
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УДК 323(470+571)
ББК 66.3(2Рос)

DOI 10.22394/1682-2358-2018-5-78-86

V.M. Dolgov, *Doctor of Sciences (History), Professor of the Political Science Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

Yu.V. Sorokina, *Candidate of Sciences (Law), Professor of the Land and Environmental Law Department, Saratov State Academy of Law*

THE CONSTITUTIONAL MODEL AND MODERN DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION POLITICAL SYSTEM

The development of the constitutional model of the Russian Federation political system over the past quarter century is analyzed. Problem areas of this development are identified, and features of the changes that occurred in the political system, by the example of certain structures of government, multiparty system, and the electoral process are assessed. An opinion is put forward about the lack of effectiveness of the political system due to the combination of democratic and authoritarian elements in it.

Key words and word-combinations: political system, democracy, multi-party system, federation, electoral process, state administration.

В.М. Долгов, *доктор исторических наук, профессор кафедры политических наук Поволжского института управления имени П.А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: TVDB2008@yandex.ru)*

Ю.В. Сорокина, *кандидат юридических наук, профессор кафедры земельного и экологического права Саратовской государственной юридической академии (email: al-sorokin@yandex.ru)*

КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕЛЬ И СОВРЕМЕННОЕ РАЗВИТИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Анализируется развитие конституционной модели политической системы Российской Федерации за прошедшие четверть века. Выделяются проблемные направления этого развития, оцениваются особенности изменений, происходивших в политической системе на примере структур государственного управления, многопартийности, избирательного процесса. Выдвигается мнение о недостаточной эффективности политической системы из-за соединения в ней демократических и авторитарных элементов.

Ключевые слова и словосочетания: политическая система, демократия, многопартийность, федерация, избирательный процесс, государственное управление.

Одной из наиболее существенных характеристик современного общества является его политическая система. Она определяет характер государственной власти и взаимодействия граждан с государством, возможности общества и роль личности в управлении исторической судьбой страны, перспективы ее развития. Политическая система государства представляет собой сложную совокупность институтов, ценностей, норм, отношений, механизмов, объединенных феноменом политики и особенно осуществлением политического управления. Структурной основой политической системы, бесспорно, являются институты государственной власти, которые формируют и реализуют политику государства. В данную структуру входят и конституция страны, и партийная система, и институт выборов. Важным элементом системы является политическая культура общества, активно влияющая на функционирование всех институтов, на динамику политического процесса. Понятие политической системы шире категории государства, но в то же время ее конкретная практическая форма в решающей степени определяется характером государственного устройства и государственной власти.

Научное использование понятия политической системы началось сравнительно недавно и широко культивируется в общественных науках лишь 50–60 лет. По ряду аспектов содержания данного понятия ведутся дискуссии, существуют разнообразные позиции, выдвигаются новые суждения. Вслед за западными учеными Д. Истоном, Г. Алмондом, К. Дойчем, Т. Парсонсом, А. Лейпхартом, Ч. Эндрейном и другими в анализ характеристик политической системы включились российские обществоведы. В настоящее время пользуются авторитетом научные разработки М.Г. Анохина, М.В. Баглая, А.И. Соловьева, С.П. Перегудова и других авторов. В современном мире существует огромное разнообразие политических систем, порожденное различиями в историческом развитии стран. Это подтверждается и конкретизируется в большом исследовании Д. и Я. Дербишайров, проведенном на основе сравнительного анализа [1]. Ими, в частности, утверждается, что «политическая система страны — нечто большее, чем ее институты. Она включает динамичное взаимоотношение человеческих идей и интересов: весь процесс требований и оценки реализации этих требований, который отражают политические события» [1, т. 1, с. 4]. С этим утверждением нельзя не согласиться, ибо оно подтверждается реально существующими особенностями функционирования политических систем, совпадающих или близких по своей типологии. Это означает, что институты, составляющие структуру политической системы, функционируют в реальной зависимости от окружающей общественной среды, от социально-экономических и политических условий.

Вся совокупность элементов политической системы обычно утверждается конституцией государства и функционирует на основе конституционных норм и принципов. Тем самым оформляется конституционная модель политической системы. В каждом государстве такая модель оригинальна, но вместе с тем, несколько ключевых элементов во всех моделях определяют характер политической системы, обеспечивают возможность наблюдать и оценивать ее

реальное состояние, векторы происходящих в ней изменений. В результате появляется возможность анализа развития политической системы, утвержденной конституцией государства.

