

# Раздел I. РЕТРОСПЕКТИВА И ПЕРСПЕКТИВА РОССИЙСКОГО КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА. ИСТОРИЧЕСКИЙ И СОЦИОКУЛЬТУРНЫЙ ФАКТОР

## Реализация Конституции: от идей к практике развития конституционного строя

*Экспертное мнение О.Г. Румянцев*

### 1.

В год 15-летия Конституции Российской Федерации представляется весьма оправданным остановиться на соотношении идеи и практики конституционализма в нашей стране. Размышления на эту тему неизбежно приводят к своеобразной «переключке» вчерашнего, сегодняшнего и неведомого, но желаемого завтрашнего дня Российской Федерации, где тема Конституции занимает отнюдь не последнее место.

В марте с.г. автор этих строк предложил отметить юбилейную дату независимым международным сравнительно-правовым исследованием именно на тему реализации Конституции, оценив общие перспективы развития российского конституционализма на общемировом фоне.

То, что с темой исследования мы попали в самую точку, подтвердилось самым неожиданным, благоприятным и по сегодняшней российской действительности — «высочайшим» образом — Посланием Президента РФ Федеральному Собранию, открывшем для обсуждения конституционную проблематику. Символично, что сделано оно было 5 ноября 2008 г. впервые в Георгиевском зале Большого Кремлевского Дворца, где в июне 1990 г. проходило голосование по кандидатуре Председателя Верховного Совета РСФСР Б.Н. Ельцина<sup>1</sup>, а в 1993 г. (на девятом СНД РФ) — по его же отрешению от должности и выражению недоверия Председателю Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатову; где 31 марта 1992 г. был торжественно подписан Федеративный договор, а в 1996 г. — Договор о Союзе России и Белоруссии.

Не скрою, первое Послание Президента Медведева не оставило меня равнодушным вовсе не из-за памятности зала. Хорошо уже то, что такое послание про-

<sup>1</sup> «А где Вы видите себя теперь?» - спросил после избрания на должность Б.Н. Ельцин в разговоре с глазу на глаз с автором этих строк в том же самом зале. «В руководстве Конституционной комиссии...», - был ответ.

звучало. Впервые за 15 лет глава государства, по сути, затронул проблему практики развития конституционного строя.

Хочется увидеть в этом принципиальное подтверждение актуальности идей конституционализма. Именно Конституция, по мнению Президента, утверждает свободу и справедливость, человеческое достоинство и благополучие, защиту семьи и Отечества, единство многонационального народа — не только как общепризнанные ценности, но и как юридические понятия. То есть придает им практическую (лучше было бы сказать: обязательную) силу и поддерживает всеми ресурсами государства. Конституция, таким образом, формирует социальные институты и образ жизни миллионов людей. По словам Д.А. Медведева, *«Заявленные Конституцией цели, ценности и механизмы доказали свою состоятельность, помогли нашему обществу преодолеть трудности и выйти на путь устойчивого развития. Права и свободы граждан, суверенитет народа, государственный строй, федеративное устройство, принципы организации судебной власти и принципы местного самоуправления, другие основы конституционного строя установлены на длительный исторический период»*<sup>2</sup>.

Примечательна оценка смысла Послания президентом Фонда эффективной политики Г.О. Павловским: «Конституционность заявлена как база идеологии, новая политика...»<sup>3</sup>. Учитывая, что Конституция как раз исключает идеологизацию государства и общества, можно предположить, что с идеологией по-прежнему возникают определенные проблемы, раз на помощь призван конституционализм.

Разработчики первого проекта Конституции Российской Федерации с самых первых шагов конституционной реформы видели в конституционализме комплексную национальную идею и предлагали вести речь о Конституции как общенациональном проекте, скрепляющем нацию. Как в Конституционной комиссии, так и в Конституционном совещании практически не спорили друг с другом по вопросу конституционной доктрины.

Давали о себе знать плоды многотрудных усилий Президента России и возглавлявшейся им Конституционной комиссии по внедрению в политический лексикон и общественное сознание самой концепции конституционализма<sup>4</sup>. Мало кто (кроме отъявленных фундаменталистов) оспаривал нацеленность реформы на построение в Российской Федерации суверенного, демократического, федеративного, социального правового государства, где власть ограничена правом и конституционным строем.

И сегодня «дух Конституции» вдохновляет многих. На недавнем «круглом столе», проведенном 30 октября 2008 г. в Комитете Государственной Думы по конституционному законодательству его председателем В.Н. Плигиным, об этом говорили члены Ученого совета ИГП РАН. Примечательными были слова Уполномоченного по правам человека, бывшего члена Конституционной комиссии и участника Конституционного совещания В.П. Лукина: «Мне очень нравится наша Конституция, дух Конституции... очень нравится, но как это всё организовано — заслуживает обсуждения»<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

<sup>3</sup> Стенограмма заседание «Клуба политического действия — 4 ноября» от 7 ноября 2008 г.

<sup>4</sup> См. подробнее: Румянцев О.Г. Основы конституционного строя России. М., 1994.

<sup>5</sup> Стенограмма круглого стола «Конституция Российской Федерации как правовая основа развития общества и государства» от 30 октября 2008 г.

Получается, что у нас словно сосуществуют две Конституции: Конституция как общенациональный проект построения конституционного строя. И Конституция как закон прямого действия. Хотелось бы чтобы эти две ипостаси органично соответствовали друг другу. С.М. Шахрай и А.А. Клишас справедливо подчеркивают, что Конституция является результатом общественного предвидения, содержащая образ, модель желаемого будущего, которая «постулирует цели и ожидаемые результаты начатых изменений», но и особым инструментом управления, который при должном использовании обеспечивает успешное решение поставленных задач<sup>6</sup>.

Интересно, что проект Конституционной комиссии упрекали за то, что он как раз больше носит философско-правовой характер, лишь рисует пути к конституционному строю. Хотя еще в самом первом целостном проекте Конституционной комиссии, утвержденном в качестве рабочей основы 12 ноября 1990 г., в разделе I «Основы конституционного строя РФ» содержалась статья 1.6. «Верховенство права и Конституция». Часть (2) гласила: «Конституция РФ является высшим Законом Республики. Законы и правовые акты, противоречащие ее положениям, не имеют юридической силы. (...) Нормы Конституции имеют прямое действие»<sup>7</sup>. И это впервые было сказано именно в проекте Конституционной комиссии, под это были заложены эффективные механизмы государственной власти.

## 2.

Становится все более заметной проблема определенного разрыва между идеями доктринальной, скажем так, частью Конституции и практикой ее использования в качестве средства «ручного управления» в зависимости от состояния субъективной политической воли. Упомянувшийся уже «дух Конституции» существенно ослаблен дисбалансом механизмов и властных прерогатив. Соглашусь с тезисом М.А. Краснова, участника Конституционного совещания, что «установленная в России конфигурация институтов публичной власти не мотивирует совокупную власть поддерживать тот дух, которым пронизаны главы 1 и 2 Конституции РФ»<sup>8</sup> («Основы конституционного строя» и «Права свободы человека и гражданина»).

Участники конституционной реформы помнят, что первая и вторая главы как раз и вошли в окончательный текст во многом из положений проекта Конституционной комиссии, а вот с конфигурацией этой совокупной власти здесь действительно есть что обсуждать.

Президент Медведев заявил стремление и *«дальше максимально использовать потенциал Основного Закона»*.

Но потенциал этот, увы, использовать можно в разных направлениях — как в сторону правового ограничения власти, так и в сторону отхода от понимания Конституции как общественного договора и документа общественного согласия, если любые конституционные нормы можно менять по слабо аргументированной прихоти «начальства». Если Президент и его команда привержены конституционализму, за это надо всеми силами бороться, тем более что у некоторых уважаемых мною аналитиков сомнения на этот счет сохраняются, в том числе и исходя из текста Послания.

