

Институт президентства в России: конституционная модель, современные реалии и перспективы развития

Экспертное мнение А.В. Зуйкова

Безусловно, мы можем сколь угодно долго дискутировать о разделении властей, обсуждая нюансы их взаимного сдерживания и балансирования, но при этом всегда будем иметь в виду, что в нашей стране есть конституционный институт, стоящий над этими демократическими «играми», который, по существу, и определяет вектор развития современной России. Анализируя с позиций сегодняшнего дня российскую конституционную модель института президентства, созданную 15 лет назад, и практику ее функционирования, необходимо сосредоточить внимание на следующих ключевых моментах.

Первое: Данный институт, бесспорно, является для России одним из принципиально новых, причем появился он и был апробирован еще до принятия действующей Конституции. Напомним, что первая страница в конституционной судьбе президентской власти в России была открыта главой 13¹ «Президент РСФСР» Конституции РСФСР 1978 г., введенной в Основной Закон 24 мая 1991 г. четвертым Съездом народных депутатов РСФСР¹. И этот факт, и все события политической и общественной жизни последующих двух бурных лет, по сути, обусловили появление именно той современной конституционной модели института президентства РФ, которая была воплощена в Конституции 1993 г. «Здесь мы уже имеем дело с президентской Конституцией, проект которой был предложен Президентом и разработан специалистами, полностью разделяющими идею «сильной» президентской власти»².

При этом акцент следует сделать на том, что Конституция 1993 г. объективно является именно «президентской», то есть закрепляющей основы модели института «сильного» института президентства, а не «ельцинской», как это принято считать. Конечно, с одной стороны, нельзя отрицать тот факт, что влияние личности Б.Н. Ельцина на содержание новой Конституции, и особенно положений, касающихся института президентства, было во многом определяющим (тем более, что в 1991 г. вероятность занятия этого нового поста кем-то другим всерьез практически не рассматривалась). Однако, с другой стороны, сегодня 18-летний опыт функционирования данного института и смена уже третьего по счету руководителя государства доказывают, что в действительности конституционная формула российского президентства изначально была рассчитана именно на «сильный» институт в рамках смешанной президентско-парламентской модели, вне зависимости от фамилии конкретного лидера. Это тоже факт, с которым следует считаться. Такой подход предполагает признание «качества» и жизнеспособности действующей Конституции и делает огульную критику и «реформаторский зуд»³ в отношении ее положений совершенно неуместными.

Второе: Как бы там ни было мы должны признать, что в России, опять же, если смотреть объективно, даже спустя 15 лет после принятия Основного Закона

¹ Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 776.

² Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в России: теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005. С. 73—74.

³ Именно такое точное образное выражение использовал Президент РФ Д.А. Медведев в своем Послании Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г.

переходный период еще не завершился⁴. Конституционные конструкции и модели проходят испытание практикой в изменяющихся социальных, политических и экономических условиях (как в национальном, так и в мировом масштабе), при этом выявляются их недостатки и «перекося», требующие определенной корректировки. Так, применительно к отечественной модели института президентства необходимо действительно констатировать: «Россия столь долго жила в условиях абсолютной власти, что в политическом сознании народа доминирующее значение стало иметь не то обстоятельство, *как* управляется страна, а то, *кем* она управляется»⁵. То есть несмотря на универсальность конституционной формулы, а во многом как раз «благодаря» ее несовершенству, данный демократический институт пока еще не сложился, а страна продолжает находиться в режиме «ручного управления»⁶, когда не лидер встраивается в систему, а система подстраивается под лидера. Такая ситуация не только вызывает негативные оценки со стороны мирового сообщества, но и, совершенно очевидно, уже тормозит дальнейшее поступательное развитие России.

И на данном этапе переходного периода корректировка стала не только необходимой, но и, что особенно важно, возможной благодаря подведению некоторых итогов, свежему взгляду и нахождению консенсуса внутри самой правящей элиты. Именно этим объясняются начавшиеся подвижки в конституционно-правовой сфере, которая не может и не должна «закостенеть» в принципе, а в период становления государства тем более. Таким образом, начатая еще В.В. Путиным и уже более основательно продолженная Д.А. Медведевым конституционная модернизация или реформа (и не стоит бояться этого термина) — явление закономерное и скорее позитивное, направленное на переход от простого наведения порядка и стабилизации обстановки к продуманному построению эффективной институциональной структуры. Потому нездоровый ажиотаж в связи с недавними президентскими инициативами вызван скорее некоторым недопониманием ситуации в целом.

