

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ И КОНСТИТУЦИОННО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ: ГАРМОНИЗАЦИЯ ИЛИ ПРОТИВОРЕЧИЯ?

СУРЕН АВАКЬЯН

Под политической системой обычно понимают конституционно отраженный строй государства и общества. Он включает организацию публично-властных отношений, воплощаемую: в осуществлении политической власти народом и совокупностью органов государственной власти и местного самоуправления; в наличии политических партий и иных общественных объединений, аккумулирующих интересы народа; в обеспечении прав и свобод человека и гражданина прежде всего в сферах народовластия, управления делами государства и общества.

Общеизвестно, что политическая система может существовать как бы в двух измерениях: конституционно-формальном (официальном) и реальном. Первое означает, что конституцией и другими нормативными правовыми актами провозглашаются народовластие, демократическое общество и государство, широкий круг прав и свобод человека и гражданина, различные пути управления общими делами. Второе свидетельствует о том, что реально это всё существует, либо не существует вообще, либо существует только частично. Если существует, тогда задачей органов, людей и их объединений является использование, реализация правовых предписаний. Если же совсем нет или только частично – тогда надо добиваться, чтобы правовые предписания стали содержанием публичных процессов.

Итак, самый простой вывод относительно конституционно-политического реформирования – добиваться появления, принятия новых конституций и других документов. Более того, не просто добиваться, а именно включать новые идеи и правила.

Но гораздо чаще задача реформирования носит частичный характер – в том плане, что конституционно-правовая основа уже есть и ее надо лишь дополнить, усовершенствовать.

Отсюда проблема чаще всего состоит в том, что законодатель уже включил в конституцию и дополнительно принял соответствующие нормативные правовые акты, но в процессе их применения и стоящие у власти, и население заинтересованы в иных правилах, вот их-то создание и

возможное использование как раз и вызывает сложности¹.

К этому примыкает и актуальный, зачастую самый болезненный вопрос об удовлетворенности участников общественных отношений друг другом и отсюда требования заменить данных субъектов на иных, которые их больше устраивают. Конечно, есть субстанция, которую никак не заменишь – это народ. Но даже этот вопрос нередко находит свои решения – хорошо, если мирные, когда народ убеждают принять новые идеи и институты власти и общения. Порой все же возникают столкновения, и часть народа уничтожается в кровопролитии или отправляется в тюремные застенки.

Все сказанное позволяет увидеть несколько путей конституционно-государственного реформирования.

Во-первых, самый радикальный состоит в том, что в государстве путем либо революции вооруженных, повстанческих действий или мирных манифестаций меняется общественный строй, т.е. свергается прежняя и приходит новая социально-политическая, а затем и экономическая система².

Во-вторых, путем активного пропагандистского влияния на общество, граждан формируется готовность принять какую-то конституционную реформу, далее организуется соответствующий процесс рождения нового института. В качестве примера можно сослаться на введение института президентства в Российской Федерации: новые политические силы, ставшие доминирующими в стране, активно агитировали за то, чтобы у России появился президент, затем был назначен референдум, на котором более трех четвертей голосующих высказались за введение этого поста.

В-третьих, согласившись на отражение в конституции государства какого-то демократического института, власть и люди столкнулись далее с вопросом, как его применять или даже толковать.

Бывают такие правила жизни, которые звучат привлекательно, их включают в конституции, а далее мучаются, не зная или споря о путях применения. Наиболее типичный пример – закрепление к конституции принципа разделения властей. Он никак не снимает сложности отнесения тех или иных вопросов власти к конкретному виду органов, а еще в очень малой степени учитывает непосредственное участие народа в осуществлении власти, поскольку делит властные функции и задачи лишь между органами публичной власти³.

¹ См.: **Барциц И. Н.** Конституционный патриотизм: четыре европейские реинкарнации и российская версия. М.: Изд. дом «ДЕЛО» РАНХиГС, 2018, с. 92.

² См.: об этом: **Керимов А. Д., Куксин И. Н.** Сильное государство как определяющий фактор общественного прогресса : монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2017, с. 96.

³ См.: Современная модель государственной власти в Российской Федерации. Вопросы совершенствования и перспективы развития. М.: Проспект, 2019, с. 192.

Нередки ситуации, когда на демократической волне на уровне конституции фиксируют ключевые посылки политического бытия, но далее возникает задача порядка применения. И здесь выявляется, что развивающее норму конституции регулирование приобретает черты и правила, выгодные одной стороне. И эта сторона, конечно, те, кто обладает властью. В ее варианте реформирования обычно отражается способ, давно указанный К. Марксом и кратко звучащий как «свобода в общей фразе и уничтожение свободы в оговорке». Примеры можно найти в практике и Армении, и России. К примеру, в статье 31 Конституции РФ говорится: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование». Однако Федеральный закон от 19 июня 2004 года «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», особенно в последних редакциях, содержит множество правил, предполагающих согласование с органами исполнительной власти самой возможности манифестации (т.е. реально получение разрешения), а также задержания и привлечения к административной ответственности участников⁴.