<sup>6</sup> Доклад «Конституция 1993 года как план будущего для России» (приглашение к дискуссии). Авторы доклада: А.А. Клишас, С.М. Шахрай. Также: Вестник РАН. 2008. № 12.

<sup>7</sup> См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т.1: 1990 год / под общ. ред. О.Г. Румянцев. М., 2007. С. 599

<sup>8</sup> См. экспертное мнение М.А. Краснова в данном издании.

Послание содержит в себе определенный анализ факторов реализации Конституции — как внешних (геополитическое положение страны, применение международного права, глобализация), так и внутренних (политическая система, традиции, политико-правовая культура общества, проблема пренебрежения к праву, роль коррупционной составляющей, самоуправление и др.). Мы впервые увидели постановку этого вопроса не в научном ключе, а в плоскости задачи практического перевода научной идеи в категорию материализованной реальности. Впрочем, в отечественной науке конституционного права система факторов реализации Конституции становится предметом серьезного внимательного подхода<sup>9</sup>. А настоящее исследование нацелено на то, чтобы придать научной дискуссии новую направленность.

Здесь налицо некоторое диалектическое противоречие, заставляющее посмотреть на соотношение конституционной стабильности и конституционной реформы.

С одной стороны, Конституция не так-то плоха, а даже хороша. Российская Федерация прожила по ней 15 лет и все это время объективно Конституция работала как стабилизирующий фактор. И содержание Конституции, признаем, — это тот вынужденный компромисс, на который с течением времени фактически все согласились. Сегодня уже никто не подвергает сомнению действующую Конституцию как документ, созданный на долгий срок. В декабре 1993 г. возникали вопросы и по перекосам властной модели, и по тому — каким образом она была утверждена. Но общество уже тогда смертельно устало от борьбы, и Конституция Российской Федерации была воспринята как основа восстановления стабильности и необходимое условие модернизации. Большая часть оппозиции посчитала, что недостатки Конституции и сомнительная конституционность (как минимум — не для всех убедительный порядок) ее принятия — меньшее зло, нежели отсутствие Основного Закона.

С другой стороны, все 15 лет существования Конституции не смолкает определенная, когда жесткая, а когда в мягкой стилистике, но все-таки критика Конституции РФ в части конституционного положения Президента РФ. И это идет не от «врагов», либо «предателей», а от мыслящей части конституционалистов в порядке аргументированного конструктивного критического разбора конституционных механизмов, ведущегося без отрицания самой Конституции.

Предложенная Президентом Медведевым частичная конституционная реформа нацелена на реализацию потенциала Конституции, и она должна стать предметом обсуждения, на которое, казалось, и было рассчитано Послание. (Впрочем, реального обсуждения не произошло — во многом, из-за предложения об увеличении срока конституционных полномочий Президента; обсуждение, как пояснили на заседании Государственной Думы 14 ноября 2008 г., оказывается «активно велось в течение предыдущего политического периода»). Но даже короткая дискуссия, прошедшая

<sup>9</sup> Вот, например, какую систему факторов реализации конституции и развития конституционного строя предложил для изучения соотношения и особенностей воздействия Б.А. Страшун при подготовке первоначального плана данного международного исследования (см. Предисловие):

*«Внутренние факторы (политический режим; политическая система (институциональный аспект) и политические традиции, функционирование и эволюция; принадлежность к правовой семье (системе); правовая система и политико-правовая культура общества; специфика экономических и социальных отношений); Внешние факторы (геополитическое положение страны; использование и применение международного и наднационального права, опыта зарубежного конституционного права; участие в политико-правовой интеграции; глобализация);*

Л.С. Мамут добавил «временной фактор» (реализация конституции вчера, сегодня, завтра).

См.: Структура и перечень вопросов для международного исследования МИСИПК. Проект от 25 июля 2008 г. // Архив Фонда конституционных реформ.

между 5 ноября и 21 ноября, днем окончательного принятия поправок Государственной Думой<sup>10</sup>, показала, что мы имеем как минимум три позиции.

Одни, судя по всему, полагают, что надо бороться за стабильность этой Конституции, против всяких поправок, везде подчеркивая, что не надо сейчас расшатывать сложившийся компромисс с риском получить открытую дестабилизацию общества. Другие склонны увидеть в крайне осторожных предложениях Президента понимание того, что конституционные механизмы нуждаются в уточнении. Третьи согласны с коррекцией Конституции, но считают, что требует всяческого противления предложение увеличить срок президентских полномочий, которое является примером продолжения тенденции на дальнейшее усиление указанного дисбаланса.

Послание отмечает, что базовые положения Конституции *«должны на многие годы оставаться неизбылемыми... Речь идет не о конституционной реформе, а именно о корректировке Конституции...Реформаторский зуд в отношении Основного Закона абсолютно неуместен»*<sup>11</sup>.

Последняя фраза, по правде, выглядит в тексте Послания от 5 ноября 2008 г. чужеродно, ибо противоречит высказанным предложениям. Существует и такое мнение, что тезис о недопустимости «реформаторского зуда» в Послании не случайный, а основной, поскольку раз считается, что заявленные Конституцией как цели, ценности, так и механизмы доказали свою состоятельность, то и совершенствовать последние (механизмы) нереально.

В этой связи обратим внимание, что 5 ноября 2008 г. было заявлено о том, что не только основы конституционного строя, но и «государственный строй» установлены на длительный исторический период. Государственный строй, как мы его понимаем, это система общественных отношений, связанных с организацией и функционированием государственного механизма. И если организация государственного механизма не в полной мере обеспечивает его эффективное функционирование, то она может и должна быть скорректирована.

Не думаю, что надо акцентировано открещиваться от понятия «конституционная реформа». Нынешняя власть есть результат реформ, но от подчеркнутого опасения «реформ» возникает чуть ли не негласная установка на то, что дебатов на тему Конституции быть не должно. Их власть не приветствовала до выдвинутых самим Кремлем конституционных инициатив. Я-то считаю, что дебаты как раз должны быть. И, как мне представляется, они рассчитаны, прежде всего, на заинтересованное обсуждение. Было бы ошибкой, ссылаясь на финансовый кризис, внешние вызовы, угрозы, необходимость мобилизации и модернизации, опасность «популистской болтовни» и другие подобные причины, свернуть обсуждение проблемы развития конституционного строя, к которому ответственная часть общества готова.

Речь не идёт о том, чтобы завтра предложить какой-то новой учредительной власти новую концепцию конституционной реформы. Речь идёт о том, чтобы понять — как можно убрать «препоны и рогаки» на пути реализации той Конституции, которая имеется.

<sup>10</sup> Поправки были стремительно внесены в Государственную Думу 12 ноября 2008 г., которая уже 14 ноября приняла в первом и 21 ноября 2008 г. в третьем, окончательном чтении, проекты закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и закона Российской Федерации о поправке к Конституции РФ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ», а также проект ФКЗ «О внесении изменений в ФКЗ «О Правительстве РФ»; За принятие проголосовали 392 депутата, против – 57, воздержавшихся не было. 26 ноября 2008 г. поправки в Конституцию РФ были одобрены Советом Федерации.

<sup>11</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г.

Особенности сегодняшнего текста Конституции и его реализации во многом вытекают из особенностей конституционного процесса 1990—1993 годов. Вопрос механизмов и гарантий необратимости конституционного строя и возврата к строю государственному, не основанному на доктрине конституционализма, был наряду с вопросом о наиболее легитимном способе принятия новой Конституции «проклятым вопросом», на котором запнулась в 1993 г. конституционная реформа.

