В.Э. Бойков

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК НОРМАТИВНЫЙ ПРАВОВОЙ АКТ И ПРОБЛЕМЫ ЕЕ ИСПОЛНЕНИЯ (Взгляд социолога)

15 лет назад в результате всенародного голосования 12 декабря 1993 г. была принята и в тот же день вступила в силу Конституция Российской Федерации. Полтора десятилетия в истории государства и гражданского общества – относительно небольшой период. Но и не малый, если сопоставить этот период с ожидаемой продолжительностью жизни российского населения (65,3 года) и тем более с интервалом между демографическими поколениями (25-30 лет). Поэтому 15-летний «юбилей» Основного закона государства является хорошим поводом для оценки его реального значения для российского общества.

В научных дискуссиях и политических дебатах нередко выражается мнение, что действующая Конституция РФ нуждается в коррекции. В политико-правовом плане эта точка зрения, возможно, справедлива. Действительно, возникают вопросы по поводу толкования некоторых конституционных положений, в том числе, например, положения о том, что понятие «республика» в составе Российской Федерации трактуется как «(государство)» (ст. 5 Конституции РФ). Однако, как представляется, в целом Основной закон по своей сути открывает большие возможности совершенствования государственного управления социальными процессами, формирования гражданского общества и развития личности гражданина.

Большим достижением является то, что в Основном законе зафиксирован базовый принцип признания человека, его прав и свобод высшей ценностью. Трудно переоценить конституционные положения, согласно которым государство является правовым, социальным и светским. Наконец, в этом нормативном правовом акте высшей юридической силы детально прописаны права и свободы человека и гражданина, в числе которых равенство всех перед законом и судом, защита материнства и детства, права на охрану здоровья, на образование и многие другие.

Конституция РФ не только отразила общественные изменения в стране, произошедшие в конце 80-х – начале 90-х гг., но и,

безусловно, придала импульс развитию системы прав и свобод человека. Социологические опросы показывают, что за годы реформ и во многом благодаря новым конституционным нормам массовое сознание россиян в основном раскрепостилось от прежней идеологической табуированности, стало менее политизированным и более толерантным в оценках частного предпринимательства. Не менее существенным показателем положительных изменений в обществе является то, что в общественном настроении на рубеже веков доминировали ожидания неизбежной политической и социальной катастрофы. Эти ожидания были небеспочвенны. Теперь, судя по данным выборочных социологических опросов населения страны, социальная тревога постепенно уходит на второй план, уступая место осторожному социальному оптимизму. За очень короткий временной период значительная часть населения, особенно среди молодых людей, адаптировалась к нынешним условиям жизни.

Обратим внимание и на такой общеизвестный факт: 15 лет назад имело место острое противоборство между высшими государственными органами страны и региональными государственными элитами за властные полномочия вообще и, в частности, в дележе государственного «пирога» – собственности и финансовых ресурсов. Это противоборство обусловило появление экономических «границ» между регионами, дезинтегрировало российское общество. Теперь, благодаря наведению порядка в конституционно-правовом регулировании взаимоотношений между федеральным и региональным законодательством, противоборство в основном преодолено и формируется единое экономическое пространство.

Наконец, до принятия федеральной Конституции политическую жизнь российского общества сотрясала борьба за перераспределение полномочий между институтом Президента и законодательной властью. В настоящее время такой конфронтации нет и в помине. Правда, достигнутое единство законодательной и исполнительной власти порождает массу вопросов. Едва ли в нынешнем виде такое единство способствует развитию подлинного парламентаризма. Дело в том, что сакраментальная фраза председателя Госдумы Б.В. Грызлова: «парламент – не место для политических дискуссий» обрела, по-видимому, практический смысл в деятельности Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

В настоящее время проблема оптимизации конституционного регулирования жизнедеятельности российского общества заклю-

чается не столько в юридическом содержании конституционных норм, сколько в их реализации в практике взаимоотношений между государством и его органами, с одной стороны, и гражданами, гражданским обществом – с другой. Именно эта сторона функционирования конституционного права, и прежде всего социальный контекст конституционализма представляет интерес с социологической точки зрения. Речь идет о соблюдении конституционных норм государственной властью в реальной управленческой практике, о формировании отношения граждан к государству в целом и к исполнению гражданских обязанностей – платить налоги, сохранять природу, защищать Отечество и др.

