

РОССИЙСКИЙ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ПРОБЛЕМА КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ

Не так давно отмеченное столетие российского парламентаризма вновь заставляет задуматься над дальнейшими перспективами российской государственности и судьбой ныне действующей Конституции страны.

О проблемах отечественного конституционализма

«Конституционализм — это комплексная общественно-политическая и государственно-правовая категория, основы которой составляют идеалы конституционной демократии, наличие определенных институтов власти, соответствующего конституции политического режима и системы защиты ценностей демократии, прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя в целом. Конституционализм по сути своей является идеальной конструкцией. Это цель, к достижению которой должно стремиться общество и государство»¹. Элементами конституционализма являются: *комплекс конституционных идей, их нормативно-правовое закрепление (включая наличие конституции) и адекватный конституции политический режим.*

При рассмотрении с этих позиций означенной категории приходится констатировать, что история отечественного конституционализма не так уж велика и в основном совпадает с историей современной российской государственности. Конечно, можно провести линию отсчета российского конституционализма на сто лет ранее — к царскому Манифесту 17 октября 1905 года², который многие авторы рассматривают в качестве первой российской конституции³. Однако, исследовав историю конституционного законодательства XX столетия, мы обнаружим практически полное отсутствие преемственности между политическими и правовыми системами дореволюционного и советского перио-

¹ «Конституционное право. Энциклопедический словарь». Под ред. С. А. Авакьяна. М., С. 304—305.

² См. «Хрестоматия по конституционному праву Российской Федерации». Сост. Ю. Л. Шульженко. М., 1997.

³ См. в частности: А. Н. Лебедев. Федерализм в России: Политико-правовые теории, проекты федеративного переустройства. М., 2000. С. 33.

ДОБРЫНИН Николай Михайлович — заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук.

дов, а также современной России. Это в свою очередь позволяет сделать вывод

⁴ См. Декларация «О государственном суверенитете РСФСР» от 12.06.1990. — «Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР». 1990. № 2. Ст. 22.

об отсутствии сложившейся непрерывной традиции конституционализма, его дискретности и фрагментарности.

Полагаем, что полноценному отечественному конституционализму всего 16 лет (если считать с момента принятия Декларации о государственном суверенитете России⁴) либо

даже 13 (с момента принятия действующей Конституции Российской Федерации). С исторической точки зрения это лишь миг, который вряд ли правомерно рассматривать в качестве «площадки» при анализе проблем и перспектив отечественного конституционализма. Не поэтому ли сторонники реконструкции Основного закона, исходя из неких новых принципов, на фоне и так уже затянувшихся реформ не находят понимания среди правоведов, политиков да и значительной части общества?

В то же время проблема пересмотра действующей Конституции государства Российского либо даже принятия новой продолжает время от времени «будоражить» общественное сознание. Почему так происходит?

Реформа Конституции Российской Федерации: pro et contra

Первый вопрос, на который следует дать ответ, приступая к рассмотрению перспектив российского конституционализма, — это целесообразность конституционной реформы. Разговоры о ее необходимости начались едва ли не сразу после принятия действующей Конституции страны в 1993 году. В обоснование этой позиции выдвигался ряд аргументов⁵.

⁵ Подробнее об этом см.: М. В. Глигич-Золотарева. Совершенствование федеративной составляющей Конституции: pro et contra. Конституция как символ эпохи. В 2 т. Под ред. С. А. Авакьяна. М., 2004.

⁶ «Декларация прав человека и гражданина 1789 года». — *Цит. по:* «История правовых и политических учений». Под ред. О. Э. Лейста. М., 1997. С. 234.

Первый — «фасадная» сущность Конституции. Согласно ему, Основной закон должен носить реальный характер и в целом соответствовать общественным отношениям. «Общество, в котором не обеспечено пользование правами и не произведено разделение властей, не имеет конституции»⁶, сколь бы юридически совершенен ни был

текст Основного закона. Другой аргумент «за» коррекцию конституционных установлений — изменение обстоятельств: на момент принятия Конституции Российской Федерации имела место конкретная историческая ситуация, повлиявшая на ее содержание; с изменением этой ситуации возникла необходимость и в коррекции конституционных норм.