В этой связи рассмотрим предложенные «уточняющие поправки», которые, по мнению Президента, «дают дополнительный ресурс для стабильного функционирования институтов власти». Выделим 4 аспекта уточнений:

- 1) парламентский контроль за деятельностью Правительства;
- 2) конституционный статус Президента, проблема механизмов контроля за действиями верховной власти;
- 3) политическая система и её влияние на функционирование государственного механизма и уровень политико-правовой культуры общества;
- 4) статус Совета Федерации и способ его формирования как отражение особенностей реализации российского федерализма в современных условиях.

### 3.

О реабилитации ключевой для конституционной реформы 1990—1993 годов идеи парламентского контроля за деятельностью Правительства.

Проектом закона о поправке к Конституции Российской Федерации «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства РФ» предусматривается дополнить содержащийся в части 1 статьи 103 Конституции перечень вопросов, отнесённых к ведению Государственной Думы, новым положением, согласно которому палата рассматривает ежегодные отчёты Правительства о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. В свою очередь, часть 1 статьи 114 Конституции, устанавливающая полномочия Правительства, дополняется коррелирующей нормой о том, что указанные отчёты ежегодно представляются Государственной Думе Правительством РФ.

Нынешняя Конституция такого средства контроля, как заслушивание ежегодного отчета Правительства, не запрещает. Более того, есть на сей счет правовая позиция Конституционного Суда РФ. Спустя ровно год после пополнения состава Суда и возобновления его судебной деятельности, приостановленной Указом Президента РФ от 7 октября 1993 г. № 1612 «О Конституционном Суде РФ»<sup>12</sup>, КС РФ установил в политически далеком феврале 1996 г. следующее: **сама по себе обязанность исполнительной власти отчитываться в установленном порядке по определенным вопросам перед представительной (законодательной) властью вытекает из природы исполнительной власти как власти, исполняющей закон, что объясняет необходимость соответствующего парламентского контроля, например, по вопросам бюджета**<sup>13</sup>. Это не противоречит принципу разделения властей и принципу самостоятельности органов законодательной и исполнительной власти, закрепленным в статье 10 Конституции Российской Федерации.

Но сама постановка высшим должностным лицом конституционной перспективы того, что Правительству может быть вменено отчитываться по поставленным парла-

<sup>12</sup> САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3921.

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. N 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области; абзац второй пункта 6, пункт 7 мотивировочной части // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

ментом вопросам — небольшой, осторожный, но позитивный шаг вперед в развитии сложившейся формы правления. Предложенный механизм делает деятельность исполнительной власти более открытой для контроля со стороны парламента, а значит, и общества, и заслуживает поддержки.

Делается определенный реверанс в сторону такой черты смешанной формы правления, как наличие «ответственного перед парламентом Правительства» — шаг в сторону от президентской республики.

Не вполне понятны, правда, правовые последствия оформления института ежегодных отчетов Правительства в Государственной Думе и его реальная контрольная функция. По итогам рассмотрения этих отчетов Государственная Дума, как полагают, сможет дать оценку работе не только Правительства, но и оценить эффективность своей законотворческой деятельности, а в случае необходимости произвести соответствующие корректировки.

Но остаются вопросы: это будет отчет перед Думой, или, наоборот, набор правительственных заданий для законодателей (ведь все последние годы законодательство шло по «зеленой волне» в безотлагательном порядке из Дома Правительства РФ в бывшее здание Госплана); что с выражением недоверия по итогам отчета Правительству в целом, отдельному министру; обязанностью Правительства рассмотреть предложения Государственной Думы и дать ответ.

Согласен, надо постепенно осваивать эту функцию, а потом двигаться далее. Но именно далее, а не назад. Если же на отчеты Правительства смотреть так же, как на введенный через схожее Послание Президента РФ институт парламентского расследования, ставший невостребованным после определения правил их проведения, то такая же участь — превратиться в формальность — может ожидать и отчеты Правительства РФ.

На печальную судьбу парламентского расследования<sup>14</sup>, как представляется, повлияли результаты деятельности созданных в 1995–1996 годах Государственной Думой парламентских комиссий по расследованию событий сентября-октября 1993 г. и событий в Чечне. Отметим, что политическое руководство страны не дало оценку последовательным действиям предыдущего периода, направленным на отказ Государственной Думы от своих контрольных полномочий.

Следует подчеркнуть: именно заложенный в Конституции РФ 1993 г. потенциал заведомо усеченного парламентаризма неоднократно в течение последних 15 лет приводил к отказу палат Федерального Собрания даже от тех скромных полномочий, которые за ними закреплены Конституцией и федеральными законами. Эту склонность к «самоушению» современного парламентаризма, являющуюся одной из особенностей именно реализации потенциала Конституции 1993 г., пора наконец купировать.

<sup>14</sup> 9 февраля 1994 г. Государственная Дума приняла решение создать Комиссию по расследованию причин и обстоятельств событий сентября – октября 1993 г.; уже 23 февраля 1994 г. Комиссия упразднена в пакете с принятием политической амнистии. Комиссия ГД по дополнительному изучению и анализу событий, происходивших в городе Москве 21 сентября – 5 октября 1993 г. (председатель – Астраханкина Т.А.) была образована Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 14 мая 1998 г. 2447-II ГД // Собрание законодательства РФ. 1998. 22 июня. 25. Ст. 2836. Ее доклад был опубликован в 1999 году. Комиссия по расследованию причин и обстоятельств возникновения кризисной ситуации в Чеченской Республике, известная как «комиссия С.С. Говорухина», была образована Постановлением Государственной Думы ФС РФ от 13 января 1995 г. 452-1 ГД // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. 5. Ст. 369.

А примеров тому несколько:

- Это и отказ от принятого в первом чтении в 2003 г. проекта ФЗ «О парламентском расследовании»; в принятом же в декабре 2005 г. предмет расследования был существенно сужен, одна из палат может либо похоронить инициативу депутатов другой палаты о проведении парламентского расследования, либо не утвердить итоговый доклад соответствующей комиссии<sup>15</sup>.
- Это и отказ от права самостоятельного назначения Председателя Счетной палаты (это делается как и в случае с назначением Председателя Центробанка по представлению Президента РФ), а теперь и аудиторов СП. До 1 декабря 2004 г. парламент самостоятельно назначал состав Счетной палаты, но в 2004 г. и 2007-м это было изменено<sup>16</sup>.
- Самый последний пример — поправки в Бюджетный кодекс РФ, принятый Государственной Думой 31 октября 2008 г. и Советом Федерации 12 ноября 2008 г. (на 20 ноября еще не подписанный Президентом)<sup>17</sup>, к чему мы еще вернемся.

Можно ли ставить в рамках «корректирующих поправок» вопрос о других, более действенных механизмах парламентского контроля? Они хорошо известны.

Например, дача согласия парламента Президенту на назначение не только Председателя Правительства РФ, но и членов «малого кабинета», каким сегодня является Президиум Правительства<sup>18</sup>, а также постанова по определенной процедуре вопроса об их отставке. Это совсем не будет означать кардинального пересмотра «смешанной» формы правления. Но будет шагом от опасной концепции «просвещенного авторитаризма», на которой основано сегодняшнее правление.

В свое время первоначальный «президентский» проект Конституции (представленный Б.Н. Ельциным и С.С. Алексеевым через 4 дня после получения доверия от большинства активных граждан РФ на референдуме 25 апреля 1993 г.) базировался на особой формуле президентской власти. Проект поддерживали те, кто с ностальгией вспоминал как наиболее стабильный период в истории России с 1905 по 1914 год, когда страна двигалась в сторону демократии, были Думы и сфера публичной власти, но царская власть держала весь каркас политической системы. Обосновывали такой подход тем, что пока наша политическая культура недостаточная, мы не сможем существовать в условиях разделения властей, требующей традиций и навыков сосуществования разделённых властей. А у нас, где иерархическая система, иерархические традиции, должен быть некий особый институт в лице Президента, который выведен за рамки этой системы, и который обеспечивает согласованное действие власти.