Как известно, непременным условием соблюдения базовых принципов в отношении государства к человеку и гражданскому обществу и, с другой стороны – граждан как индивидов к государству является определенный уровень развития *конституционного правосознания* в обществе. Знание основного закона страны, уверенность, что «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения» (ст. 17 Конституции РФ) являются важнейшей предпосылкой осуществления действий в строгих юридических рамках и обеспечения консенсуса между властью и населением. К сожалению, такой уверенностью сегодня мало кто обладает, о чем свидетельствуют данные социологических опросов*. Так, например, лишь около 11% опрошенного населения полностью уверены в обеспечении неприкосновенности частной собственности, 5,6% – в соблюдении основных прав и свобод граждан, 2,7% – в исполнении законов всеми органами государства и т. д.

---

* В статье использованы результаты опросов российского населения в возрасте 18 лет и старше, проведенных Социологическим центром РАГС при Президенте РФ по общенациональной выборке в 24-26 субъектах Российской Федерации, представляющих все экономико-географические зоны страны.

Формирование и реализация выборочной совокупности опрошенных осуществляется по многоступенчатой квотной выборке с вероятностным отбором респондентов на завершающем этапе ее формирования и реализации. Объем выборочной совокупности опрошенных в каждом из исследований составляет, как правило, 2400 человек, репрезентирующих территориальное размещение населения, соотношение жителей крупных, средних, малы городов, сел и поселков, социально-демографический состав населения.

Нарушение конституционных норм органами государственной власти и их представителями, от которых зависят законотворческий процесс и правоприменительная практика, обусловливает достаточно часто проявляющиеся в российском обществе правовой нигилизм, политическое отчуждение народа от государственной власти, а также то, что государственная машина в реальности лишается социальной опоры.

Общеизвестно, если государство не обеспечивает защиту и реализацию конституционных прав граждан, они платят ему той же «монетой» – отказываются от участия в выборах, от исполнения гражданских обязанности – уклоняются от военной службы, от уплаты налогов и т. д. Такого рода взаимоотношения между государством и населением оборачиваются разгулом преступности, тотальной коррупцией, процветанием «теневой» экономики, многими другими негативными процессами. Эти процессы набирали силу еще до принятия основного закона, но превратились в неотъемлемую часть образа жизни в современном российском обществе.

Конституционной реформе в России и общественному представлению о предназначении этой реформы противоречит то, что прежняя (советская) командно-бюрократическая модель управления в стране заменена другой – еще более бюрократической и более коррумпированной моделью. В какой-то мере общественное мнение на этот счет отражают следующие данные.

Таблица 1

Оценки типа политического режима в России

В % от численности опрошенных

Варианты оценки	1998 г.	2000 г.	2001 г.	2003 г.	2005 г.	2007 г.
Демократия	2,2	8,8	10,9	10,1	8,9	12,1
Администрирование чиновников	13,5	22,8	22,6	22,4	29,9	31,3
Единоличные решения высших руководителей	18,9	18,5	14,3	13,5	21,7	18,8
Анархия, неразбериха	54,6	38,6	31,4	31,6	20,5	12,2
Затруднились ответить	10,8	11,3	20,8	22,4	19,0	25,6

Зафиксированное в таблице распределение мнений можно толковать двояко: как реакцию людей на наведение правового порядка в стране и как усиление административного произвола, усиливающего правовой беспорядок.

В таком сочетании оценок проявляется лишь кажущееся противоречие. В действительности административный произвол, по мнению опрашиваемого населения, далек от законодательства, пусть несовершенного, но какого ни есть. Не случайно абсолютное большинство респондентов отметило несоблюдение декларируемых законами социальных, экономических и иных прав. Больше половины населения уже длительное время выражает недовольство неисполнением принятых федеральных законов.

Следует иметь в виду, что правовая неразбериха и правовой произвол в правоприменительной практике – явления одного и того же порядка. В повседневной жизни это находит выражение в таких крайностях, как неоправданное вмешательство власти в частную жизнь, в предпринимательскую и иную деятельность, так и одновременно с этим в ее неспособности обеспечить полноценную защиту и реализацию прав граждан и организаций.

