

Конституция Российской Федерации — ограничитель единовластия либо фактор воспроизводства старой матрицы?

Экспертное мнение Л.Ф. Шевцовой

Предложение Дмитрия Медведева об увеличении сроков конституционных полномочий Президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно, сделанное им в Послании Федеральному Собранию, является не просто коррекцией Конституции РФ, но ее реформой. Этот шаг является опровержением неоднократных заявлений предыдущего Президента РФ Владимира Путина о незыблемости российской Конституции. Впрочем, это не первый пример того, как российская власть весьма легко относится к Основному Закону. Так, в августе 2008 г. российская власть совершила «принуждение к миру» Грузии, которое нашло проявление в пересечении границы с этим государством российскими войсками без соответствующего правового обоснования, проигнорировав Конституцию РФ. Ведь согласно Конституции РФ (ст. 102, п. «г» ч. 1) ведение военных действий требовало «решения вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации», которое относится к компетенции Совета Федерации. Между тем Президент РФ с таким вопросом к Совету Федерации не обращался. Не было по этому вопросу и решения соответствующих международных институтов.

Но это не первый раз, когда власть не обращает внимания на Основной Закон своего государства, не говоря уже о множестве международных актов, которые Россия подписала, включая Хельсинкский акт, гарантируя свою приверженность демократическим принципам. По существу, все законодательство, которое разработано и принято российской властью в последние годы и касается политического обустройства России, ориентировано на ограничение народного волеизъявления и субъектности общества, что является прямым нарушением основных статей Основного закона России.

Налицо весьма любопытная ситуация. Так, российская Конституция, которая предоставляет огромные прерогативы Президенту и не содержит никаких сдержек и противовесов его власти, тем самым создает условия и возможности для воспроизводства единовластия. Один из известных российских юристов-конституционалистов Михаил Краснов признавал, что возникновение в России персоналистского режима, который фактически является способом сохранения самовластия, является отражением «органического, а не функционального порока государственности». Под «органическим пороком» Краснов имел в виду то, что «ошибочно составлена» российская Конституция. Но в то же время, подчеркну я, власть легко и, как иногда кажется, с удовольствием постоянно нарушает свою же Конституцию, уводя практику в сферу неформальных правил, в серую зону неопределенности. Словом, оказывается, что у власти нет никакого желания соблюдать даже авторитарную Конституцию, которая ее, эту власть, оправдывает и обосновывает, что позволяет сделать вывод, что юридическая, правовая легитимация авторитарного способа упорядочивания общества толкает власть на постоянное расширение рамок этого авторитаризма и при этом делает сам авторитаризм неупорядоченным. В современной мировой практике известны случаи упорядоченного и правового авторитаризма — это, например, политическая практика Сингапура. Но для того, чтобы эта практика была воспроизведена

в России, видимо, нужен не только российский Ли Кван Ю, но и соответствующая ментальность, культура населения и вообще другая страна и география.

Власть, которая подрывает основы своей же системы, которая призвана гарантировать ее монополию — это воспринимается как некий феномен. Но в российской истории и практике такой феномен оказывается аксиомой. Российская власть постоянно действует по принципу, сформулированному одним из лучших российских политологов Виктором Черномырдиным: «Хотели, как лучше, а получилось...». Так, российская власть зачищает политическую сцену, ликвидируя оппозицию и политическую борьбу, тем самым пытаясь создать прочные гарантии своих позиций. Но в результате такая зачистка только выталкивает недовольство и недовольных из легальной и системной сферы в нелегальную и несистемную и порождает стремление выражать свои интересы в формах, которые подрывают государство. Так сама система начинает себя же и раскачивать. И еще пример действия закона *непреднамеренных последствий*. Власть пытается всеми способами гарантировать монополию Газпрома и заставить Европу ее признать. Но вместо этого Москва только заставляет Европу сделать невероятное для такого многоголового сообщества — консолидироваться и начинать выработку единой энергетической стратегии, направленной как раз против монополии Газпрома. И этот список случаев, когда власть наступает на грабли, можно продолжить. В рамках этой логики и ее непреднамеренных последствий можно рассматривать и Конституцию, которая призвана навечно закрепить правление узкого правящего слоя. Но в конечном итоге эта конституция становится корсетом, из которого общество рано или поздно начнет вырываться. И поводом для того, чтобы общество начало пересматривать юридическую легитимацию своих отношений с властью станет (уже становится) деятельность самой власти, которая игнорирует установленные ею же правила.

Конечно, «конституционные истоки» нынешнего единовластия — не единственный фактор, который привел к его возникновению. Возникает вполне обоснованный вопрос: а каковы те обстоятельства, которые породили именно такую Конституцию? Каково было влияние не только политического баланса сил в 1993 г., когда была подготовлена и принята ельцинская Конституция, но и более глубинных факторов, которые обусловили ментальность российской элиты, предложившей именно эти правила упорядочивания, и общества, которое их приняло? Речь идет в первую очередь об истории и культуре, а также обо всем комплексе традиционалистского наследия. Но вряд ли кто будет спорить с тем, что именно конституционные рамки, превратились в ту конструкцию, которая теперь определяет вектор политической практики — форму и содержание государственности и характер системы в целом, а также политический режим. Между тем эта Конституция, напомним, стала результатом не национального пакта либо общеполитического консенсуса основных политических сил в России, а итогом победы одной силы в борьбе за монополию на власть. Естественно, что эта сила подготовила такую Конституцию, которая бы закрепляла и легитимировала именно ее правление и его воспроизводила. Впрочем, Россия упустила свой шанс, по-видимому, не столько в 1993 г., когда был расстрелян Верховный Совет, и Кремль решил исход своей политической борьбы силой, а в 1991 г. Именно тогда, когда Борис Ельцин имел огромную популярность и даже его будущие оппоненты поддержали идею экономической реформы. Тогда и политическое сообщество, и само общество вполне могли поддержать и новую Конституцию, которая бы устанавливала в России впервые в ее истории систему сдержек и противовесов. Но оказалось, что даже демократы не были готовы к этому сценарию

