
КОНСТИТУЦИОННЫЙ СТРОЙ КАК MODUS OPERANDI СУБЪЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Игорь Левакин*

Специфика государственного управления состоит в том, что оно детерминировано конституционными нормами. Основы конституционного строя не могут подвергаться фактической или скрытой ревизии со стороны системы государственного управления, ее органов или должностных лиц. Несмотря на любые кризисные явления, должна быть найдена парадигма реформирования системы государственного управления в рамках действующей Конституции Российской Федерации.

В последнее время с высоких трибун раздаются известные предложения по коренному изменению системы государственного управления в нашей стране, в том числе, осознанно или бессознательно, предлагается изменить базу построения российского общества и государства – основы конституционного строя. Некоторых федеральных государственных служащих, руководителей исполнительной власти в субъектах Федерации, представителей правоохранительных органов не устраивает, определенные Конституцией приоритет международных норм и договоров, основные принципы разделения властей, плюрализм идеологий, светский характер государства, федеративная составляющая российской государственности и т.д. Они продвигают самые кардинальные идеи, затрагивающие основы государственного устройства, но какова правовая характеристика данных предложений?

Безусловно, кризисные явления внутри страны, внешние цивилизационные вызовы и угрозы [2. С. 3-10] заставляют изменять систему государственного управления. При этом надо учесть, что конституционный строй представляет собой императивную юридическую конструкцию главных, определяющих (принципиальных) общественных отношений, в том числе в области государственного управления. Структу-

ра, полномочия, управленческие решения государственных органов и должностных лиц не могут выходить за рамки, заданные действующей Конституцией России. Конституционно-правовое регулирование государственного управления – важнейшая деятельность общества и государства по нормативной правовой организации государственных органов и их деятельности (функционирования) [1. 207 с.]. Поиск и принятие общественно значимых управленческих решений, их исполнение в сложной конкретно-исторической обстановке предполагают деятельность строго в рамках, заданных Основным законом. Это своеобразный Modus operandi государственной службы. Таким образом, государственное управление, как часть социального управления, тесным образом связанное с политикой, экономикой, находится целиком в пределах конституционного строя.

Сложившаяся и функционирующая на сегодняшний момент в нашей стране система государственного управления является «наследником-антиподом» советской системы. Согласно ст. 2 последней советской Конституции (Основного Закона) СССР 1977 г.: «Вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР.

* **Левакин Игорь Вячеславович**, доктор юридических наук, профессор кафедры правовых основ управления МГИМО МИД России.

Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов». Основу экономической системы Советского Союза составляла социалистическая собственность на средства производства в форме государственной (общенародной) и колхозно-кооперативной собственности (ст. 10). Провозглашалось, что источником роста общественного богатства, благосостояния народа и каждого советского человека является свободный от эксплуатации труд советских людей (ст. 14), а высшей целью общественного производства при социализме декларировалось наиболее полное удовлетворение растущих материальных и духовных потребностей людей (ст. 15).

Современникам хорошо известен разрыв между пропагандистскими декларациями и советской реальностью: партийное руководство определяло решения советской власти и правительства; несмотря на значительные социальные достижения (мы потеряли их на пути к рыночной системе), уровень жизни советских людей все более отставал от уровня жизни граждан ведущих мировых демократий. Недостаточно обобществить средства производства, необходимо было эффективно управлять всей системой народного (обобществленного) хозяйства, непосредственно замкнутой на систему государственного управления (система всеохватывающих министерств, Госплан и т.д.). Практикой доказано, что эксплуатация не детерминирована исключительно господствующей формой собственности или названием общественного строя. Экономическая отсталость страны (особенно первых лет советской власти), энтропия бюрократического управления, сопровождающая развитие социалистической системы, на всем протяжении ее развития требовала постоянных жертв со стороны населения. Например, в СССР цели государственного управления зачастую достигались путем эксплуатации - прямой (продразверстка и т.п.) или завуалированной (бесплатного энтузиазма). Широкое применение в СССР, по существу, рабского труда заключенных (Беломорканал и т.п.) — известное явление.