Применительно к анализу конституционной модели политической системы Российской Федерации целесообразно выделить такие элементы, как институты государственной власти, партийная система, институт выборов. Все эти элементы взаимосвязаны единым политическим процессом и осуществлением практических действий по формированию и реализации политического курса государства. Тем самым анализ эволюции данных элементов позволяет не только оценить динамику конституционной модели политической системы, но также осмыслить направленность и эффективность проводимого государством политического курса. Четверть века тому назад Конституция РФ утвердила демократический тип политической системы, принятый в странах западной цивилизации, но с определенной спецификой, учитывающей особенности исторического развития и современного состояния России. Это естественно. Учет особенностей страны присутствует в конституциях всех стран мира.

Конституционная структура государственной власти соответствует базовым характеристикам демократической системы. Во-первых, власть делится на три ветви по горизонтали (законодательную, исполнительную, судебную) (ст. 10) и на три уровня по вертикали (федеральную, региональную, муниципальную) (ст. 11–12). [2]. В тексте Конституции РФ прописаны полномочия и пределы ответственности каждого уровня власти и характер взаимоотношений между ними на правовой демократической основе. Во-вторых, формирование всех структур власти предусмотрено на демократических началах выборности в сочетании с назначенным путем демократических процедур. В-третьих, утверждена демократическая форма государственного устройства: федеративная республика (ст. 1). И республика, и федерация представляют демократический тип государства. Все это в совокупности входит в понятие основ конституционного строя России и однозначно носит демократический характер.

Однако по некоторым позициям данная часть Конституции РФ подвергается критике на протяжении всего ее существования, то в мягкой форме — со стороны ученых, то в резкой форме — со стороны оппозиционных политиков. Среди этих позиций: должность президента в качестве главы государства (ст. 11, 80); асимметричность федеративного устройства (ст. 5); приоритетность международных договорных установлений перед национальным законодательством (ст. 15). Многолетние дискуссии по этим вопросам обеспечили формирование устойчивых общественных оценок [3, с. 5–6]. Более того, некоторые авторы пишут даже о том, что широко распространено мнение о наличии в российской политической системе склонности к авторитаризму, о проявлении в ней авторитарных признаков [4, с. 34].

Действительно, полномочия Президента РФ по управлению государством значительны и, по сути, подтверждают его возвышение над всеми ветвями власти. Согласно конституционным положениям, он должен иметь полномочия, позволяющие регулировать, направлять все политические отношения, и прежде всего деятельность всех ветвей и уровней власти. Сравнение с другими

современными государствами показывает, что подобной совокупности полномочий нет у высших должностных лиц ни в одной стране, кроме России. В современном мире распространены два варианта использования института президентства: либо в качестве главы правительства, как в США, либо в качестве символической фигуры, объединяющей нацию, как в ФРГ. В обоих этих случаях уровень политической ответственности президента ниже, масштаб деятельности — существенно уже, чем у российского Президента. Конечно, огромные политические полномочия при слабых возможностях общества контролировать президента провоцируют появление авторитарных действий. Вместе с тем для России объективна необходимость наличия сильной централизованной государственной власти. Следовательно, принципиальное значение приобретают демократические правовые механизмы взаимодействия Президента с обществом и контроля за его деятельностью. Наиболее рациональным на этом пути является внесение соответствующих изменений в Конституцию РФ с тем, чтобы принцип разделения властей приобрел реально действующий характер. Необходимо существенно повысить политическую роль парламента, сохраняя и сильную президентскую власть. Механизмом их взаимодействия должна быть конституционно обеспеченная система сдержек и противовесов, но при этом приоритетным, самым влиятельным политическим институтом должна быть Конституция и основанная на ней система права. Тем самым будет официально утверждена полупрезидентская — полупарламентская форма правления в Российской Федерации.