Система государственного управления (как она воспринимается общественным мнением) представляет собой преимущественно симбиоз бюрократизма и административного произвола. Обоснованность такого вывода подтверждает обобщение материалов исследований, в которых отражен негативный опыт обращений граждан в органы власти с целью получения государственных услуг. Около половины опрошенных указали на взяточничество и произвол чиновников, на сознательное нарушение ими законов при обращении граждан в органы государственной власти.

Одним из существенных обстоятельств пренебрежительного отношения значительной части государственных и муниципальных служащих к правам граждан является известная в прошлом ситуация превращения чиновников в своеобразных «винтиков» машины. Но не «винтиков» государственной машины в целом, работающей по единому алгоритму, а «винтиков» разрозненных аппаратов и так называемых команд по обслуживанию начальников.

Обратимся в связи со сказанным к ответам государственных служащих на достаточно провокационный (и содержащий подсказку «правильного» ответа) вопрос, который был сформулирован следующим образом: «По идее в современном обществе государственный служащий должен быть слугой государства, а не «короля» (руководителя органа власти). По Вашему мнению, чьим «слугой» он является в реальной жизни?». Полученное распределение ответов представлено в таблице 2.

Таблица 2

Мнения государственных служащих о выполняемой ими роли на работе в органах власти

В % от количества опрошенных в 2002 г.

Варианты ответов	%
«Слуги государства»	38,2
«Слуги народа»	14,4
«Слуги короля или королевских министров» (руководителей органов власти или подразделений)	30,6
Служат преимущественно сами себе	11,0
«Слуги финансовых «олигархов»	2,1
Другое	3,7

При условии искренности ответов (а в этом полной уверенности нет) опрошенные разделились в оценках роли государственных служащих на две почти равные части: с одной стороны, на идентифицирующих чиновников (и самих себя) со «слугами государства», с другой стороны – со «слугами короля». Такая ситуация далека от идеала, так как (по определению) профессиональное предназначение государственного служащего независимо от его должности и управленческих функций состоит в конечном счете в служении государству. Заслуживает критической оценки и то, что в спектре доминирующих профессиональных установок чиновничества почти не нашлось места установкам на оказание государственных услуг гражданам и организациям, т. е. народу, который по действующей федеральной конституции является «единственным источников власти в Российской Федерации».

В связи с этим выглядит закономерной реакция граждан на действия властей, в которой преобладают конформизм и отчуждение.

Таблица 3

Реакция граждан на действия властей в повседневной жизни

В % от количества опрошенных

Варианты ответа	2002 г	2005 г.	2007 г.	2008 г.
Обычно одобряют, поддерживают действия властей	10,7	8,7	11,4	22,7
Обычно вынуждены приспосабливаться	41,0	46,9	37,4	40,7
Стараются держаться в стороне от властей	28,9	27,2	26,3	23,5
Относятся к властям с неприязнью, когда возможно, противодействуют им	6,5	7,2	3,7	4,3
Затруднились ответить	12,9	10,0	21,2	8,8

Рассматривая данные опросов в свете конституционных положений, уместно обратить внимание на то, что в настоящее время характер работы в органах государственной власти является для большинства чиновников синтезом достаточно высокого общественного статуса и канцеляризма, обеспечивающим их самодостаточность и независимость от общественного мнения. По сути дела, обозначенная ситуация представляет собой ярко выраженную форму административного отчуждения государственного аппарата от общества, которое накладывается на отчуждение населения от государства и исполнения гражданских обязанностей. Это чревато снижением эффективности государственного управления.

Уместно обратить внимание и на другой аспект проблемы взаимоотношений между государством и гражданским обществом, а именно, в 80–90-е гг. российское население привлекалось к массовому участию в политике с помощью механизма социально-психологической мобилизации. Так был резко поднят интерес людей, далеких от политики, к горбачевской перестройке, а затем к установлению нового, демократического устройства России. Под лозунгами «Реформы в опасности» и «Пресечь попытки реставрации прежнего режима власти» россияне были мобилизованы на общероссийский референдум 25 апреля 1993 г. (в режиме – «да» или «нет»). Тогда при минимальном участии населения в политической жизни и при низком рейтинге Б. Ельцина на посту Президента для голосования было мобилизовано 64% списочного состава избирателей. Аналогичный механизм и с еще большим мобилизационным эффектом был использован на выборах Президента России в 1996 г.