Что же касается предлагаемых конкретных мер и способов, то здесь как раз и возникают основные вопросы и претензии, которые, хотя и снимаются во многом «аргументом переходного периода», все-таки оставляют поле для дискуссий и заставляют серьезно задуматься относительно проблем и перспектив дальнейшего развития института президентства РФ.

Согласно ныне действующей Конституции, Президент РФ является главой государства, а конституционные нормы всецело исходят из его центрального положения в системе органов власти, что прослеживается даже в расположении соответствующих глав Конституции и в том, что из 137 статей, составляющих ее текст, Президенту, так или иначе, посвящены более 30, не говоря уже о самом содержании норм, регулирующих статус Президента, о его широких конституционных полномочиях, как явных, так и «скрытых» (наличие таковых признал даже Конституционный Суд РФ⁷). Помимо этого, на протяжении последних 15 лет мы наблюдали последовательное «внеконституционное» расширение границ компетенции Президента РФ за счет федеральных конституционных и федеральных законов⁸, а также нормативных указов

⁴ Об этом говорили и говорят многие специалисты. Президент РФ Д.А. Медведев, выступая 16 ноября 2008 г. в Вашингтоне на встрече с представителями Совета по международным отношениям, также акцентировал на этом внимание. http://www.kremlin.ru/appears/2008/11/16/0526_type63376type63377type82634_209249.shtml

⁵ Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М., 2008. С. 5.

⁶ Ведомости. 2008. 3 июня.

⁷ Несмеянова С.Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2007. С. 314-315.

⁸ В числе таких законов можно назвать: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве РФ» (ст. 32); Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» (ст. 11); Федеральный закон от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате РФ» (ст. 5 и 6); Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и испол-

самого главы государства⁹ и, в некотором роде, и решений Конституционного Суда РФ.

При этом заметим, что все разговоры о возрождении в России «указного права»¹⁰, конкурировавшего с парламентскими законами на начальном этапе становления демократии, представляются не совсем корректными¹¹. «Указное право» — явление системное и масштабное, при этом все-таки достаточно простое по своей сути. Ситуация изменилась и инструменты стали более совершенными. Так, Президент В.В. Путин на протяжении всех 8 лет своего руководства страной не шел по пути применения пресловутого «указного законотворчества» даже в тех пределах восполнения пробелов в законах, которые ему разрешил Конституционный Суд. Свой тезис о «диктатуре закона»¹² Президент развивал посредством законодательных инициатив по наиболее важным проблемам государственного строительства, предпочитая работать «в тесном единении с Государственной Думой»¹³. Нынешний Президент Д.А. Медведев, по всей видимости, намерен использовать не только аналогичную тактику, но и еще более действенные способы укрепления и усиления института президентства¹⁴, воплощая в жизнь свой тезис о том, что «наша страна — это президентская республика с «сильной» исполнительной властью, и она должна оставаться таковой, чтобы сохраниться как Российская Федерация»¹⁵.

Основной проблемой для России, бесспорно, является существующая изначально в Конституции и лишь усугубившаяся за эти 15 лет так называемая проблема дисбаланса во властном «треугольнике»¹⁶: Президент — Правительство — парламент (Государственная Дума). Необходимо подчеркнуть, что именно в таком контексте, причем с учетом не только юридической, но и политической (а, точнее, партийной) составляющей, следует рассматривать сложившуюся ситуацию и искать оптимальные решения, не разделяя и не сужая вопрос до взаимоотношений Президента и Правительства, Президента и парламента, Правительства и парламента. Смысл заключается как раз в системе взаимного влияния и соотношении политического веса этих трех институтов. При этом неверным представляется и расширение контекста до обсуждения реализации в России принципа разделения властей в целом. Во-первых, в классическом понимании этого принципа система включает еще и судебную ветвь власти; президент же, как отдельная сила, институт, вообще не выделяется. А, во-вторых, надо отдавать себе отчет в том, что «сам по себе принцип разделения властей еще не гарантирует от возникновения тенденции к формированию политического моноцентризма, если этот принцип не подкреплен балансом властных прерогатив в системе государственной власти»¹⁷. Более того, «концепция разделения властей, являющаяся непреложным постулатом демократии, имеет

нительных органов государственной власти субъектов РФ»; Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ» и многие другие.