В текущем 2016 году исполняется 26 лет современной российской государственности и имманентной ей качественно изменившейся системы государственного управления, отсчет нового этапа развития которых положило принятие Первым Съездом народных депутатов Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (РСФСР) 12 июня 1990 года Декларации

о государственном суверенитете РСФСР. На основании данного правового акта Россия оформилась в качестве суверенного, демократического, правового государства, приверженного общепризнанным принципам международного права. Эти и другие принципы, зафиксированные в Декларации, не пустой звук, они не могут подвергаться ревизии, даже путем конституционных поправок. Именно таким, а не иным образом в конце XX века Декларация императивно обусловила конституционно-правовой генезис нашей страны в качестве субъекта международного права. Декларация конкретизировалась в принятой всенародным голосованием, действующей по настоящее время, Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.

После распада социалистической системы хозяйствования и самого СССР, принятия демократической Конституции Российской Федерации 1993 года многие цели государственного управления (социально-экономические, политические, организационно-правовые, обеспечительные и т.д.) сохранились, но стали уходить в прошлое или существенно видоизменились партийно-советские методы их достижения. В современных условиях государство уже не может и не должно доминировать во всех сферах общественной жизни, его управленческий потенциал должен быть сосредоточен на важнейших направлениях предоставления услуг обществу или осуществлении «функций общих дел во имя общего блага».

Государственное управление опирается на конституционные императивы, имеющие характер прямого действия. Они известны в качестве основ конституционного строя, обязательны для всех и каждого (государственные органы и должностные лица не исключение) и содержат такие принципы устройства государства и общества, как:

- человек, его права и свободы как высшая ценность;
- народовластие;
- полнота суверенитета Российской Федерации;
- равноправие субъектов Российской Федерации;
- единое и равное гражданство независимо от оснований его приобретения;
- экономическая свобода как условие развития экономической системы;
- разделение властей;
- гарантии местного самоуправления;
- идеологическое многообразие;

- политический плюрализм (принцип многопартийности);
- приоритет правового закона;
- приоритет общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров России;
- особый порядок изменения положений Конституции, составляющих основы конституционного строя.

Первая среди прочих основ конституционного строя наделяет следующим смыслом деятельность системы государственного управления: не человек для государства, а государство для человека. Государственный аппарат, в ведении которого находятся основные рычаги управления и, следовательно, возможности для различных злоупотреблений [5. С. 15-33], справедливо ограничен тем, что именно права и свободы человека «определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления ...» (ст. 18). Права и обязанности индивида (человека, гражданина) и государства взаимны, но поскольку органы государственной власти обладают несравнимо большими возможностями по воздействию на отдельную личность, индивидуальные права и свободы справедливо имеют конституционный приоритет. Светский характер государства, идеологическое многообразие, свобода слова – принципы-противовесы государственному вмешательству, которое всегда стремится к расширению [4. С. 97-106].

К сожалению, практика подтверждает, что зачастую в полном объеме защитить эти права в рамках отечественной правовой системы невозможно, о чем свидетельствует «лидерство» России по количеству поданных против нее жалоб в Европейском суде по правам человека (ЕСПЧ). Можно предположить, что толкование ч. 4 ст. 15 Конституции, приведшее к наделению Конституционного Суда РФ правом разрешать «вопрос о возможности исполнения решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека» вряд ли будет способствовать повышению эффективности защиты прав и свобод. Изменения, внесенные в законодательство Федеральным конституционным законом от 14.12.2015 N 7-ФКЗ, еще более отделяет российскую правовую систему от генетически близкой европейской системы. Полагаем, что гарантией стабильности в современном мире является не правовая и организационная автаркия, а взаимовыгодное сотрудничество и разделение труда.