Однако мобилизационный механизм подъема политической активности не всегда столь эффективен. На выборах депутатов Государственной Думы в декабре 1993 г. и совмещенном с ними всенародном голосовании по принятию конституции России, участвовало (по официальным данным) чуть больше половины (54,8%) списочного состава избирателей. При этом был поставлен своеобразный рекорд – почти 4% бюллетеней, выданных избирателям, оказались «унесенными» или испорченными.

Как правило, не действует мобилизационная модель привлечения избирателей на выборах регионального и муниципального уровней, ибо на них решается не судьба власти, а обеспечивается ее дележ между местными группировками.

Нынешняя власть нашла способ нейтрализации неугодных ей тенденций: отменила саму возможность критики политических оппонентов, порог явки на выборы и графу протестного голосования в избирательных бюллетенях. Эти действия явно противоречат духу Основного Закона. В результате получен новый импульс углубления политического отчуждения граждан от политического участия и управления, об этом свидетельствуют данные опросов, характеризующие изменение отношения российских избирателей к выборам.

Таблица 4

Отношение избирателей к выборам

В % от общего количества опрошенных

Варианты ответов	1995 г.	1996 г.	1998 г.	1999 г.	2003 г.	2007 г.
Участие в выборах – обязанность гражданина	73,8	71,2	64,9	60,1	63,9	55,5
Участие в выборах дает гражданам возможность влиять на власти и судьбу страны	61,5	63,0	19,0	22,4	23,9	18,0

Не желая разделять ответственность с властями за положение дел в стране, не всегда веря в честность выборов и подсчета голосов, большинство населения пока все же расценивает участие в них как гражданскую обязанность, а не как сугубо личное дело. Но при этом резко снизилась уверенность опрошенного населения в практической значимости гражданского волеизъявления на выборах. Негативизм в отношении к выборам проявляется не в безразличии, а, скорее, в пассивности, обусловленной реальным историческим опытом достаточно проблематичного взаимодействия государства с гражданским обществом.

Чрезмерная бюрократизация государственного аппарата и произвол представителей власти, на что неоднократно обращалось внимание в посланиях Президента Федеральному Собранию РФ, представляют собой форму политико-правового отчуждения государственной власти от народа. Строго говоря, суть этого отчуждения состоит в метаморфозе, при которой народ из источника власти де-юре в той или иной мере становится объектом ее бюрократических манипуляций де-факто. Это накладывает печать на отношение общества к системе административного управления, к практике осу-

ществления реформ и к характеру политического режима в целом.

Вследствие сохраняющейся незрелости политической системы и гражданского общества, недостаточности интегрирующей роли государства и стабилизирующих функций права важнейшие политические права и свободы граждан приобретают условный характер. Это нашло отражение в общественном мнении по поводу реализации большинства конституционных норм, в том числе тех, в которых декларируется демократическое устройство российского общества

Таблица 5

Распределение ответов на вопрос «По Конституции России единственным источником власти в стране является ее народ. Считаете ли Вы, что государственная власть действует в соответствии с интересами основной массы населения?»

В % от количества опрошенных

Варианты ответа	2005 г.	2007 г.
Да	2,4	7,5
Скорее да, чем нет	13,6	23,9
Скорее нет, чем да	42,3	33,1
Нет	33,0	28,6
Затруднились ответить	8,7	6,9

Ныне действующая Конституция РФ в сравнении с конституциями СССР 1924, 1936, 1977 гг. привнесла много нового в правовую систему России. Потенциально она представляет собой политико-правовую основу демократизма, разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, становления местного самоуправления и других процессов. Понятно, что Основной закон можно, фигурально выражаясь, сравнить с «рубашкой на вырост», ибо не всегда есть возможность его полноценной реализации. Однако следует иметь в виду и то, что без подлинной реализации системы прав и свобод человека и гражданина административный регламент, а не Конституция станет на практике нормативным актом высшей юридической силы.