Но дело не только в соотношении полномочий Президента РФ с принципами демократии. Гораздо важнее, на наш взгляд, вопрос об эффективности государственного управления в рамках существующей власти. Президент активно и в качестве «конечной инстанции» воздействует на все ветви и уровни власти от процесса их формирования до их конкретной деятельности. Нередко вся страна наблюдала включение Президента в решение конкретных вопросов в режиме так называемого «ручного управления», подменяя тем самым федеральные или региональные органы государственной власти. Это особенно наглядно демонстрируют ставшие традиционными телевизионные встречи Президента РФ В.В. Путина со страной. Ясно, что подобные демонстрации укрепляют его авторитет в обществе, но одновременно вскрывают неспособность, непрофессионализм, незаинтересованность в исполнении своих управленческих функций многих структур огромного бюрократического аппарата страны. Многократное участие Президента в разрешении не свойственных его должности вопросов свидетельствует о низкой эффективности системы государственного управления. Данная оценка, к сожалению, подтверждается масштабными исследованиями Всемирного банка, проведенными в 2006 г. и охватившими 203 страны мира. По рейтингу эффективности государственного управления Россия заняла лишь 85 место [5, с. 6]. Вполне очевидной причиной такого положения является приоритетность исполнительной власти в сравнении с двумя другими ветвями, ее более влиятельное положение в системе. Здесь явно недоработанной представляется политико-правовая система сдержек и противовесов.

Не менее сложной с точки зрения совершенствования является проблема федеративного устройства России на асимметричной основе. Влияние этого фактора на российскую политическую систему противоречиво: с одной стороны, он обеспечивает объединение, реализацию разнообразных особенностей и интересов многонационального населения огромной страны; с другой — он же делает необходимым сильную власть Президента, способную организовать деятельность ее региональных органов в интересах всей федерации, государства в целом. Но при этом нельзя не видеть и политические слабости федерации вообще, асимметричной ее формы в особенности. На глазах современного поколения произошел почти мгновенный распад советской федерации (СССР), а вслед за ней и югославской федерации (СФРЮ). В условиях нарастающего в XXI в. по всем регионам планеты национализма, обостренного чувства национальной идентичности, суверенности нет надежных гарантий сохранения целостности Российской Федерации. Некоторые исследователи рассматривают «асимметрию федерации как дестабилизирующий фактор» [6, с. 14]. Колоссальная зависимость всех субъектов Федерации от центральной власти в финансовых, правовых, кадровых вопросах, неравновесное положение отдельных субъектов в составе Федерации, существенные различия в уровне жизни населения российских регионов, особое положение столичного региона — все это ослабляет асимметрично выстроенную Российскую Федерацию.

Исторические условия возникновения советского федерализма складывались в напряженной обстановке начала 1920-х годов, когда Российская империя, по сути, уже распалась, и принцип федерализма оказался политическим средством нового скрепления многих национальных регионов и сохранения единой государственной территории. Полного совпадения позиций по этому вопросу у большевистских руководителей не было. Среди них были сторонники и сохранения унитарного государства, в том числе с правом культурно-национальной автономии для отдельных наций, и образования федеративного союза с большими полномочиями его субъектов. Но все сходились в том, что политической основой государства при любой его форме будет единая, централизованно выстроенная, многонациональная коммунистическая партия; единое законодательство; государственная собственность на средства производства; монополия государства на внешнюю торговлю; общая армия. Совкупность этих факторов превращала федеративное устройство в формальную конструкцию.

Однако именно эта «формальная конструкция» обеспечила в 1991 г. реальный распад Советской Федерации по формальным границам ее субъектов. И когда возник вопрос о государственном устройстве «новой» России, вновь, как в начале 1920-х годов, и примерно по тем же мотивам, была организована асимметричная федерация. Когда и в каких формах вновь «рванет» такая, сверху утвержденная федерация — прогнозировать трудно, но факт неустойчивости ее характера достаточно очевиден.

Одной из политических основ демократического правового государства является принцип верховенства закона. Для любого суверенного государства этот принцип ассоциируется прежде всего с верховенством его Конституции.

Государство функционирует, а общество живет по принципам и нормам своей Конституции. Для России, особенно в современной международной обстановке, следование этому принципу особенно ответственно. Либеральная прозападная эйфория власти и общества первой половины 1990-х годов «простимулировала» появление в тексте ст. 15 Конституции РФ положения о том, что «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» [2]. Это положение уже четверть века диктует стране перестраивать свое законодательство под установки международных договоров и соглашений [3]. Законотворческий процесс распространился на многие сферы государственного управления: приватизация, трудоустройство, местное самоуправление, собственность на землю, защита окружающей среды, правовой статус политических партий, права и свободы граждан, судебная система, проблема смертной казни, пенсионное обеспечение и т.д. Во всех случаях приоритетная роль отводилась принципам международного права, которые трансформировались в национальное право [4, с. 34]. Иногда данный подход способствовал совершенствованию государственного управления, но нередко приводил к подрыву правового суверенитета России, втягивал ее в бесполезные судебные разбирательства на международной арене, служил поводом для ограничения ее участия в международных организациях. Особенно часто подобные ситуации возникали в отношениях России с Европейским судом и парламентом [5, с. 6]. Нередко жесткие рамки международных договоров ставили Россию в невыгодное положение в отношениях с США, которые свое национальное законодательство ставят выше международных правовых актов [6, с. 14].