Российская система государственного управления опирается на принципиально иную, нежели чем при всевластии Советов/ КПСС организационно-функциональную структуру - разделение властей. Система государственного управления до сих пор (а прошло более 20 лет с момента вступления в силу Конституции) недостаточно адекватна демократическим нормам Основного закона, предусматривающим, что «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (ч. 2 ст. 3). Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения: органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (ст. 10). Сформированы и действуют неизвестные социализму институты государственного управления: институт Президента, органы конституционного контроля (Конституционный суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов), органы государственного аудита (контроля) и т.д.

Если система исполнительных органов достаточно понятна (вертикаль государственного управления «замкнута» на всенародно избранного Президента РФ), то с народным представительством, непосредственным осуществлением власти народом и осуществлением власти на уровне местного самоуправления такой ясности до сих пор нет. Так, Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» из-за сверхвысоких требований носит фактически запретительный характер, не способствует совершенствованию демократии, постоянно меняющийся порядок формирования Государственной Думы Федерального Собрания, Совета Федерации, порядок избрания высших должностных лиц субъектов Федерации. То же самое в местном самоуправлении: все чаще глава местной администрации исполняет свои обязанности по контракту, глава муниципального образования избирается не населением, а членами представительного органа. Резонно и показательно, что при данных обстоятельствах Центральная избирательная комиссия (ЦИК) России доктринально определяется в качестве органа государственной власти.

Государственный суверенитет, в том числе, проявляется в политико-правовой самостоятельности системы государственного управления. Вряд ли сегодня можно повторять избитые фразы об абсолютной независимости как синониме суверенитета.

Внутри системы государственного управления, реализующей демократические принципы, никакое должностное лицо или государственный орган не обладает державной самовластностью, все они находятся в системе правовых ограничений, организационных сдержек и противовесов. Внешний аспект суверенитета основан на сложной системе норм и принципов международного правопорядка. Мир давно стал глобальным и вопросы суверенности в условиях многочисленных межгосударственных договоров, связей и организаций значительно усложнились. Ограничение суверенитета – объективная реальность, все дело в степени такого ограничения, т.е. в степени суверенности. Европейские национальные государства добровольно расстались с частью своего суверенитета, вступив в Европейский Союз, ради обеспечения высоких стандартов прав человека и развития экономики, они создали высокоорганизованную систему надгосударственного и межгосударственного управления, не упраздняя, впрочем, национальный и местный уровни: *de facto* возник новый правовой порядок государственного управления. Союз независимых государств (СНГ), Союзное государство России и Беларуси пока не демонстрируют подобную эффективность, возможно развитие систем межгосударственного управления через Евразийский экономический союз (ЕАЭС).

Российский федерализм – еще один из проблемных уровней системы государственного управления. Федерализм изначально задумывался в качестве способа демократизации управления государством, сохранения его добровольного и заинтересованного единства. Принцип равноправия субъектов выражается в ч. 1 ст. 5: Российская Федерация состоит из равноправных субъектов; ч. 4 ст. 5 определяет равноправие субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Большинство ученых признает, что юридически и фактически субъекты далеки от равноправия, тем более равенства. Система государственного управления вынуждена учитывать и даже воспроизводить эту асимметрию в экономическом и политическом потенциале субъектов, в том числе «бюджетную асимметрию».

В стране апробирована деятельность, образованных Указом Президента от 13 мая 2000 г. федеральных округов. Институт полномочных представителей Президента РФ является инструментом государственного управления (властной вертикали), пока не имеющего статуса зафиксированного Конституцией.

Разумеется, отмечая эти и другие объективные и субъективные проблемы российской системы государственного управления, необходимо признать, что переход к новым, модернистским формам и методам, институтам государственного управления не может быть одномоментным [3. С. 3-10]. Государственные системы управления инертны, и чем более широкий отрезок времени мы рассматриваем, тем это все более ясно. Система российского государственного управления реформируется крайне медленно, – этому есть соответствующие причины.