В-четвертых, все сказанное позволяет говорить еще об одном пути конституционно-государственного реформирования. Он в особенности проявляется тогда, когда предшествующие шаги дали необходимые акты и нормы, причем даже на конституционном уровне, однако далее приходит, увы, общеизвестная реальность – она состоит в том, что пришедшие к власти хотели бы остановиться, им вполне хватает той новизны, которая появилась, далее их вполне устраивает традиционный бюрократизм, иначе говоря, «консерватизм с обновленным лицом». Но есть и другие силы, которые на этом не желают останавливаться, им нужны не просто новые черты в прежних институтах, а формируемая новая политическая система⁵.

Это явление мы могли наблюдать в Советском Союзе на этапе перестройки, в чем-то оно видно и в современной России, так же как, полагаю, и в Армении. Данный вариант конституционно-государственного реформирования в меньшей мере связан с новыми актами, хотя вопрос об этом непременно ставится. У данного пути реформирования новое лицо – это создание новой политической практики на базе того конституционно-законодательного фундамента, который есть, с относительно небольшим по объему и не очень радикальным обновлением.

В политической практике последний вариант развития событий чаще всего состоит в том, что преимущество отдается мирному, так

⁴ Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

⁵ См. об этом: **Барциц И. Н.** Конституционные мифы и конституционные иллюзии: о героическом прошлом и лучшем будущем. М: Изд. дом «ДЕЛО» РАНХиГС, 2018, с. 60; **Барциц И. Н.** Конституционный дизайн: образ государства и образ эпохи. М.: Изд. дом «ДЕЛО» РАНХиГС, 2018, с. 60.

называемому демократическому пути. При его идеальном течении постепенно складываются новые общественные отношения, уже существующие институты власти наполняются иным содержанием, которое устраивает и лидеров, и всё население. Однако так бывает не очень часто. Более привычна картина, когда появляются новые лидеры, но они не знают, как действовать, неопытны, а потому начинают поступать так же, как и их предшественники. Когда они видят, что имеющиеся институты власти их не поддерживают, то сначала начинают менять состав органов, а если это не помогает – то и ликвидировать их. Не исключены и внешне демократические действия «на публику», выглядящие как конституционно-правовое реформирование⁶. Например, первый президент Российской Федерации ликвидировал органы народного контроля, как якобы не оправдывающие себя. Но позднее стало очевидным, что нельзя обходиться не только без общеконтрольных органов (например, в виде контрольного управления Администрации президента), специального контроля (финансовый, налоговый), но также и органов народного, т.е. общественного контроля (и принимается Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»⁷).

Политическая практика ряда постсоветских государств заставляет говорить о том, что конституционно-государственное реформирование может касаться проблем, решаемых достаточно спокойно, и проблем, вызывающих бурное участие населения. В частности, с разной степенью оперативности все постсоветские государства исключили из своих конституций слова о советской и социалистической системе, допустили многопартийность, включили в основные законы частную собственность как отдельный вид собственности, разрешили рыночно-предпринимательский путь развития экономики, создали органы конституционного контроля. Все это было принято населением и политическими силами.

Но когда возникли вопросы о стиле властвования, о политическом режиме, стало очевидно, что это мало касается конституционно-правового, т.е. государственного реформирования. Закат советского периода был внешне связан с отсутствием демократии, соответствующих механизмов власти, публичного манифестирования, открытости. Все это было введено конституционно-юридически. Однако мы наблюдали, что ни стиль власти, ни политический режим существенно не изменились – те же единовластие лидера, претензии одной партии на руководящую силу в государстве и обществе, небывалая коррупция. И начались политические катаклизмы, именуемые цветными революциями.

⁶ См.: Троицкая А. Постсоциалистический конституционализм: методология изучения сквозь призму пределов защиты прав и свобод личности // Проблемы постсоветской теории и философии права. М., 2018, с. 284-310.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213.

Сюда надо добавить очень важный и отнюдь не процедурный вопрос о механизме конституционных преобразований. К сожалению, многие силы исходят из того, что закрепленные по их настоянию конституционные правила должны быть почти вечными, не могут подвергаться реформированию. И тогда избирается сложный путь конституционных реформ. В частности, это типично для России. Желание провести полезную конституционную реформу здесь упирается в то, что изменения в главы 1 (основы конституционного строя), 2 (основные права и свободы человека и гражданина) и 9 (поправки и пересмотр Конституции) могут быть внесены только путем принятия новой Конституции государства. В итоге эти главы остаются неприкосновенными, хотя очевидно, что не помещали бы новеллы в главах 1 и 2, касающиеся гражданского общества, демократии, политических партий и иных общественных объединений, осуществления ряда коллективных свобод, а также прав в виртуальном мире⁸.

Достаточно очевидно, что государства должны предпочесть спокойные и доступные политическим силам и населению пути конституционно-государственного реформирования. Это помогло бы иметь четкий ответ на вопрос: что мы получаем, делая соответствующие конституционные и политические шаги, – гармонию регулирования и общества или противоречия? Если попытаться обобщенно сформулировать, то позитивное конституционно-нормативное регулирование должно пополняться такими общественно-государственными составляющими, как: твердость государственной власти и государственная дисциплина; открытость и ответственность власти перед народом; служение собственности человеку и государству; забота государства о человеке и обязанность гражданина поддерживать государство в его публичных делах; демократизация общественной жизни; своевременное реагирование в закреплении прав и свобод на потребности общества и научно-технического прогресса; самоответственность личности; уважение к достоинству каждого⁹.