Приоритет международных правовых норм над национальными нормами — несомненное достижение современного человечества. Но его справедливость и эффективность возможны только в демократическом мире, где все субъекты строго соблюдают общепризнанные правовые нормы. Современный мир далек от такого состояния. Ограничивать себя, когда другие страны в этом смысле свободны, означает для России заведомо невыгодные основы для международной деятельности. Подобное положение государства ослабляет и политическую систему Российской Федерации.

Существенное и разнообразное воздействие на политическую систему оказывает характер партийной системы. Однопартийность подпитывает авторитарные режимы, многопартийность — демократические, обеспечивая лучшие возможности представительства населения во власти, реальную конкуренцию политических сил, более справедливые механизмы формирования органов государственной власти. Конституция РФ обеспечивает возможности политического плюрализма, многопартийности (ст. 13). В 1990-е годы количество политических партий и объединений в России доходило до сотни, десятки из них участвовали в выборах всех уровней. Так, в выборах 1995 г. в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации участвовали 43 избирательных объединения, в выборах 1999 г. — 26 избирательных объединений; основу большинства объединений составляли политические партии, в

2003 г. — 23 партии [7, с. 199, 248]. Право многопартийности реализовалось в многопартийный хаос, в период избирательных кампаний раздиравший общество на мелкие фракции. Результаты некоторых выборов ограничивали работу Государственной Думы, превращая в абсурд парламентскую деятельность: депутаты не находили общих позиций, законопроекты не получали при голосовании необходимой поддержки. Демократия заходила в тупик, и общество с этим ничего не могло поделать.

Государство было вынуждено активно заняться регулированием партийного строительства, формированием эффективной многопартийной системы. В 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях», содержание которого затем многократно корректировалось по разным позициям. Условия создания и деятельности партий то усложнялись, то упрощались с целью регулирования их общего количества, менялась их роль в избирательном процессе и в формировании некоторых институтов власти. Некоторое время пытались создать двухпартийную систему по типу США или Великобритании, для чего была организована политическая партия «Справедливая Россия». Она должна была стать «мягким» оппонентом «партии власти» и возможно, в перспективе, занять место правящей. Проект не состоялся, ибо все основные ресурсы, необходимые для превращения новой партии во влиятельную структуру уже были сконцентрированы во Всероссийской политической партии «Единая Россия». Тогда определился ориентир на партийную систему с ограниченным количеством партий, одна из которых возвышается над остальными. Такая многопартийность с наличием доминирующей партии предусмотрена теорией и культивируется в современной политической практике. В этом смысле российская партийная система не является необычной, за исключением одной «детали»: в ней нет и не может быть внутренней политической конкуренции. «Партия власти», вобрав в себя весь бюрократический аппарат государства, бизнес-элиту, творческий и общественный актив, контролируя все рычаги управления страной, не оставляет оппозиционным партиям никаких возможностей для ведения политической борьбы.

В настоящее время наличие подобной партийной системы можно объяснить необходимостью укрепления и поддержания политической стабильности в обществе и государстве. Такая необходимость действительно есть, но также существует опасность обесмысливания формальной многопартийности: если у оппозиционных партий нет никаких шансов не только прийти к власти, но даже влиять на власть, то зачем обществу эти партии? И актуализируется вариант однопартийной политической системы, который Россия уже испытала как весьма рискованный для самого существования государства. Н.Ю. Иванкина, отмечая несовершенство формулы российской многопартийности, пишет: «От избранной модели конституционного регулирования деятельности политических партий зависит степень развитости политической системы конкретного государства, а также эффективность деятельности самих политических партий» [8, с. 37]. Данное суждение трудно опровергнуть.