Одновременно с этим возникли и аргументы «против» конституционной реформы. Высокая степень декоративности (и декларативности) конституционных установлений как будто взывает: зачем реформировать Конституцию, если это все равно не окажет существенного воздействия на реальные общественно-политические процессы? Такому подходу способствует и склонность отечественного конституционализма к «фасадности»: какой бы период мы ни

взяли за начало его отсчета (1905, 1917 либо 1990 годы) — выяснится, что конституционная модель российской государственности практически никогда не была идентична фактической. Далее, против конституционной реформы обращена консервативно-охранительная идеология, суть которой была сформулирована в Англии еще в XVII веке Генри Айртоном, заметившим, что «гораздо больше грехов последует от того, что вы измените конституцию, чем от того, что вы ее сохраните»⁷.

⁷ Цит. по: «История правовых и политических учений». С. 174.

Результатом преобладания «охранительных» настроений стало распространенное убеждение, что на нынешнем этапе развития отечественной государственности необходимость реформирования Конституции является не столько очевидной, сколько ложной. Так считают многие известные политики и некоторые видные правоведы.

Главным аргументом в пользу сохранения в неизменном виде нынешней Конституции стала достигнутая к середине 2000-х годов относительная политическая стабильность в обществе. При этом, как ни парадоксально, «фасадная» сущность Основного закона никем особенно не отрицается. Каким же образом можно устранить данное противоречие и «примирить» Конституцию с действительностью?

«Ползучая» конституционная реформа в России

Способ решения проблемы был найден. На первое место выдвинулся тезис о возможности корректировки Конституции России без вмешательства в ее текст, то есть посредством толкования либо принятия соответствующих законодательных актов в рамках так называемой ползучей конституционной реформы. Браться за «капитальный ремонт», тем более «реконструкцию» российского конституционного здания федеральная власть, по ее собственным заверениям, не собиралась, сконцентрировав свои усилия на реформе федерального законодательства без постановки вопроса об Основном законе*. Подобная модель псевдостабильности конституционного поля подразумевает реформу конституции без внесения поправок в ее текст. Важную роль при этом играет так называемая живая конституция, создаваемая правоприменительной практикой (в основном судьями). Такая модель реформирования конституции характерна для США и является воплощением англосаксонской правовой традиции. Для России данный метод гармонизации Основного закона с фактическими общественными процессами вполне, казалось бы, приемлем, однако по ряду причин он не может рассматриваться в качестве основного, приоритетного и преобладающего.

Заложенная в российском правовом пространстве «бинарная» система «Конституция плюс федеральный конституционный закон», а также вольное обра-

*Мы не можем сегодня говорить о том, что мы собираемся провести революцию, тем более что Конституция Российской Федерации основные параметры наших отношений закрепила. Они являются сегодня незыблемыми. Это данность, которая нам дана, и мы не собираемся на нее посягать» (Из выступления Д. Н. Козака. — «Стенограмма парламентских слушаний в Совете Федерации». 16 октября 2001 года).

шение федерального законодателя с конституционным текстом при принятии федеральных законов, к тому же специфическая практика его толкования органами конституционной юстиции позволили на протяжении последних лет существенно изменить ряд фундаментальных характеристик отечественной политической системы без изменения, казалось бы, самой Конституции. Однако это в свою очередь привело к необратимой, но скрываемой ее «коррозии». К сожалению, указанные тенденции нашли свое отражение в правовых позициях Конституционного суда Российской Федерации, интерпретировавшего конституционные нормы в соответствии с требованиями политического момента и, по сути, подтвердившего право федерального законодателя на такую беспрецедентную вольность.

Правовая позиция Конституционного суда Российской Федерации как элемент «ползучей» конституционной реформы

⁸ См. постановление № 1-П от 09.01.1998 по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации. — «СЗ РФ», 19.01.1998. № 3. Ст. 429.