и не размышляли (за редким исключением) в формате национального консенсуса. В этот решающий для России момент не было мощных и влиятельных сил, которые бы поддержали разработку и немедленное принятие новой Конституции, целью которой была бы ликвидация остатков советской системы в виде Верховного Совета и Съезда народных депутатов. Увы, момент был упущен: возникла ситуация, когда остатки советской системы, которым принадлежала власть по старой Конституции РСФСР, начали противоборство с новыми технократическими силами, которые сплотились вокруг Ельцина. Это была борьба за монополию и за право формировать новое единовластие. Итоги борьбы известны — основным итогом этого противоборства стала нынешняя Конституция, которую правил сам Ельцин.

Может ли нынешняя конституционная основа государства служить гарантом стабильности России и ее модернизации? Вряд ли, хотя бы потому, что она не стимулирует соревновательность, которая является основным фактором движения и развития общества, а также основной предпосылкой модернизации инновационного типа. Значит ли это, что для трансформации общества придется пойти на реформу конституционного пакета? Да, это так и я в этом поддерживаю Михаила Краснова. Весь вопрос, как это сделать, когда это нужно делать и кто это будет делать?

Конечно, давно пора размышлять о конституционной реформе и ее направлениях. Но этот вопрос может стать актуальным в практическом плане только тогда, когда в России оформится национальный консенсус относительно путей и способов модернизации России. И целью этой реформы может быть только создание условий для независимых институтов, обеспечения верховенства закона и соревновательности. Конституционная реформа, которая может еще больше усилить суперпрезидентство и осложнить ротацию власти, является гибельным сценарием развития России. Если нет условий и социальной и политической базы для либеральной реформы Конституции, то в таком случае лучше не разрушать ту конструкцию, которую мы имеем сегодня.

Кто может стать инициатором конституционной реформы? Есть мнение, что им должен стать сам Президент. Но, я сомневаюсь: может ли носитель моносубъектности стать подрывником, который разрушит основы своего всевластия? Очень сомнительно. И все же в истории бывали лидеры, начинавшие реформы, которые вели к децентрализации власти. Среди них Михаил Горбачев, Фердинанд де Клерк и Адольфо Суарес, начавшие реформу режимов персонифицированной власти в СССР, Южной Африке и Испании. Правда, не было ни одного случая, когда это начинали делать лидеры, которые приходили в момент подъема авторитарной системы, либо лидеры, которые создавали всевластие. Это начинали делать лидеры, которые приходили во власть тогда, когда внутри систем персоналистской власти обнаруживались элементы гниения и эти системы начинали свой закат.

Но в любом случае важно, чтобы общество начало размышлять о конституционной реформе уже сегодня. Важно убедить общество, что модернизация России означает не только экономическую реформу, но и реформу политической реформы. А создание новой политической системы и нового государства невозможно без реформирования прежнего конституционного корсета.

В направлении какого варианта упорядочивания общества должна пойти Россия, если общество поймет необходимость создания конституциональных и институциональных гарантий соревновательности? Здесь необходима дискуссия. Европа пошла в направлении парламентской системы либо смешанного премьерско-президентского режима. США и Латинская Америка выбрали президентский способ

упорядочивания власти. Каждый из них имеет свои преимущества и недостатки, которые могут проявиться только при накладывании новой системы на конкретную страну и историю. Но в случае России я продолжаю придерживаться мнения, которое мы вместе с Игорем Клямкиным высказали в 90-е годы. Оно заключается в следующем. Для России, говорили мы тогда, может оказаться оптимальной формой премьерско-президентский режим и институт двойного лидерства — Президента и премьера. Эта система, конечно, не имеет ничего общего с нынешним правлением тандема Медведев — Путин. Режим, о целесообразности которого мы тогда писали, является формулой правления, которая опирается на партийную систему и независимые институты, и требует жесткого распределения функций и полномочий между партийными Президентом и премьером, формирования Правительства на основе конкурентных парламентских выборов. Система «двойного лидерства» может оказаться эффективной для противодействия традиции единовластия. Во всяком случае, она оказалась успешной в целом ряде стран — Франции, Португалии, Финляндии, Польше.

Подводя итог этим коротким размышлениям, я бы сделала следующий вывод: нынешняя Конституция РФ является одним из важнейших системных факторов воспроизводства единовластия и традиционалистского государства в России. Причем сам этот факт создает стимулы для политического режима не соблюдать те правила игры, которые призваны его же и легитимировать. Поэтому нужно размышлять о конституционной реформе и сделать ее предметом общественного и интеллектуального дискурса, который бы облегчил создание основ для национального и общественного консенсуса по вопросам нового конституционного устройства, которое будет облегчать модернизацию России.