<sup>15</sup> См.: ст. 4, 7-9 Федерального закона от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 7.

<sup>16</sup> См.: Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате РФ»: Ст. 5 (в ред. 2004 г.): «Председатель Счетной палаты назначается на должность Государственной Думой по представлению Президента РФ сроком на шесть лет... Заместитель Председателя Счетной палаты назначается на должность Советом Федерации по представлению Президента РФ сроком на шесть лет...»; Ст. 6 (в ред. 2006 г.): «По представлению Президента РФ Совет Федерации и Государственная Дума назначают шесть аудиторов Счетной палаты сроком на шесть лет...».

<sup>17</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 и 2011 годов».

<sup>18</sup> См.: Постановление Правительства РФ № 371 от 16 мая 2008 г. «Об образовании Президиума Правительства РФ». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 20. Ст. 2370.



Отсюда и положение, согласно которому Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, напоминающее многим ст. 6 Конституции СССР о руководящей и направляющей роли КПСС. Эта норма нынешней части 3 ст. 80 Конституции РФ была окончательно сохранена при доработке консолидированного Конституционным совещанием июльского проекта Конституции уже после событий 4 октября 1993 г.<sup>19</sup>

Понятно, что после 1993 г. слаженное согласованное функционирование «единой» государственной власти было возможным лишь в условиях авторитаризма. Но мы что, должны застыть в своем развитии и все время находиться под печатью «октябрьской (1993 г.) победы»? При знакомстве с такой особенной системой власти у некоторых аналитиков и сегодня возникают сомнения — а не может ли стать Конституция системным фактором возвращения к неподконтрольной верховной власти одного должностного лица и, словами Л.Ф. Шевцовой, «воспроизводства единовластия и традиционалистского государства в России»<sup>20</sup>.

Предложенная форма правления отличалась от утвержденной Съездом и Верховным Советом концепции проекта Конституционной комиссии, которая, по крайней мере в начальный период и затем длительно, предусматривала разновидность президентской республики, в которой сильного Президента уравнивал адекватно сильный парламент и содержались механизмы как взаимодействия, так и взаимного уравнивания, и была соразмерность значительных конституционных прав и реальной конституционной ответственности. Не веря в «самоограничение верховной власти», мы настаивали на основополагающей роли положения о разделении властей, обязывающего их к взаимному сотрудничеству.

В итоговом же тексте Конституции сохранилась лишь треть тех полномочий, которые имел Верховный Совет, причем в числе урезанных оказались, прежде всего, кадровые полномочия и полномочия контроля — контроля за исполнительной властью, исполнением законов, исполнением бюджета.

На последнем нельзя не заострить внимание.

Усиление конституционных норм, касающихся парламентского контроля за расходованием средств государственной казны, — одно из наиболее желательных направлений коррекции Конституции. В окончательном тексте Конституции, к сожалению, не нашлось места нормам про конституционные гарантии бюджетного процесса, содержащиеся в самостоятельной главе XXI «Финансы и бюджет» проекта Конституционной комиссии, начиная с самого первого проекта сентября 1990 г.

Потребность в этом наглядно подтверждена в эпоху финансового кризиса, или по длительное время поддерживаемой официальной версии «отголосков мирового финансового кризиса в России». Что произошло в кризисе с публично-властными полномочиями представительного органа? Добровольное делегирование Государственной Думой Правительству своего единственного серьезного конституцион-

<sup>19</sup> По оценке одного из участников данного исследования В.Л. Шейниса, неизменного члена Конституционной комиссии (в 1991-1993 годах зам. ответственного секретаря) и активнейшего участника Конституционного совещания, соответствие некоторых из заключительных поправок «демократическим принципам конституционного устройства вызывает обоснованные сомнения». На них, конечно, лежала печать октябрьской победы. / См.: Шейнис В.Л. Взлет и падение парламента. Переломные годы в российской политике (1985-1993). М., 2005. Т. 2. С. 468.

<sup>20</sup> См. экспертное мнение Л.Ф. Шевцовой в данном издании.

ного полномочия<sup>21</sup>. Власть исполнительная действовала в разгар осенней фазы кризиса быстро и решительно, показав себя в качестве гаранта сохранения итогов приватизации, отвергнув предположения о выкупе проблемных активов<sup>22</sup>. Уступка Правительству и Министерству финансов повышает оперативность управления бюджетным процессом со стороны последних, но снижает бюджетную дисциплину и прозрачность использования бюджетных средств. Как заверяют, эта мера носит временный характер<sup>23</sup>.

Дума во многом, к нашему сожалению, продемонстрировала свою де-юре и де-факто конституционно ограниченную роль.

Вместе с тем непрозрачность использования государственной казны и есть главная питательная среда для тех самых возможных злоупотреблений, о которых так решительно говорит Президент Д.А. Медведев, выражая внешне жесткое неприятие административно-бюрократической системы: *В результате государственный аппарат у нас — это и самый большой работодатель... сам себе суд, сам себе партия и сам себе в конечном счёте народ. Такая система абсолютно неэффективна и создаёт только одно — коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии*<sup>24</sup>.

Итак, последовательно происходит усиление самостоятельной роли Правительства в системе органов государственной власти. Это предсказывалось. Субъективный фактор — переход на должность Председателя Правительства сильной личности, в течение двух сроков подряд перед этим исполнявшей полномочия Президента РФ, привел к запуску заложенного в избранной форме правления механизма возможности перенацеливания части властных полномочий от Президента к Правительству.

По-видимому, эту особенность реализации Конституции имеют в виду А.А. Клишас и С.М. Шахрай, когда причисляют наш Основной Закон к типу «саморазвивающихся конституций»<sup>25</sup>. Соглашаясь с этим образным определением, нельзя не обратить внимание на обратную сторону такой особенности Конституции: на зависимость механизмов ее реализации от проявления субъективной воли высшими должностными лицами Российской Федерации, оставляющими остальных граждан в своего рода заложниках этой субъективной воли.

Возрождение элементов парламентаризма это хорошо, но при нынешней избирательной системе парламентаризм, боюсь, однозначно является и останется однопартийной фикцией. Парламентаризм возможен только после радикальной (с отражением в Конституции) избирательной реформы и реформы законодательства

<sup>21</sup> Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с ФЗ «О федеральном бюджете на 2009 г. и на плановый период 2010 г. и 2011 г.» вносятся изменения в Бюджетный кодекс РФ и дается право Правительству РФ в 2009 г. без внесения изменений в бюджет принимать решения об использовании средств Резервного фонда и иных остатков средств федерального бюджета на осуществление выплат, сокращающих долговые обязательства и заимствования, а также на обеспечение сбалансированности федерального бюджета, в том числе с превышением общего объема расходов бюджета.

<sup>22</sup> Правдин М. Россия и финансовый кризис // Коммерсант. 2008. 5 ноября.

<sup>23</sup> По мнению заместителя председателя Комитета ГД по бюджету и налогам А.М. Макарова: «Такая норма может носить временный характер, но никак не постоянный. Тем более Дума всегда готова оперативно собраться и принять нужные законы» // РБК daily. 2008. 24 октября.

<sup>24</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г.

<sup>25</sup> Доклад «Конституция 1993 года как план будущего для России» (приглашение к дискуссии). Авторы доклада: А.А. Клишас, С.М. Шахрай.

о партиях. Впрочем, и сама Конституция убедительных оснований для такой подмены разделения властей «фальшивым парламентаризмом» также не дает.