⁹ Среди указов можно назвать Указ от 29 января 2000 г. № 115 «О мерах по улучшению условий проживания престарелых и инвалидов в государственных и муниципальных стационарных учреждениях социального обслуживания населения»; Указ от 4 ноября 1994 г. № 2063 «О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг в РФ» (п. 4); Указ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих» и другие.

¹⁰ Данный термин был введен в научный оборот В.О. Лучиным. См.: «Указное право» в России. М., 1996.

¹¹ См., напр.: Московская правда. 2008. 6 марта.

¹² См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. 2000. // Российская газета. 2000. 11 июля.

¹³ Свод законов Российской империи. Т. 1. Ч. 1. СПб., 1906. С. 6.

¹⁴ См., напр., текст его Послания Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

¹⁵ Ведомости. 2008. 24 января.

¹⁶ См., напр.: Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч.

¹⁷ Там же. С. 12.

ориентирующий характер и нигде, по крайней мере в современных условиях, не осуществляется и, видимо, не может быть осуществлена в «чистых формах»¹⁸.

В отношении этой проблемы необходимо, прежде всего, перестать строить иллюзии и признаться себе, что рассматриваемый институциональный «треугольник» в нашей стране никогда не был и вряд ли может быть «равнобедренным» или «прямоугольным», поскольку парламент и Правительство всегда будут на разном уровне и не будут равноудалены от Президента, причем следует также перестать мысленно «поворачивать» этот «треугольник», изменяя положение «вершин» и рассуждая о гипотетическом переходе к иной форме правления. Даже «теоретическая «примерка» парламентской и президентской моделей показывает, что в современной России негативные последствия их введения перевесят возможные преимущества. Да и вероятность такого рода конституционной реформы весьма низка»¹⁹.

Думается, что для нашей страны, по крайней мере на ближайшую перспективу, до завершения переходного периода необходимым и безальтернативным вариантом является «сильный» институт президентства в рамках полупрезидентской (смешанной) формы правления²⁰. При этом, говоря о «силе» Президента, необходимо согласиться с мнением известного французского правоведом М. Лесажа, что ««сильный» Президент — только тот, который опирается на Правительство, имеющее достаточную поддержку в парламенте, т.к. оно сформировано парламентским большинством»²¹. Конфликт между Президентом и Правительством неизбежно подрывает всю систему государственной власти, но и абсолютно «бесконфликтное единство грозит перерасти в элементарную политическую атрофию»²², что тоже может привести к весьма печальным последствиям. В этом контексте следует согласиться с высказыванием, что российская Конституция «не столько «сверхпрезидентская», сколько «недопарламентская»»²³.

В нашем случае речь может и должна идти о соответствующем изменении баланса отдельных элементов президентской и парламентской моделей — о создании *ответственного Правительства* (или, как его еще называют, — Правительства парламентского большинства), занимающего как бы срединное положение между главой государства и народным представительством²⁴. И позиция, озвученная в своем первом Послании Д.А. Медведевым 5 ноября 2008 г.²⁵, позволяет утверждать, что процесс создания ответственного Правительства уже фактически начался: первым шагом в данном направлении можно считать его предложение о ежегодном отчете Правительства перед Государственной Думой «по итогам деятельности и по вопросам, поставленным непосредственно парламентом». Для воплощения этой идеи потребуются внести соответствующую поправку в статью 103 Конституции РФ, отнеся

¹⁸ Чиркин В.Е. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 18.

¹⁹ Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 215.

²⁰ Проводимые опросы населения показывают, что существующая форма правления по-прежнему наиболее популярна в России. Так, по данным Всероссийского центра общественного мнения (ВЦИОМ), ее стабильно поддерживают примерно 47% россиян. У других форм правления приверженцев меньше: у «республики Советов» (в основном электорат КПРФ и ее союзников) — 22%, парламентской республики - примерно 9%, неограниченной монархии — 3%, конституционной монархии — 6%.

²¹ Дегтев Г.В. Становление и развитие института президентства в РФ. М., 2005. С. 203.

²² Там же. С. 206.

²³ Ведомости. 2008. 14 ноября.

²⁴ Необходимо еще раз оговориться, что само законодательное закрепление процедуры формирования Правительства на основе парламентского большинства еще не означает автоматического перехода к парламентской республике. «Классическая» парламентская республика (например, Италия, Австрия, Венгрия, Чехия) предполагает наличие «слабого» Президента, избираемого либо парламентом, либо специально им созданным органом. Кроме того, в классической парламентской республике Президент, являясь главой государства, обладает гораздо меньшими полномочиями, чем Председатель Правительства.