Ключевые слова: *реформирование, конституционное регулирование, государственная власть, ответственность*

⁸ См.: **Барциц И. Н.** Конституционный патриотизм: четыре европейские реинкарнации и российская версия, с. 92; **Боброва Н. А.** Особенности российского конституционализма // «Вестник Саратовской государственной юридической академии», 2018, № 4 (123), с. 26-31; **Болдырев О. Ю.** Экономический суверенитет государства и конституционно-правовые механизмы его защиты / научн. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2018, с. 408.; **Мамонов В. В.** Конституционное согласие в России // «Вестник Саратовской государственной юридической академии», 2018. № 4 (123), с. 42-46.

⁹ См. об этом: **Шмыгановский А. В.** Конституционно-правовые основы политической конкуренции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016.

ՍՈՒՐԵՆ ԱՎԱԳՅԱՆ – Քաղաքական համակարգի բարեփոխումը և սահմանադրական պետական կարգավորումը. ներդաշնակեցո՞ւմ, թե՞ հակասություններ – Հետխորհրդային մի շարք պետությունների քաղաքական պրակտիկան ստիպում է պնդել, որ սահմանադրական պետական բարեփոխման գործընթացը վերաբերում է խնդիրների, որոնք կարող են հանդարտ լուծում ստանալ, և խնդիրների, որոնց լուծումը բնակչության աշխույժ մասնակցությունն է պահանջում: Տարբեր աստիճանի օպերատիվությամբ հետխորհրդային բոլոր պետություններն անցում կատարեցին բազմակուսակցական համակարգի, իրենց սահմանադրություններում ամրագրեցին մասնավոր սեփականությունը, ստեղծեցին սահմանադրական վերահսկողության մարմիններ: Բայց երբ ծագեցին իշխանություն իրականացնելու, քաղաքական ռեժիմի հետ կապված հարցեր, ակնհայտ դարձավ, որ դա քիչ է առնչվում սահմանադրաիրավական, այսինքն՝ պետական բարեփոխմանը: Դրա հետևանքով սկիզբ առան քաղաքական կատակլիզմներ, այսպես կոչված՝ գունավոր հեղափոխություններ:

Հոդվածում եզրակացություն է արվում, որ պոզիտիվ սահմանադրաիրավական կարգավորումը պետք է լրացվի այնպիսի բաղադրիչներով, ինչպիսիք են՝ պետական իշխանության ամրությունն ու պետական կարգապահությունը, իշխանության բաց ու պատասխանատու լինելը ժողովրդի առջև, սեփականության ծառայելը մարդուն ու պետությանը, պետության հոգատարությունը մարդու նկատմամբ և քաղաքացու պարտականությունը՝ աջակցել պետությանը հանրային հարցերում, հասարակական կյանքի ժողովրդավարացումը, իրավունքների ու ազատությունների ժամանակին ամրագրումը՝ ի շահ հասարակության ու գիտատեխնիկական առաջընթացի, անհատի ինքնապատասխանատվությունը, յուրաքանչյուրի արժանապատվության հարգումը:

Բանալի բառեր – բարեփոխում, սահմանադրական կարգավորում, պետական իշխանություն, պատասխանատվություն

SUREN AVAKIAN – *Reforms of the Political System and Constitutional Government Regulation: Harmonisation or Collisions?* – Political practices of several post-Soviet states prompts a discussion that the constitutional state reforms may touch upon problems that can be resolved fairly peacefully, as well as problems causing vigorous participation of the people. With different levels of rapidness, all post-Soviet states allowed multiplicity of parties, covered private ownership in the basic laws, established constitutional control bodies. But when the questions of a style of ruling and a political regime emerged, it became obvious that it barely relates to a constitutional law (i.e., state) reform. And political calamity, called colour-coded revolutions, commenced.

We should add one question of the mechanism for constitutional changes which is far reaching and not quite procedural. Unfortunately, many forces take as a premise that the constitutional rules imposed under their direction should be almost perpetual and

cannot be reformed. And then a sophisticated route towards constitutional reforms is selected. It is almost apparent that states should favour peaceful routes towards constitutional state reforms that are accessible to political forces and the people. This would bolster a precise answer to the following question: what do we achieve when making the relevant constitutional and political steps, - harmony of regulation and society or collision? Trying to sum up, a positive constitutional normative regulation should be enriched with such social and public features as rigidity of state power and state discipline, transparency and responsibility of government towards the people, the service of ownership to the benefit of the person and the state, state's care over the person and citizen's responsibility to assist the state in its public affairs, democratisation of civic life, timely reinforcement of rights and freedoms in response to society's needs and scientific and technological progress, self-responsibility of the individual, respect towards everyone's dignity.

Key words: *reforms, constitutional regulation, state power, responsibility*