«Временное» усиление исполнительной власти всей административной системы происходит в современной России не в первый раз. Вновь действует логика «переходного периода». ...Вспоминаю, что и 15 лет назад Президент сначала выдвинул концепцию «переходного конституционного периода», в котором легитимность избранных прежде решений требовала, как минимум, подтверждения<sup>26</sup>. Затем была отвергнута высшая юридическая сила действовавшей Конституции. Признали временность дисбаланса властных полномочий — во имя осуществления реформ<sup>27</sup>.

15 лет прошло. Но на повестке вновь — временное усиление исполнительной власти. Сначала — на период радикальных реформ. Затем — для стабилизации после оных. Теперь — во имя преодоления кризиса. Завтра, по-видимому, — для модернизации<sup>28</sup>. Бесконечный переходный период до наступления предложенного Конституцией общественного идеала оставляет сторонникам совершенствования механизма государственной власти заведомо слабую позицию.

Говоря о парламентском контроле, стоит упомянуть о состоянии так называемой «контрольной власти», которая нуждается в осмыслении. Это и роль Уполномоченного по правам человека, и Счётная палата, место этих органов и их вертикалей в развитии социального правового государства в Российской Федерации. Полномочия их в значительной степени сегодня представляются недостаточными, а искомая естественная связь с контрольными полномочиями парламента — существенно ослабленной.

#### 4.

Теперь о «поправке поправок» — предложении увеличить сроки конституционных полномочий Президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно.

Проект закона РФ о поправке к Конституции Российской Федерации «Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы» меняет установленный Конституцией РФ (ч.1 ст.81 и ч. 1 ст. 96) четырёхлетний срок, на который избирается Президент до шести лет и депутаты Государственной Думы до пяти лет.

Увеличение конституционного срока полномочий, говорится в пояснительной записке, «позволит Президенту РФ и Государственной Думе не только определить долгосрочные стратегические планы развития страны, но и начать осуществление намеченных целей и во многом реализовать задуманное в течение одного

<sup>26</sup> Послание Президента РФ Верховному Совету РФ от 24 марта 1993 г. о конституционности. См.: Из истории создания Конституции РФ. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993): в 6 т. Т. 4 : 1993 год. Книга первая (январь-апрель) 1993 г. / под общей ред. О.Г. Румянцева. М., 2008. С. 764–765.

<sup>27</sup> На совещании субъектов РФ 12 мая 1993 г. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин сообщил, что президентская сторона соглашается — «да, есть перекося в полномочиях Президента и парламента в пользу Президента, да, что-то такое с полномочиями парламента и балансом Президента и парламента не то; но ничего, через 15 лет мы поправим положение, и сделаем парламента более сильным» (Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Том 4: 1993 год. Книга вторая (май-июнь 1993 г.) / под общей ред. О.Г. Румянцева. М., 2008.).

<sup>28</sup> «Порядок в условиях модернизации это средство обеспечения ее эффективности. Все, что мешает четко формулировать цели и задачи, а затем и достигать их, должно отбрасываться. Лишь пройдя по этому пути, Россия сможет стать современной страной, сформировать в гражданах ценности, свойственные постиндустриальному обществу и занять достойное место в мире как великая держава XXI века». См.: Иноземцев В. Призыв к порядку. О модернизации России и возможном экономическом прорыве // Российская газета. 2008. 1 октября.

срока полномочий... Тем самым повышается ответственность главы государства и парламента перед гражданами и обществом в целом за результаты своей деятельности»<sup>29</sup>.

Обращает на себя внимание аргументация об обеспечении стабильного, поступательного развития страны и преемственности государственной власти. Как полагают авторы законопроекта, необходимо реализовывать долгосрочные планы в социально-экономическом развитии, и только стабильность власти обеспечит достижение реальных результатов в проводимой руководством страны политике. «Поле конституционной стабильности» — увеличение сроков — приведет к увеличению сроков продуктивной эффективной деятельности самих институтов государственной власти, что делает государственную власть еще более устойчивой, а отправление полномочий — непрерывными<sup>30</sup>. При обсуждении поправок в Совете Федерации РФ сенатор Б.-Ж. Жамбалнимбуев сообщил: «История современной России, развития ее регионов, особенно регионов Сибири и Дальнего востока, показало, что частые выборы, особенно высших органов власти РФ «негативно сказываются на реализации планов социально-экономического развития РФ и ее регионов»<sup>31</sup>.

Помнится, в Казахстане тоже сначала в 1997 г. приняли долгосрочную стратегию «Казахстан-2030», а затем провели соответствующую конституционную реформу с увеличением конституционного срока полномочий президента — для применения «лучшей модернизационной модели».

У нас появился собственный опыт. 15-летняя практика реализации Конституции в Российской Федерации, а также в большинстве бывших союзных республик, ныне суверенных государств, показала, что одним сроком отправление одним избранным лицом полномочий президента не ограничивается. Судьба Дж. Картера и Дж. Форда с их скромным одним сроком президентства нашим руководителям не грозит, потому что это не в нашей традиции. Речь идет как минимум о двух сроках подряд. А если считать не подряд, то, возможно, и того больше: вполне логично предположить, что президентство В.В. Путина составит 20 лет и будет состоять из уже отработанных им двух сроков по 4 года, и после промежуточного срока Д.А. Медведева — еще 2 срока по 6 лет.

Здесь неизбежно встает проблема конституционной ответственности высших должностных лиц — самая болезненная и актуальная из проблем нашей конституционной действительности.

Механизмы конституционной и политической ответственности Президента РФ были приведены в действие в сентябре 1993 г.<sup>32</sup> Известно, чем это закончилось: решения Съезда и Конституционного Суда были названы не основанными на пра-

<sup>29</sup> Стенограмма 55-го заседания Государственной Думы РФ от 14 ноября 2008 г.

<sup>30</sup> Там же.

<sup>31</sup> Стенограмма 235-го заседания Совета Федерации от 28 ноября 2008 г.

<sup>32</sup> 21 сентября 1993 г. Конституционный Суд РФ вынес Заключение о соответствии Конституции РФ действий и решений Президента РФ Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом «О поэтапной конституционной реформе в РФ» и Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 г. в котором говорилось, что данный Указ не соответствует Конституции и служит «основанием для отрешения Президента РФ Б.Н. Ельцина от должности». 22 сентября Верховный Совет РФ принял Постановление «О прекращении полномочий Президента РФ Б.Н. Ельцина», в котором говорилось, что в соответствии со ст. 121<sup>6</sup> Конституции РФ его полномочия прекращаются с 20 часов 00 минут 21 сентября 1993 г. Съезд народных депутатов РФ в Постановлении от 24 сентября 1993 г. «О политическом положении в РФ в связи с государственным переворотом» подтвердил, что полномочия Президента РФ прекратились.

ве, со ссылками на упомянутый уже «переходный конституционный период» и на соотношение права и Конституции. На практике принцип ответственности был заморожен на долгие годы. Приведу оказавшиеся пророческими слова Председателя КС РФ о том, что был создан «прецедент, освобождающий и всех других субъектов политической жизни от следования положениям Конституции, что повлечет за собой обвальное поправление законности»<sup>33</sup>.

В результате механизм отрешения от должности получился в Конституции практически нереализуемым. Остается последний нормальный механизм ответственности — выборы Президента Российской Федерации.

Да, примеров больших сроков президентских полномочий немало. Ф. Миттеран был Президентом Франции дважды по 7 лет; но ведь там перешли к 5-летнему сроку; в Мексике президентом можно быть 6 лет; но, правда, один раз; ссылаются еще на Финляндию и т.д. Но ведь речь идет о новой России, где сегодня, в условиях отсутствия политической конкуренции, 8 лет — это целая историческая эпоха (вспомним год 2000-й и где мы все были), достаточный отрезок исторического времени для ответственной реализации планов средне- и даже долгосрочного развития. А 12, 16 лет или даже 24 года — целая историческая вечность, срок для появления не одного общественно активного поколения граждан.