²⁵ Российская газета. 2008. 6 ноября.

к предметам ведения Государственной Думы контрольные функции в отношении исполнительной власти, и в Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ», возложив на Правительство корреспондирующую обязанность. И то, и другое с учетом наличия пропрезидентского большинства в нижней палате и лояльных центру региональных властей может быть реализовано в течение 2009 г. Даже этот первый шаг уже можно считать большим прогрессом.

Вторым шагом, по всей видимости, станет непосредственный переход к системе, при которой партия, получившая большинство мест на выборах в Государственную Думу (или коалиция), получает право предлагать Президенту кандидатуру на пост Председателя Правительства и формировать состав Правительства. Еще два года назад на ставшей уже традиционной встрече с журналистами, прошедшей 31 января 2006 г. в Кремле, Президент РФ В.В. Путин заявил следующее: «Я против того, чтобы внедрять подобную практику в российскую политическую действительность сегодня. На постсоветском пространстве в условиях развивающейся экономики, укрепления государственности, формирования окончательных принципов федерализма нужна твердая президентская власть»²⁶. Некоторые аналитики тогда обратили внимание на оговорку «сегодня», восприняв ее как положительную оценку возможности формирования в России Правительства парламентским большинством в будущем, и, видимо, оказались правы.

Общий смысл соответствующих конституционных поправок должен, вероятнее всего, заключаться в следующем. В статье 111 (ч. 1) будет указано, что Председатель Правительства РФ назначается Государственной Думой по предложению Президента РФ. Статья 116 закрепит обязанность Правительства сложить полномочия перед вновь избранной Государственной Думой (а не Президентом). Ну а статья 117 (ч. 2) ограничит право Президента просто по собственному усмотрению отправлять Правительство в отставку, закрепив положение о том, сто Президент вправе поставить перед Государственной Думой вопрос об отставке Правительства²⁷.

Более того, необходимо заметить, что закрепление принципа формирования Правительства на основе парламентского большинства может быть сегодня осуществлено даже без изменения Конституции РФ, путем внесения соответствующих изменений в Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ»²⁸, в статьи 7 и 9, посвященные вопросам назначения и освобождения от должности Председателя Правительства и назначения и освобождения от должности заместителей Председателя Правительства и федеральных министров. Поскольку вышеупомянутые статьи вообще не регламентируют процедуру формирования Правительства. Статья 7, правда, при этом носит «отсылочный» характер. Но и сам Основной Закон также мало что проясняет, ибо умалчивает о том, как же все-таки Президент осуществляет выбор тех или иных кандидатур на пост Председателя Правительства РФ²⁹. Действующая Конституция РФ не содержит каких-либо ограничений в части возможности формирования в России Правительства парламентским большинством. Тем не менее Президент, выбирая ту или иную кандидатуру, всегда принимал

²⁶ http://www.kremlin.ru/appears/2006/01/31/1310_type63380type63381type82634_100848.shtml

²⁷ Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 218-220. По мнению авторов, такая корректировка Конституции вернет ее смысл и формулировки к той модели смешанной республики, которая была детально проработана экспертами 15 лет назад и одобрена на пленарном заседании Конституционного совещания 13 июля 1993 г.

²⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

²⁹ В этом плане весьма показателен пример Федерального конституционного закона РФ «О Конституционном Суде РФ», единственного закона, в котором подробно регламентируется процедура формирования конституционного органа государственной власти (надо сказать, сама же Конституция устанавливает лишь общие принципы формирования Конституционного Суда).

во внимание партийный состав Государственной Думы во избежание возможной конфронтации с ней, однако несмотря на это, «сбои» все же случались³⁰.