В отсутствии развитых институтов гражданского общества, реформирование системы государственного управления встречает серьезные сложности – система не может реформировать саму себя. Налицо деградация важных секторов государственного управления, коррумпированность кадров на уровне руководства целых субъектов (пример – Республика Коми в 2015 г.), повышение роли «ручного управления» в условиях кризиса. Сформировавшиеся за столетия отношения «власти-собственности», не позволяют эффективно развиваться ключевым демократическим институтам по европейскому образцу: верховенству права, независимому судопроизводству, управленческой глобализации и др. Тем не менее, новые вызовы и кризисные явления могут быть преодолены лишь конституционными органами, через верные управленческие решения, находящиеся в рамках конституционного строя. Изменение основ конституционного строя – приоритет общества (референдум или Конституционное собрание). Государственные органы и должностные лица не вправе игнорировать принцип верховенства Конституции, должны нести ответственность [6. С. 8-15] за призывы и действия, посягающие на него, иное предполагало бы скрытое изменение демократической основы государства, фиктивность Конституции.

Литература:

1. См.: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. М., 1997.

2. См.: Енгибарян Р.В. Время выбирает нас, мы – свои цивилизационные приоритеты // Право и управление XXI век. 2015. № 2(35).
3. См.: Краснов Ю.К. Трудные маршруты модернизации российской государственности // Право и управление XXI век. 2012. № 2 (23).
4. См.: Левакин И.В. Право и религиозно-нравственные нормы российского общества // Журнал российского права. 2012. № 6 (186).
5. См.: Охотский Е.В. Корруптированное государство // Публичное и частное право. 2009. № 2.
6. См.: Субочев В.В. Ответственность публичной власти как важнейшее условие модернизации России // Право и управление XXI век. 2011. № 1 (18).

CONSTITUTIONAL SYSTEM AND STATE GOVERNMENT IN RUSSIA

Specifics of state government are determined by the rules of the constitution. The government, its agencies or its officials cannot revise de jure or de facto the foundations of the constitutional system. Modus operandi of any governmental reform should be within the framework of the existing Russian constitution regardless of any respective crises.

Igor Levakin,
Doctor of Science (Law), Professor of
the Department of Legal Foundation for
Administration, MGIMO-University under
the MFA of Russia.

Ключевые слова:

Конституция, государственное
управление, право, модернизация,
рыночная экономика, государство.

Keywords:

Constitution, state government, law,
modernization, market economy, state.

References:

1. См.: Atamanchuk G.V. Teorija gosudarstvennogo upravlenija [Theory of public administration]. M., 1997.
2. См.: Engibarjan R.V. Vremja vybiraet nas, my – svoi civilizacionnye prioritety [Times choose us, we choose our civilizational priorities] // Pravo i upravlenie XXI vek [Law and Governance. 21st century]. 2015. № 2(35).
3. См.: Krasnov Ju.K. Trudnye marshruty modernizacii rossijskoj gosudarstvennosti [Difficult routes of Russias modernization] // Pravo i upravlenie XXI vek [Law and Governance. 21st century]. 2012. № 2 (23).
4. См.: Levakin I.V. Pravo i religiozno-nravstvennye normy rossijskogo obshhestva [Law and religious ethical standards of the Russian society] // Zhurnal rossijskogo prava [Journal of Russian Law]. 2012. № 6 (186).
5. См.: Ohotskij E.V. Korumpirovanное gosudarstvo [The corrupted state] // Publichnoe i chastnoe pravo [Public and Private Law]. 2009. № 2.
6. См.: Subochev V.V. Otvetstvennost' publichnoj vlasti kak vazhnejshee uslovie modernizacii Rossii [Accountability of public authority as the major condition for modernization of Russia] // Pravo i upravlenie XXI vek [Law and Governance. 21st century]. 2011. № 1 (18).