Конечно, история появления 4-х летнего срока полномочий Президента РФ в проекте Конституции была неслучайной. И очень далекой от упрощенной картины, убедительно нарисованной двумя мазками заместителем Председателя Государственной Думы В.В. Жириновским при обсуждении 14 ноября 2008 г. вопроса о поправках в Конституцию РФ<sup>34</sup>. Создатели Конституции, памятуя о недавнем прошлом, стремились заложить систему норм, обеспечивающих реальную ответственность высших должностных лиц государства перед народом.

Представляется, что такой механизм ответственности высших органов государственной власти перед народом, как выборы в Российской Федерации должен быть регулярно, как часы, задействован раз в 4 года.

Даже в условиях деволуции избирательной системы раз в 4 года должен наступать момент подтверждения либо неподтверждения доверия со стороны активной части избирателей.

Увеличив срок полномочий в полтора раза, нам сократили ровно в полтора раза частоту задействования механизма ответственности перед гражданами за результаты деятельности Президента.

И, как представляется, минимум в полтора раза ухудшили условия соответствующего тренинга чувства гражданской ответственности народа за сделанный выбор, усиливая безразличие и безответственность по отношению к власти.

Это многовато для демократического правового государства.

<sup>33</sup> Заявление Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина от 22 сентября 1993 г.

<sup>34</sup> «Жириновский В.В. ...Поехали в Америку представители демократов наших — Шейнис, от коммунистов — Лукьянов... И списали просто-напросто, как дети, первоклассники, сроки с чужой конституции. В том числе всю её преамбулу, в том числе все остальные полномочия. У нас копия американской конституции... Что, это авторы здесь разработали Конституцию? Нет. Они выезжали в США. И объясните всем, кто выступает по поводу сроков, что это сроки взяты с американской конституции. Брели оттуда всю суть вопроса, в том числе автоматически вписали эти сроки, которые совершенно для нас не годятся» // Стенограмма 55-го заседания Государственной Думы РФ от 14 ноября 2008 г.

## 5.

Несколько слов о проблемах гражданского общества.

Некоторые из десяти политических инициатив, перечисленных в Послании, направлены на рост числа участников политического процесса и развитие политической конкуренции, усиление роли и влияния различных социальных групп в политической жизни страны.

В этой связи нельзя не остановиться на внутренних противоречиях избирательного законодательства и избирательной практики в системе российских государственных институтов. Как парламентский контроль, так и выборы Президента могли работать, если бы в Российской Федерации имела бы эффективная избирательная система и адекватная партийная система. Об этом подробно пишут в настоящем исследовании Б.А. Страшун, В.Л. Шейнис и Л.Б. Волков.

В Конституцию следовало, по-видимому, включить основы избирательной системы (в идеале, полагает Л.Б. Волков, — мажоритарную или смешанную немецкого типа) и некоторые основные положения о партиях, ограничивающие возможность власти произвольно купировать их потенциалы. И эти положения были в проекте Конституционной комиссии, но оказались не поддержанными руководителями Конституционного совещания, выступившими против необходимой детализации конституционного текста.

Небольшой осторожный шаг в направлении развития политической системы и определенного ограничения политического монополизма Президентом заявлен. Важно сделать следующий шаг.

Например, вернуться к одной из главных идей демократического движения рубежа 1980-90-х годов — идее беспартийности Президента<sup>35</sup>. Президент призван быть ответственным перед народом, должен управлять самой властью, заставлять ее совокупно использовать самую широкую палитру средств на основе строгого разделения функций. Как организатор работы власти, он не должен входить в состав политических общественных объединений. В этом случае его вмешательство способно не допустить монополии правительственной партии или «диктатуры» поддерживаемого парламентом бесконтрольного однопартийного Правительства.

Это тем более актуально в современных наших условиях, где, как признает сам Президент РФ, «аппарат ... сам себе партия». Представляется оправданным, чтобы лидер партии, победившей на выборах, при вступлении в должность Президента приостанавливал бы членство в политической партии. Сегодня В.В. Путин — премьер и генсек в одном лице, но послезавтра он может вновь стать Президентом РФ, уже лет на 12, оставит ли он при этом позицию лидера политической партии? (Несомненно, она будет к тому времени еще крупнее).

Не всегда способствует реализации конституционного принципа народовластия и существенный отрыв Государственной Думы от избирателя. Она приближена к партийному избирателю, к партийной вертикали. Но от непартийного, которого по прежнему большинство, отдаляется все больше и больше. И это не может не влиять на правовую культуру нашего общества.

<sup>35</sup> Вот норма п.2 Постановления первого СНД РСФСР от 20 июня 1990 г. № 51-1 «О механизме народовластия в РСФСР»: «В РСФСР не допускается совмещение должности руководителя государственного органа власти или управления с любой другой должностью, в т.ч. в политических или общественно-политических организациях». См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990–1993 гг.): в 6 т. Т. 1: 1990 год / под общей ред. О.Г. Румянцева. М., 2007. С. 62–63.

Народ сейчас уже совсем не политизирован, и это следствие деволуции избирательной политики. Массовое использование административного ресурса на любых выборах освящено руководством как нормальная практика выстраивания политической системы. Реализация концепции «единой государственной власти» пока свидетельствует о возобладании тенденций политического монополизма, что делает любые выборы формальностью. Настоящих выборов нет, а значит, 8, 12, 16 или 20 лет лицо будет пребывать на должности Президента — значения для большинства граждан, увы, не имеет.

Происходит консервация апатичности и равнодушия общества, и, боюсь, мы не достигаем заявленной цели свободного развития людей. Возникают сомнения, насколько такая тенденция приведет к решению «теоремы Суркова» в известных установках про суверенную демократию: «Достоинство свободного человека требует, чтобы нация, к которой он относит себя, была также свободна в справедливо устроенном мире»<sup>36</sup>.

Президент РФ вспомнил и о социальном государстве. Руководителям министерств, ведомств, субъектов Федерации, органов местного самоуправления указано, что *«ущемление гражданских свобод и действия, ухудшающие материальное положение людей, — они не только аморальны, они ещё и незаконны»*.

Социальное государство — это не только материальное положение человека и гражданина. Концепция социального государства вовсе не была «переписана» создателями проекта Конституции со статьи 20 Конституции ФРГ. Она как раз во многом коренится в российской традиции не только социальной защиты, но и социальной мысли, социального действия.

В условиях вызова со стороны мирового финансового кризиса и его возможных тяжелых социальных последствий, прежде всего, в Российской Федерации особенно остро встает вопрос — как должны действовать положения Конституции о социальном государстве, предполагающие социальную ответственность и власти, и элит общества.

Ценности и механизмы современного российского конституционализма последние 15 лет формируются при доминировании определенного социального слоя. И это вовсе не средний класс, опора гражданского общества, как о том мечталось в начале реформ. Все большую роль в правящем слое играет государственный аппарат. Это данность, о которой также говорит президентское Послание 5 ноября: *«Сильное государство и всесильная бюрократия — это не одно и то же. Первое нужно гражданскому обществу как инструмент развития и поддержания порядка. Для защиты и укрепления демократических институтов. Вторая — смертельно опасна для него. Поэтому наше общество должно спокойно, настойчиво и не откладывая на потом развивать институты демократии»<sup>37</sup>.*

Развивать институты демократии — вот адекватный путь использования заложенного в Конституции потенциала. Но, согласимся, это должны быть «неимитационные демократические институты и процедуры»<sup>38</sup>. Только практикуя демократические процедуры, можно уйти от безнадежности диагноза, данного еще Бердяевым:

<sup>36</sup> Сурков В.Ю. Национализация будущего (Параграфы про суверенную демократию) // Официальный сайт партии «Единая Россия».