Важной характеристикой политической системы является институт выборов. По этому вопросу Конституция РФ содержит только самые общие уста-

новки: право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления (ст. 32), порядок избрания Президента РФ (ст. 80), депутатов Государственной Думы РФ (ст. 96, 97), а также подчеркивается выборный характер формирования органов местного самоуправления (ст. 130). Наличие этих установок демонстрирует демократизм российской избирательной системы, подробно раскрывающийся в избирательном законодательстве. С момента принятия Конституции РФ оно многократно изменялось, следуя то организационной реальной целесообразности, то откровенно интересам власти. Но при всех изменениях избирательное законодательство не отходило от демократических норм. Иное дело — избирательный процесс. На каждых выборах он переполняется использованием современных политических технологий, и прежде всего «административного ресурса», искажая результаты голосования. По мнению А.Г. Чернышова, российский избирательный процесс характеризуется усилением «бюрократизации выборов, бюрократического контроля над выборными процедурами, поскольку выборный процесс находится исключительно в руках чиновников» [9, с. 85]. Политическое значение и демократическое содержание выборов выхолащиваются, остается лишь процедура. Избирательный процесс формализуется, негативно сказываясь на избирательной активности граждан. В этом смысле характерны выборы 2018 г., когда в большинстве субъектов РФ за кандидатов в губернаторы и депутатов региональных парламентов приходили голосовать 10–20% избирателей.

Недостатки избирательного процесса обуславливаются тем, что без конкурентных, реально отражающих настроения общества, влияющих на формирование властных структур, активных выборов политическая система не может оставаться демократической и не способна обеспечивать динамику своего развития. Качество выборов в значительной степени определяют качественные характеристики политической системы.

Определенная Конституцией модель политической системы Российской Федерации реализуется не совсем идеально. Демократические элементы сочетаются в ней с авторитарно-административными, что создает определенную противоречивость ее характера. Отдельные институты, ее составляющие, еще не развернули в достаточной мере свой демократический потенциал. Другие, напротив, эксплуатируют авторитарные технологии власти и государственного управления. Такая противоречивость ослабляет возможности политической системы, снижает эффективность ее функционирования. В ней явно недостает конкурентности общественно-политических сил, динамики политических элит. За 2000-е годы действенность политической системы повысилась, но не за счет совершенствования, а лишь от того, что сменился политический вектор централизованно-командной деятельности Президента РФ: в ней усилилась направленность на национальные интересы страны. Политическая система России все более активно начала реагировать на проблемы, стоящие перед страной и требующие немедленного разрешения. Таких проблем достаточно, и затянутость процесса — результат недостаточной эффективности функционирования политической системы. Это относится к экономическим пробле-

мам, к осуществлению финансовой политики, материальному состоянию населения, и это — при наличии достаточных финансовых ресурсов.

Определенной слабостью отечественной политической системы является неравновесность составляющих ее элементов: парламента и Правительства; института Президента и политических партий; Федерации и ее субъектов, субъектов между собой; субъектов РФ и органов местного самоуправления; власти и СМИ. Отсутствие необходимого равновесия в полномочиях, в отношениях, во влиянии внутренних структур политической системы — главная причина недостатков государственного управления. Российской политической системе приходится решать разные по важности задачи, наиболее ответственные из которых: стабильное состояние общества и социально-экономическое развитие страны. Они обеспечиваются разными методами, средствами, институтами. Если в решении первой задачи достигаются результаты, которыми страна гордится, то в решении второй результатом является пребывание на месте. На существующей социальной базе трудно функционировать реальной демократической политической системе. Она нуждается в различных формах поддержки: в расширенном, против логичного, перечне полномочий Президента, в специфически выстроенной многопартийности, в подстраиваемой к обстановке избирательной системе.

А ведь демократическая политическая система должна работать самостоятельно, на собственных ресурсах...

Библиографический список

1. *Дербишайр Дж.Д., Дербишайр Я.* Политические системы мира: в 2 т. / пер. с англ. М., 2004.
2. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. *Авакьян С.А.* Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 5–6.
4. *Торнхилл К., Смирнова М.В.* Модели вторичной конституционализации в российской политической системе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6.
5. *Вишняков В.Г.* Проблемы реорганизации федеральных органов государственной власти в условиях демократизации политической системы государства // Законодательство и экономика. 2012. № 1.
6. *Добрынин Н.М.* Новый федерализм. Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003.
7. Феномен многопартийности в российском обществе. Саратов, 2006.
8. *Иванкина Н.Ю.* Пределы правового регулирования деятельности политических партий и состояние политической системы общества // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2.
9. *Чернышов А.Г.* Власть как «вечный» двигатель. М., 2018.