному регулированию, принимаются правительством или президентом, пропускаются процедуры чтений, согласования законопроектов с регионами и т.д. В этом смысле можно говорить об *упрощении* парламентской практики.

Основное предназначение народного представительства в настоящее время может заключаться в создании различных площадок на уровне парламента, правительства, органов исполнительной власти, где сходятся различные мнения, экспертные оценки, получившие представительство в ходе выборов, лоббизма или по иным формальным основаниям. Отношения народного представительства утратили смысл «народных» в аспекте традиционного народовластия. Важно обеспечивать и представительство интересов коммерческого и некоммерческого сектора в деятельности органов власти, представительство государственных интересов в бизнес-среде и НКО-сообществе. Актуальными стали различные модели представительства: представительство депутатом своих избирателей; представительство политическими партиями своих избирателей; представительство объединений (коллективов) граждан, заявляющих власти «укрупненные» позиции избирателей, в том числе и в ходе различных правовых форм демократического участия, например митингов; представительство лоббистами интересов своих клиентов (прежде всего коммерческих и некоммерческих организаций) в деятельности органов публичной власти.

Многопартийность. Российская демократия не избежала партократии как масштабной монополизации партиями (и политическими элитами, во ними стоящими) общественно-политического пространства. Влияние общественных объединений, не являющихся политическими партиями, хотя и не отрицается, но становится второстепенным. Не случайно поэто-

му в европейских странах наиболее отчетливо наблюдается тенденция принятия решений в обход партий, путем механизмов гражданской активности: «гражданские инициативы» в Германии, развитие институтов саморегулирования, влияние на власть независимых экспертных оценок.

Тенденция монополизации политическими партиями парламента и ущерб прямого участия избирателей стала очевидной уже в начале XX века, а сама партократия достигла апогея в наши дни (хотя демократическое развитие российской общественно-политической системы страдает не только из-за партийного монополизма; изъяны нужно искать и в устройстве всей системы власти и в ряде других институтов). Партии в определенном смысле ограничивают многополярное представительство. Они структурируют и укрупняют интересы, тем самым сужая их спектр. Партии встают между избирателями и органами власти и представляют собой дополнительное звено в общественно-политической системе. Выборы по пропорциональной избирательной системе привели к построению парламентаризма с учетом партийных принципов, среди которых можно назвать и принципы, потенциально запрограммированные на умаление демократии. Речь, например, идет о негативном влиянии партийной дисциплины на активность рядовых членов. На практике это часто оборачивается полупустыми залами парламента, занятием депутатами деятельностью, не совместимой с их статусом, «торговлей» голосами членов партии в зависимости от изменения политической конъюнктуры.

И в наши дни не найдено однозначного ответа на вопросы: совместим ли партийный монополизм с пониманием демократии, и если нет, то как ему противостоять? Вопрос осложняется в связи с осмыслением феноменов «партия власти» и «правящая партия» и необходимостью правового ограничения их влияния на систему функционирования органов. Между тем существование «правящей партии» может рассматриваться как проявление «партийного монополизма» и ограничение политической конкуренции.

Политическая конкуренция. В России ни в системе власти, ни за ее пределами пока не сформировалась культура ведения общественно-политической дискуссии о государственных решениях. Еще в ходе Перестройки ставилась задача внесения демократических начал в публичное обсуждение: «...давно пора научиться чутко прислушиваться к голосу оппонента, не относиться к нему с заведомой предвзятостью. Социалистический плюрализм мнений, спор, дискуссия, сопоставление взглядов — путь к поиску лучших, оптимальных решений»²⁰. *Вместе с тем культура ведения общественно-политической дискуссии не может сформироваться в одночасье. Она должна «выращиваться» длительно*

²⁰ См.: Материалы XIX Всесоюзной конференции Коммунистической партии Советского Союза. М., 1988. С. 52.

времени, в том числе и посредством позитивного права и правоприменительной практики.

Специалистами отмечается, что сама конституционная конструкция власти неизбежно ведет к формированию моноцентрической системы и препятствует политической конкуренции. Даже непопулярный президент имеет огромные институциональные возможности если и не подавить мнение парламента, то, во всяком случае, не очень считаться с его мнением и мнением оппозиционно настроенных сил. И в любом случае основной инструмент политики — правительство — остается в руках главы государства. В России формально и неформально сформировалась такая система власти, где институционально Президенту ничего не противопоставлено. А при появлении популярного президента названный феномен усиливается до такой степени, что окончательно обнажается суть моноцентрического режима: мопосубъект, в зависимости от своего мировоззрения, может как разрешить деятельность оппозиции, так и полностью блокировать ее. В нормальной ситуации стимулом для партий является возможность приобретения ими мандата на проведение определенного социального и экономического курса в качестве правящей партии или правящей коалиции. Для этого необходимо, чтобы от результатов парламентских выборов (в России — выборов в Государственную Думу) зависело формирование Правительства и его дальнейшая судьба (подконтрольность кабинета Думе). И хотя в смешанной модели правительства мандат подконтролен и президенту, и парламента, но все же не может быть такого, чтобы они контролировались только президентом. Этого стимула у российских партий нет, так как, даже получив парламентское большинство, ни одна партия не участвует (во всяком случае реально) в формировании Правительства. На это могут возразить, что у партий есть стимул хотя бы бороться за пост президента страны²¹.