<sup>37</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г.

<sup>38</sup> Ведомости. 2008. 8 октября.

«Или царь, или полная анархия — между этими полюсами колеблется мысль народная»<sup>39</sup>.

Незрелость институтов гражданского общества выразилась в последнее 15-летие в парадоксальной готовности только что эмансипировавшегося, казалось бы, общества вновь безоговорочно отказаться от значительной части своих прав и свобод в пользу абсолютной верховной власти. Сегодня главенствует общая посылка к усилению государства. Интересно, что концептуально её теперь связывают с необходимостью защиты гражданского общества: *«сильное государство нужно гражданскому обществу как инструмент развития и поддержания порядка»*<sup>40</sup>.

В рамках реализации подобной концепции не должны остаться благи пожеланиями задачи раскрепощения самоуправления, борьбы с коррупцией, формирования нового поколения кадров через привлечение наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей, регулирование внешней миграции.

Наверное, одними из самых важных в Послании 5 ноября является подзабытый уже за 15 лет призыв необходимости доверять *«всё большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению»*. Эта установка отсылает память к эпохе перестройки и гласности конца 80-х годов и последовавшей за ней эпохе конституционной реформы начала 90-х годов XX века. От слов перейти к делу просто необходимо, примеров достойных поддержки гражданских инициатив немало<sup>41</sup>.

Одной из нерешенных общенациональных задач остается воспитание чувства социальной солидарности, а не только свободы.

Работа над историей создания Конституции Российской Федерации помогает глубже и объективнее почувствовать эту проблему; при проведении конституционной реформы камнем преткновения стал именно вопрос о социальном компромиссе.

Сторонники сильного президентства полагали в 1993 г., что думать о «Конституции национального согласия» станет возможным лишь в будущем, когда Россия станет стабильным обществом, а базисные ценности будут разделяемы основными политическими силами.

Провал усилий по преодолению кризиса и согласованию проектов Конституции 1993 г. подтверждает: противоборствующим сторонам, следовало воздержаться от ультимативных действий ради мирного урегулирования социального спора и солидарного примирения нации. Но этого не случилось. Те, кто считал, что компромиссы портят проект конституционной реформы, оказались сильнее тех, кто рассматривал его как плод труднодостижимого согласия, учитывающего и поддерживающего баланс интересов. Сыграли свою роль специфические факторы, в которых формировались современная российская политическая культура и психология. Потрясения государственных основ 1990—1993 годов вызваны были как неготовностью консерваторов принять новые социальные и экономические реалии, так и неготовностью

<sup>39</sup> Бердяев Н.А. Философия неравенства. М., 1990. С. 35–36.

<sup>40</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г.

<sup>41</sup> Близкий мне пример — деятельность некоммерческой организации «Фонд конституционных реформ» (ФКР), основанной еще в 1992 г. членами и экспертами Конституционной комиссии. Яркий пример гражданской научной общественной инициативы, ФКР был воссоздан в 2007 г. в интересах общественного содействия сохранению и изучению конституционного наследия, развитию конституционного правосознания. Учитывая потребность в объективных знаниях о конституционном процессе в РФ в 1990–1993 годах, Фонд осуществляет масштабный исследовательский и издательский проект — выпуск многотомного сборника «Из истории создания Конституции Российской Федерации». См.: с. 320 данного журнала.



радикальной частью правящей элиты к социальному компромиссу. Воспитание поколений на материале революционного прошлого, длительная практика однопартийной системы породили непоколебимый метод, основанный на праве силы и стремлении переломить оппонента, нежели прийти к согласию с известными уступками в собственной позиции, умерив радикализм взглядов сообразно правилам общежития в общем конституционном пространстве.

Изменилось ли что-то за прошедшие 15 лет? Являются ли соответствующие предложения действительным социальным компромиссом, отражают ли они баланс социальных интересов?

Определенное стремление к этому заявлено. Тот же Г.О. Павловский полагает, что система мер предложена осторожно-консервативная с задачей поддержать внутренний баланс<sup>42</sup>. То, что нам сегодня больше всего необходимо, — это доверие и сотрудничество, сказал Д.А. Медведев. Один из шагов был сделан им сразу же. Впервые за 15 лет верховная власть поблагодарила участников подготовки и согласования новой Конституции. До сих пор этого не было, ведь принятию Конституции предшествовал глубочайший политический кризис, коллапс государственной власти. 4 октября 2008 г. руководство Государственной Думы отклонило предложение почтить с.г. память всех жертв трагических событий 3–4 октября 1993 г. Требовалось не высочайшее разрешение, а лишь гражданское чувство для того, чтобы начать преодолевать «родовую травму» нашей Конституции, сделать шаг к её более широкой общественной легитимации.

## 6.

Остановлюсь на проблемах федерализма и конституционной Федерации. Это одна из тех сфер, в которой есть безусловные реальные достижения в части реализации Конституции 1993 г.

Благодаря реформе федеративных отношений, осуществленной после 2000 г., твердой и последовательной позиции Конституционного Суда РФ после 1993 г. были решены вопросы, остававшиеся открытыми в течение 1992–1993 годов.

Напомним, что в те годы сохранялись опасения, что подписание Федеративного договора сделает Россию договорным образованием, что ослабило бы единство государства. В действительности же получилось наоборот. Ценность и парадокс Федеративного договора от 31 марта 1992 г. как раз в том, что его подписание в том виде, к которому привел непростой компромисс с участием Совета Национальностей ВС РФ и Конституционной комиссии (сумевшей сыграть роль здорового противовеса), в тех исторических условиях не подхлестнуло, а предотвратило сползание России к договорному образованию.

Но сохранялась неопределенность в понимании (и правоприменении) основополагающих положений конституционного устройства России вследствие установления в Федеративном договоре государственного суверенитета республик, входящих в состав РФ. Это положение сами республики, что скрывать, вынудили поместить в текст в той конкретно-исторической обстановке, хотя Рабочей группой Конституционной комиссии и ее экспертами предпринимались многократные попытки разъяснить, что понятие «суверенитет республики» юридически некорректно, конфликтно, не

<sup>42</sup> Заседание «Клуба политического действия» — 4 ноября» от 7 ноября 2008 г.

должно иметь буквального значения и в крайнем случае должно относиться к соответствующему кругу переданных субъектам полномочий.

Конституционный Суд как и Конституционная комиссия с 1992 г. ставил вопрос о единстве конституционного пространства, конституционных реформах в республиках в составе Российской Федерации, о необходимости приведения положений Федеративного договора и вытекающих из него актов в соответствие с положениями Конституции Российской Федерации.

К нашему удовлетворению, Конституционный Суд продолжал эту линию и после 1995 г.; главный итог деятельности его московского, скажем так, этапа можно характеризовать тем, что он смог выработать ряд правовых позиций, приведших нормативно-обязывающее положение Федеративного договора к необходимому конституционному знаменателю<sup>43</sup>. При активном воздействии Президента РФ, прокуратуры тексты большинства конституций и уставов субъектов приведены в соответствие с Конституцией и принятыми решениями КС РФ. И мы сегодня можем говорить о том, что строительство конституционной Федерации продолжается уже на более прочных основах.

Но есть и определенные проблемы в этой области. Тот же КС РФ сыграл решающую роль в сомнительном по своей конституционности отказе от выборности губернаторов. И, конечно, нельзя не замечать, что федерализм существенно ослабляется последовательным сокращением прежде всего финансовых оснований для его развития. Я уже не говорю об обескровленном местном самоуправлении.