Как мы полагаем, определяющий характер для развития всего отечественного законодательства приобрело решение Конституционного суда Российской Федерации по проверке конституционности положений Лесного кодекса⁸. Из толкования нескольких статей Конституции Суд вывел формулу о том, что федеральный законодатель вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к конкретным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Федерации и ее субъектов, что непосредственно Конституцией не подразумевается. Не менее важной в связи с этим можно считать позицию Конституционного суда по подзаконным нормативным актам в сфере разграничения компетенции. Тот факт, что о них ничего не сказано в Конституции, суд истолковал как наделение президента и правительства правом принимать собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам разграничения компетенции. Таким образом, по нашему мнению, в правовую позицию Конституционного суда вкрались несколько тезисов, лежащих вне логики федерализма и в целом — конституционализма.

Конституционным судом РФ не были установлены пределы федерального законодательного регулирования сферы совместного ведения — таковое может быть фактически ликвидировано, что и происходит в настоящее время вопреки конституционным положениям. Рамочные по своей природе законы стали детально регулируемыми все сферы общественных отношений, что самой Конституцией никоим образом не подразумевается.

Толкование правовой позиции Конституционного суда пошло по направлению ее распространения на широкий спектр правоотношений и уже оказалось далеко за рамками разграничения компетенции по вопросам лесопользова-

ния. Позиция Суда универсализировалась, ей был придан всеобщий характер, чего из решения абсолютно не следовало, причем сам Конституционный суд не спешил разъяснить свою позицию по данному вопросу. Подзаконные акты были признаны Конституционным судом фактически способом разграничения компетенции, что явно противоречит статье 11 Конституции Российской Федерации и рамочному характеру федерального законодательного регулирования сферы совместного ведения. Правовая позиция Конституционного суда, выраженная в его постановлении, еще серьезнее усложнила ситуацию с размежеванием компетенции*.

Суд признал положения статьи 153 Федерального закона № 122-ФЗ в части, касающейся полномочий органов местного самоуправления по установлению платы за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они предполагают обязанность органов местного самоуправления сохранять уже сложившиеся пропорции в распределении расходов на содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях между родителями и муниципалитетами. То есть тем самым Конституционный суд возложил финансирование социальных обязательств государства на муниципалитеты (!).

Конечно, с точки зрения обеспечения прав граждан решение Конституционного суда Российской Федерации абсолютно обоснованно — людей не должны затрагивать проблемы разграничения компетенции между разными уровнями публичной власти. Однако при этом Суд постановил, что такой порядок предполагает обязанность Федерации и ее субъектов оказывать финансовую помощь муниципальным образованиям в целях надлежащего исполнения ими установленных федеральным законодательством расходных обязательств по содержанию детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, причем конкретные формы компенсации дополнительных расходов должны определяться в законодательном порядке. Должны, но не определяются, вследствие чего финансовая нагрузка по социальным обязательствам государства возлагается в основном на местные бюджеты и частично — на бюджеты субъектов Российской Федерации, что необъяснимо с точки зрения усиления социальных гарантий да и с позиции необходимости соблюдения принципа бюджетной обеспеченности регионов и муниципалитетов.

Еще одной спорной, весьма противоречивой, имея в виду соответствие и следование нормам Конституции, и крайне непоследовательной стала право-

* Подробнее об этом см.: постановление Конституционного суда РФ № 5-П от 15.05.2006 по делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона № 122-ФЗ от 22.08.2004 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской думы. — «Российская газета». 24.05.2006.

⁹ См. постановление № 9-П от 11.05.1993 по делу о проверке конституционности закона Российской Федерации от 17.06.1992 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации». — «СЗ РФ». 15.07.1993. № 28. Ст. 1083.

¹⁰ «СЗ РФ». 21.07.1997. № 29. Ст. 3581.

¹¹ «СЗ РФ». 2004. № 31. Ст. 3231.

вая позиция Конституционного суда по вопросу о статусе сложносоставных субъектов Российской Федерации. Так, в своем Постановлении № 9-П от 11.05.1993 Суд признал конституционность закона Российской Федерации от 17.06.1992 «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации»⁹, то есть допустил выход автономного округа из состава области. В то же время спустя несколько лет последовало постановление Конституционного суда № 12-П от 14.07.1997 по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области¹⁰, смысл которого оказался прямо противоположным предыдущему решению. Суд констатировал, что автономные округа, не оформившие изменение своего статуса, рассматриваются Конституционным судом как входящие в состав соответствующего края или области.