Говоря о переходе к Правительству парламентского большинства, стоит сказать и о том, что помимо этого основного пути существуют еще два способа, используя которые парламентское большинство может оказывать существенное влияние на формирование Правительства. Они уже фактически закреплены нормативно и нуждаются только в развитии, причем без внесения поправок в Конституцию. Первый заключается в согласовании программы Правительства с парламентским большинством. Так, в соответствии со статьей 145 Регламента Государственной Думы³¹ «Президент РФ либо его полномочный представитель в Государственной Думе официально представляет кандидатуру на должность Председателя Правительства РФ». При этом «кандидат на должность Председателя Правительства предоставляет Государственной Думе программу основных направлений деятельности будущего Правительства». Затем уже следуют ответы кандидата на должность Председателя Правительства на вопросы депутатов Государственной Думы, обсуждение представителями фракций данной кандидатуры и, наконец, само решение Государственной Думы, принимающееся либо тайным, либо открытым голосованием (если, конечно, большинством голосов от общего числа депутатов такое решение об открытом голосовании будет принято). Второй способ состоит в согласовании Президентом и/или Председателем Правительства кандидатур членов Правительства с парламентским большинством в ходе проведения «консультаций». Второй путь мог бы послужить весьма неплохим «полигоном» для детального апробирования процесса влияния парламента на формирование Правительства. И в первом, и во втором случае достаточно будет поправок в Регламент Государственной Думы и в Федеральный конституционный закон «О Правительстве РФ».

В целом же перспективу корректировки властного «треугольника» в направлении создания ответственного Правительства, которая сегодня стала как никогда реальной, следует оценивать положительно, поскольку в этом случае партии просто будут вынуждены нести ответственность за результаты своей работы. Кроме того, есть надежда, что существенно повысится и доверие населения к партиям. Ведь оно (доверие) зависит не столько от того, как формируется парламент, сколько от того, как попавшие в него партии могут повлиять на ситуацию в стране. Президент же в этом случае мог бы выполнять роль гаранта стабильности, всегда имея под рукой конституционную возможность сформировать «техническое» Правительство во избежание парламентарно-правительственного кризиса.

Вторая проблема, тесно связанная с рассмотренной, но все-таки представляющая собой несколько иной аспект функционирования института президентства, заключается в уже упомянутом нами последовательном и неконтролируемом расширении границ компетенции главы государства. Образно полномочия российского Президента сегодня представляют собой некое подобие гигантского «айсберга», где конституционные prerogatives — лишь небольшая видимая вершина, остальной же массив — скрытая подводная часть, которая имеет не вполне известные нам

³⁰ Так, в 1998 г. после отставки Правительства во главе с С.В. Кириенко Президент РФ Б.Н. Ельцин дважды вносил в Государственную Думу кандидатуру В.С. Черномырдина и дважды Дума отклоняла его кандидатуру. Тогда во избежание парламентарно-правительственного кризиса Президент был вынужден провести ряд консультаций, в результате чего Государственной Думе была предложена компромиссная кандидатура Е.М. Примакова, которая и была поддержана большинством депутатов. Кстати, процедура самих этих консультаций нигде не прописана, но вместе с тем везде и всегда подчеркивается их важность. В частности, в Особом мнении судьи Конституционного Суда РФ В.О. Лучина по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции РФ. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 декабря 1998 г. № 28-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 52. Ст. 6447.

³¹ Российская газета. 1998. 25 февраля.

очертания и размеры, неумолимо растет и, как следствие, начинает представлять опасность для всего, что его окружает.

Единственно возможным решением здесь, как представляется, является совершенствование нормативно-правовой базы института президентства, а точнее, как это ни парадоксально звучит спустя 15 лет с момента ее создания. Речь идет о назревшей необходимости разработки и принятия Федерального конституционного закона «О Президенте РФ» — своеобразного кодекса президентской власти, расшифровывающего во всех нюансах его конституционные и иные полномочия. Для этого, во-первых, в Конституцию должна быть внесена поправка, предусматривающая обязательное принятие такого акта. Вполне разумным, например, представляется вариант дополнить статью 80 частью 5, которая будет гласить: «Порядок осуществления Президентом РФ своих полномочий, иные вопросы, связанные с организацией деятельности Президента РФ, а также гарантии его неприкосновенности, условия материально-бытового и социального обеспечения определяются федеральным конституционным законом»³². Что же касается концепции и конкретного содержания самого федерального конституционного закона «О Президенте РФ», то это предмет для отдельного обстоятельного обсуждения, которое вряд ли последует в краткосрочной перспективе, поскольку по-настоящему готовых полноценных проектов до сих пор не было, да и мотивация у самого Президента к такому самоограничению, что совершенно понятно, отсутствует. Хотя обозначенная позиция нынешнего Президента РФ, его следование формуле «закон и порядок» и готовность к серьезным конституционным преобразованиям все-таки дают основания надеяться на внесение данного вопроса в повестку дня.