Дальнейшее ослабление федерализма, по-видимому, и вызвало предложение уточнить порядок формирования Совета Федерации<sup>44</sup>.

Понятно, что если придерживаться линии на постепенное исправление перекосов в балансе законодательной и исполнительной власти, на повышение роли парламента, то надо бы подумать и модификации порядка формирования Совета Федерации в целях повышения качества работы палаты и предъявления повышенных требований к ее членам. Но каким способом достичь этого?

Само словосочетание «Совет Федерации» было на слуху у политиков все годы конституционной реформы. Правда, верхняя палата парламента в самом первом проекте называлась «Федеральный Совет». В 1992 г. идея Совета Федерации как органа, объединяющего глав субъектов Федерации, была апробирована. Прежде всего, возник консультативный Совет глав республик, возглавленный Б.Н. Ельциным. В марте 1993 г. в согласованном проекте конституционного соглашения между федеральными органами государственной власти предлагалось подготовить «документ, предусматривающий создание консультативного совещания (Совета Федерации)... для координации деятельности органов государственной власти субъектов РФ с федеральными органами РФ». На восьмом Съезде н.д. РФ «Соглашение о Совете Федерации» уже было роздано, но было подвергнуто критике за стремление акцентировать значение Федеративного договора как учредительного документа и перевод конституционного процесса под контроль регионов. Президентский проект Конституции в апреле 1993 г. вернулся к идее Совета Федерации уже как палаты федерального парламента: в него избирались бы по 2 депутата от каждого субъек-

<sup>43</sup> Подробнее см.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.): в 6 т. Т. 3: 1992 год. Книга третья (Строительство конституционной Федерации) / под общей ред. О.Г. Румянцева, Москва. 2008. С. 33—54.

<sup>44</sup> См. экспертное мнение Б.А. Страшуна, а также Ивана Марино в данном издании.

екта Федерации таким образом, чтобы в нем депутаты от республик и автономий составляли не менее 50 процентов. Летом 1993 г. Совет Федерации был создан как консультативный орган при Президенте РФ.

Окончательный статус его во многом был определен президентскими структурами уже после окончания Конституционного совещания в период с 31 октября по 11 ноября 1993 г., когда существенным позитивным изменениям подверглись нормы о федерализме. Происходило постепенное восстановление позиции сторонников конституционной Федерации, что во многом соответствовало предложениям Конституционной комиссии, ранее, заметим, отвергавшимся. В Раздел второй «Заключительные и переходные положения» был введен абзац четвертый пункта 1, согласно которой: «В случае несоответствия положениям Конституции РФ, положений Федеративного договора действуют положения Конституции РФ».

Б.Н. Ельциным лично было принято принципиально важное и нужное решение о снятии положения о республиках как суверенных государствах. В этом позиция победителя, к которому региональные элиты не потянулись после 4 октября, заслуживала понимания. Был разрешен долго висевший над конституционной реформой вопрос о закреплении за республиками и автономиями половины мест в верхней палате.

Но в качестве компенсации в интересах региональных элит в части 2 статьи 95 после слов «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации» была добавлена норма: «по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти»; в переходных же положениях (абз. 2 п. 9 раздела второго) — слова: «Депутаты Совета Федерации осуществляют свои полномочия на непостоянной основе».

Неопределенность статуса Совета Федерации, заложенная этой правкой, продолжает и сегодня быть особенностью Конституции, давая новые возможности ее интерпретации.

Президент РФ заявляет, что Совет Федерации должен формироваться «только из числа лиц, избранных представительными органами власти и депутатов местного самоуправления соответствующего субъекта Федерации»<sup>45</sup>. Хотя это предложение наиболее критикуют, мне хотелось бы поддержать его.

Подчеркну, что такой способ формирования Совета Федерации является историческим наследием эпохи борьбы за лояльность руководителей регионов в 1991–1993 годах. Но тактическая задача давно уже превратилась в стратегическую. В особенность нашего российского федерализма, от которой в течение долгого периода вряд ли откажутся, если иметь в виду нацеленность конституционной коррекции на поддержание внутреннего баланса, прежде всего, элит — в данном случае федеральной и региональных.

Это наш, отечественный способ взаимопроникновения различных по вертикальной расположенности частей политического класса, и поэтому вряд ли стоит ожидать отказа от последних слов части 2 статьи 95 или вообще ее переформулирования и перехода к прямым выборам гражданами представителей регионов в верхнюю палату федерального парламента.

---

<sup>45</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г.

## 7.

Итак, за 15 лет мы стали глубже понимать то, как «работает» наша новая Конституция в условиях сохранения укоренившихся традиций. Но сейчас возникли новые обстоятельства, новые риски для российского конституционализма

Первая группа поправок к Конституции была предложена в разгар начальной стадии экономического кризиса, неопределенности на мировых финансовых рынках, настигшей в полной мере и Российскую Федерацию.

Перефразируя афоризм Карла Маркса, можно было бы сказать: «финансовый кризис — локомотив истории».

Кризис стимулировал постановку в различных странах вопроса корректировки государственного механизма принятия решений и системы управления. Налицо усиление роли и значения государственного регулирования экономики, обманчиво кажущееся временным.

Конституционалисты находятся в тени лидеров бизнес-сообщества, делающих свои выводы и предложения в непривычно открытой манере<sup>46</sup>.

Представляется, что именно в период кризиса следует думать о стратегической задаче совершенствования нашей конституционной системы, обеспечения способности государственного механизма предотвращать повторение кризисных решений или усиление его социальных последствий. Речь должна вестись не только о создании и функционировании эффективной и оперативной системы принятия государственных решений, но и о гарантиях её прозрачности, подотчетности, при опоре на постоянное воспроизводство социального согласия и гражданской активности.

Но в нашем случае речь, похоже, скорее может идти о консервации сложившейся в 2003–2008 годах модели управления — как уверяют, ради того, чтобы развиваться без скачков в условиях нашей «переходной развивающейся экономики».

Руководство Российской Федерации, по-видимому, рассматривает конституционную коррекцию организации и функционирования государственного механизма как наиболее актуальную часть пакета антикризисных мер.

Конечно же, хотелось бы, чтобы антикризисными, тактическими по своей сути действиями не были бы поколеблены заявленные Конституцией Российской Федерации 15 лет назад высокие стратегические цели и устремления.

<sup>46</sup> Глава «Роснано» А.Б. Чубайс первым из влиятельных государственных менеджеров признал в октябре 2008 г., что финансовый кризис настиг Россию в полной мере: «Мы уже живем в другом мире и в другой стране». В прощальном письме в *Financial Times* Эндрю Ланде, основатель хедж-фонда «Lande Capital», призывает создать новую государственную систему, ибо «на сегодня имеющийся механизм совсем вышел из строя» (*Financial Times*. 17.10.2008). «Мы стали свидетелями системного кризиса модели стабильности, основанной на государственном капитализме, политическом монополизме, геополитической агрессивности, ценностной дезориентации», считает редакционная статья в «Ведомостях» (08.10.2008 №190 (2212)). Интересно и мнение М.Б. Ходорковского: «На следующем витке истории — вероятно, через 12–15 лет — после того, как неосоциализм расчистит завалы глобального кризиса и гармонизирует мировую экономику, начнется новый этап наступления либерализма. За левым поворотом снова настанет правый. Но это уже повестка завтрашнего дня». См.: Новый социализм: Левый поворот-3. Глобальная рестройка // *Ведомости*. 2008. 7 ноября. «У нашей общественной антикризисной инициативы есть много рекомендаций — обращайтесь», — подчеркивает президент Национального инвестиционного совета А.Е. Лебедев (*Ведомости*. 2008. 27 ноября. № 225).