Между тем развитие участия граждан в управлении делами государства невозможно без плюралистичности самой системы власти, устройство которой предполагает механизмы конкуренции партий, органов, власти и оппозиции. Только при такой организации граждане могут влиять на власть, в власть — слышать различные мнения.

Выводы и рекомендации

Конституционный принцип демократии означает не только возможность граждан участвовать в управлении делами государства (их закрепление и реальное воплощение), но и плюралистичность системы власти. Российскую демократию следует измерять и на уровне «граждане и власть», и

²¹ См. подробнее: Краснов М. А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006.

на уровне «система власти». На первом уровне при всех недостатках законодательства и правоприменительной практики можно увидеть различные реальные формы демократического участия, которые в большей мере развиваются не в юридическом ключе, а на практике, самостоятельно (неформально) в зоне публичной политики. На уровне системы власти демократии меньше, она в меньшей мере может характеризоваться как плюралистическая. Неплюралистичность власти не позволяет сложиться дискуссионным площадкам, практикам восприятия мнения граждан в деятельности органов публичной власти.

Это подтверждает законодательство, ограничивающее политический плюрализм, не препятствующее недобросовестной конкуренции. Это подтверждается и некоторыми «осторожными» решениями Конституционного Суда Российской Федерации и практикой Европейского Суда по правам человека. В России формируются неформальные, институциональные, корпоративные (внутрипартийные, межсекторные) нормативы усиления монопольного положения партий, имеющих мандаты во власти, что еще больше препятствует доступу к выборам иных общественно-политических сил.

Плюралистичность системы власти зависит и от институализации политической оппозиции и обеспечения права на протест (гарантий оппозиционной деятельности). На парламентском уровне эту задачу можно реализовать в рамках Регламента Государственной Думы. На внепарламентском уровне необходимо внесение конкретных изменений и дополнений в федеральные законы «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», «О политических партиях», «Об общественных объединениях», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», а также в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации». Важно в них, во-первых, прямо указать, что определенные конституционные политические права могут реализовываться в целях выражения протеста, во-вторых, описать протестные формы осуществления прав, в-третьих, исключить ограничения названных прав, препятствующие их реализации в протестных целях (либо расширить их содержание так, чтобы право могло использоваться и в сфере оппозиционной деятельности). Необходима также дальнейшая либерализация уголовного и административного законов в связи с особенностями квалификации действий оппозиционеров в ходе публичных мероприятий.

Выборы, референдум и другие традиционные формы непосредственной и представительной демократии не должны занимать первостепенное место «в очереди» конституционной регуляции. Законодательные попытки преодолеть их издержки на практике не приводят к значимым улучшениям в общественно-политической системе. Совершенствование процес-

сов выборов и референдумов уже не способны воспрепятствовать партизанности. Поэтому необходимо сместить акценты на регулирование складывающихся неформальных отношений, на установление статусов субъектов и объектов политической конкуренции, на нормирование связей конкурентов в системе власти и поддержание баланса в их правах, обязанностях, гарантиях и ответственности. В область правового регулирования необходимо вводить вопросы политических соглашений, лоббизма, ограничения влияния партийной дисциплины, административного ресурса на выборах и др. Отдельным направлением могут являться нормы об укреплении начал организации и деятельности российских партий: требования к их структуре, недопустимости безграничного наращивания политического потенциала, правила формирования ими списков кандидатов. Не обойтись и без дополнительных гарантий свободы массовой информации и деятельности некоммерческих организаций. Конечно, не стоит забывать и о модернизации избирательного законодательства, которое, однако, объективно выправится при налаживании политической конкуренции.

Таким образом, основной целью конституционной регуляции должно стать обеспечение плюралистичности всей общественно-политической системы за счет создания каналов вливания частных интересов и поддержания дискуссионных площадок. Как первостепенную задачу следует рассматривать развитие институтов и механизмов, позволяющих ограничить монополию политических партий в государстве. Что касается участия граждан во власти, то его регулирование представляется не столь важным по сравнению с институциональными мерами (налаживанием прочных связей партий с населением и стимулированием внутрипартийной демократии).