И, наконец, *третьей проблемой* (но это, к сожалению, отнюдь не исчерпывающий список) видится становящийся все более очевидным разрыв между Президентом (и всем властным механизмом) и обществом, а рассчитывать на нормальное функционирование любых правовых конструкций (в том числе и выше упомянутых) можно только при одном неременном условии: глава государства, равно как и Правительство, и, парламент, должен находиться под контролем общества, нести юридическую и политическую ответственность за злоупотребление властью.

Решение данной проблемы представляется наиболее сложным, если не сказать недостижимым. Причина в том, что необходимо сочетание двух факторов: психологического и институционального, но в нашем случае это выглядит своего рода «демократической утопией». Смысл в том, что, с одной стороны, само общество должно быть готово и испытывать потребность осознанно делать выбор, транслировать свои потребности, контролировать происходящее, делать выводы, реагировать на отклонения, призывать к ответственности и т.п. С другой стороны, властные структуры во главе с Президентом должны не просто ощущать свою зависимость от народа и ответственность перед ним, но и создавать эффективные (а не фиктивные) механизмы контроля и ответственности в отношении самих себя. И тут мы оказываемся в замкнутом круге. Не стоит забывать, что, несмотря на все демократические иллюзии, Россия всю жизнь тяготела к самодержавию. В самом институте президентства есть элемент традиционный — что-то самовластное, имперское. То есть ментальность такова, что народ в основной своей массе относится к собственной возможности изменить что-либо более чем недоверчиво. Если недовольство и возникает, то оно не принимает цивилизованных и организованных форм. Элемент упования, преклонения, возвеличивания, подчинения, стабильности, граничащей с консерватизмом, как бы мы это не отрицали, до сих пор присутствует в менталитете

³² Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 222-223.

россиян. Те же черты, только в их зеркальном отражении, свойственны и тем, кто оказывается «у руля». И здесь нельзя не согласиться, что «ментальные, исторические и национально-культурные особенности не предопределяют тип властных отношений, но легитимируют их»³³.

Что же касается институционального содействия со стороны власти, то здесь надо констатировать, что ни один руководитель, если только он не достиг некой высшей ступени нравственного и интеллектуального развития, не проникся демократическими идеалами до состояния самоотречения, не станет сознательно создавать механизмы, которые могут быть использованы против него и его команды. Именно с этих позиций следует, прежде всего, расценивать ту напряженную ситуацию, которая сложилась в связи с в общем-то обоснованным и вероятнее всего носящим временный характер предложением Президента Д.А. Медведева «увеличить сроки конституционных полномочий Президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно».

Опасения, судя по всему, вызваны по большей части как раз тем, что этот шаг верховной власти не сможет не отразиться на политической культуре общества, уровне доверия к властным институтам, политической активности (а точнее, апатии). При снижении реальной политической конкуренции, недоверии к выборам и неэффективности существующих механизмов конституционной и политической ответственности это может лишь усилить отчуждение народа от власти, от Президента. Кроме того, говорится и о необходимости учитывать общую обстановку: в условиях экономического кризиса Россия должна быть мобильной и властные приоритеты должны меняться быстрее в зависимости от меняющихся запросов общества. Более того, показательно, как считают противники этой инициативы, и то, что в США победу одержал Б. Обама, лозунгом которого стала фраза: «Мы хотим перемен», а в России фактически речь идет о консервации нынешних государственных институтов.

Соглашаясь в целом с необходимостью усиления ответственности главы государства перед населением, в отношении данной ситуации необходимо высказать ряд принципиальных возражений. В самой идее увеличения срока президентских полномочий нет ничего нового³⁴, противоестественного и антидемократического, ведь оптимального срока президентских полномочий в мире объективно не существует (единственная закономерность, которая прослеживается: срок полномочий главы государства, как правило, тем короче, чем более широкими полномочиями он располагает)³⁵. Напротив, напомним еще раз о традиционализме и некоей ментальной склонности нашего общества к длительному восприятию одного лица в качестве руководителя, особенно, если его действия находят определенную поддержку³⁶. Основные два аргумента заключаются в том, что, во-первых, для России 4 года —

³³ Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Указ. соч. С. 230.

³⁴ Напомним, что сама идея увеличения срока президентских полномочий принадлежит отнюдь не нынешнему Президенту РФ Д.А. Медведеву. Впервые она была высказана 7 декабря 2001 г. С.М. Мироновым, потом данный вопрос поднимали А.А. Кадыров, В.В. Жириновский, Е.С. Савченко, В.Н. Любимов, Ю.Е. Лодкин и многие другие. Что касается оппозиции, то «против» высказывались И.М. Хакамада, И.П. Рыбкин, В.А. Рыжков, Б.Е. Немцов и некоторые другие.

³⁵ Чтобы убедиться в этом, достаточно проанализировать опыт двух классических в нашем понимании демократий «со стажем»: Франции и США. Во Франции Президент избирался на семь, а теперь на пять лет, то есть сегодня для них пятилетний срок вполне демократичен. В США Президент избирается на четыре года, а вот сенаторы - на целых шесть лет. Причем следует напомнить, что специально под Франклина Делано Рузвельта была отменена норма, запрещающая занимать президентский пост более двух сроков подряд, и автор «Нового курса» четырежды (!) избирался главой США. То есть по западным стандартам сроки в четыре, пять или шесть лет — это все еще демократично. Это подтверждает и анализ конституционных норм многих других государств, где преимущественно установлены пятилетние сроки полномочий.

³⁶ По данным ВЦИОМ, население поддерживает или, по меньшей мере, не возражает против недавних инициатив Президента РФ. <http://wciom.ru/novosti/v-centre-vnimanija/publikacija/single/10961.html>

это слишком мало, чтобы успеть реализовать задуманное, достичь определенной стабильности; мы, как говорится, «долго запрягаем»³⁷; во-вторых, на время переходного периода это действительно может способствовать стабилизации и прогрессу, хотя и с определенным ущербом демократическим идеям.

Относительно других реальных перспектив развития института президентства, помимо упоминавшихся, следует сказать, что, очевидно, параллельно со стартовавшими коренными конституционными преобразованиями будет происходить уже начавшееся перераспределение политических функций между Президентом и Председателем Правительства (и Правительством в целом), Администрацией Президента и Аппаратом Правительства (складывающийся «консорциум» аппаратов и новые назначения), направленное на создание «сильного» Правительства во главе с политическим, а не «техническим» Председателем, то есть второго «мозгового центра». При этом усиление Правительства будет, скорее всего, происходить не за счет сужения сферы президентских полномочий, а посредством более полного раскрытия конституционного потенциала Правительства и исполнительной власти в целом.

Говоря об Администрации Президента РФ, нельзя не упомянуть о парадоксальном факте. Несмотря на то, что ее роль в системе взаимодействия властных институтов и в определении политической повестки дня в нашей стране была и остается по сути ключевой, эволюция ее статуса лежит преимущественно в неформальной плоскости, поскольку ни Конституция, ни федеральное законодательство этот самый статус не конкретизируют. Одним из наиболее оптимальных вариантов устранения такой ситуации могло бы стать включение соответствующих детальных положений в упомянутый Федеральный конституционный закон «О Президенте РФ».

В заключение хочется обратить внимание на следующий момент. Учитывая то, насколько установки президентских посланий, несмотря на их ненормативный характер, принимаются к исполнению, не возникает сомнений в том, что уже в ближайшее время мы станем свидетелями первого за 15 лет процесса внесения поправок в Конституцию РФ 1993 г. И хотя Президент РФ Д.А. Медведев подчеркнул, что «речь идет не о конституционной реформе, а именно о корректировке Конституции», необходимо согласиться с той частью экспертов, которые считают, что это настоящая конституционная реформа (инициированная Президентом и гарантированная тем самым от провала), поскольку она меняет взаимоотношения Правительства и парламента и сроки легислатуры основных конституционных институтов государственной власти. Но, как бы там ни было, она нацелена на реализацию потенциала Конституции и является предметом обсуждения в гражданской, научной и политической среде, несмотря на кризис и другие сложности.

Конституция РФ перестает быть «священной коровой», и, думается, это знаковый момент. Конечно, надо понимать, что возможности ее улучшения так же безграничны, как и возможности ухудшения. Но ее «дефекты» и «перекосы» по прошествии 15 лет стали достаточно очевидны, равно как и потребность в стабильности и устойчивости институциональных «правил игры». На сегодняшний день институциональная определенность в сочетании с конституционной и законодательной «достройкой» существующей системы государственной власти — основная политическая задача, ведь «возможности ручного управления не беспредельны, а функционирование личностей как институтов в любом случае ограничено во времени»³⁸.

³⁷ Российская газета. 2008. 6 ноября.

³⁸ Ведомости. 2008. 3 июня.