Когда же федеральный законодатель попытался своеобразно урегулировать проблему автономных округов посредством принятия Федерального закона № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих

принципах организации законодательных (представительных) органов власти субъектов Российской Федерации»¹¹ вразрез с Конституцией РФ и прежними решениями Конституционного суда РФ, сам Суд уклонился от рассмотрения вопроса по существу. В своем определении № 234-О от 12.05.2005 он отчасти отказался рассматривать запрос по формальному основанию (несоблюдение формы заявления)*. Однако все-таки решил, что осуществление полномочий органами государственной власти края, области на всей его территории, включая таковую автономного округа, не может рассматриваться как нечто «внешнее» по отношению к автономному округу и его населению. Предоставление полномочий автономного округа органам государственной власти края, области имеет целью рационализацию государственного управления, исключение функционирования на одной и той же территории параллельных, дублирующих органов власти с одинаковыми полномочиями. Это не означает, что автономный округ, входящий в состав края, области, является их административно-территориальной единицей, утратившей статус равноправного субъекта Российской Федерации. Как нам представляется, фактически указанный закон действительно изменил статус автономных округов вопреки Конституции Российской Федерации, а Конституционный суд согла-

* Подробнее об этом см: определение по запросу собрания депутатов Ненецкого автономного округа о проверке конституционности пунктов 2 и 3 статьи 26.6, пункта 2 статьи 26.16, абзаца второго пункта 1 статьи 26.17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», абзаца третьего статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», абзаца второго пункта 4 статьи 56, пункта 9 статьи 131, абзаца третьего статьи 135 Бюджетного кодекса Российской Федерации. — «СЗ РФ». 2005. № 30 (ч. 2). Ст. 3201.

сился с явным пренебрежением одной из основополагающих конституционных норм, закрепляющих правовую конструкцию российского федерализма.

Новый порядок формирования корпуса руководителей субъектов Федерации и перспективы конституционализма в России

Однако далее всего, по нашему мнению, от идей конституционализма Конституционный суд Российской Федерации отошел в постановлении № 13-П от 21.12.2005 по вопросу о конституционности нового порядка наделения граждан Российской Федерации полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации¹².

¹² См. «Российская газета», 29.12.2005. № 294.

Конституционный суд решил, что

— во-первых, вопрос о порядке формирования губернаторского корпуса непосредственно Конституцией не предусмотрен, поэтому законодатель на каждом конкретном этапе развития государственности самостоятельно корректирует данный механизм, одновременно провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим выражением власти много-национального народа России и закрепляя избирательные права граждан и право на участие в референдуме. В то же время в Конституции, по мнению Суда, выборы не рассматриваются в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации;

— во-вторых, Конституция Российской Федерации допускает невыборные механизмы формирования публичной власти в целях уравнивания таких основ российской государственности, как демократия, суверенитет, государственная целостность и федерализм. В Конституции якобы допускается возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Основном законе в качестве избираемых;

— в-третьих, международно-правовые документы не содержат четкого перечня органов, которые формируются выборным путем; Всеобщая декларация прав человека, провозглашая право каждого принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей, не конкретизирует, какие именно органы публичной власти и какого уровня подлежат формированию исключительно путем проведения выборов. А равно не обязывает государства-участников к организации только прямых выборов в органы публичной власти; аналогичный подход нашел отражение и в Международном пакте о гражданских и политических правах;

— в-четвертых, полномочия федерального законодателя в сфере совместного ведения неограниченны; реализуя свое право устанавливать общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, он вполне может, как считает Конституционный суд, предусмотреть нормативно-правовую основу

любого порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации;

— в-пятых, система исполнительной власти едина, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является ее важным звеном. По своему статусу это должностное лицо находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти, что, по мнению Конституционного суда, также свидетельствует в пользу конституционности нового порядка;

— в-шестых, законодательный орган субъекта Российской Федерации может участвовать в назначении высшего должностного лица, это не противоречит основам конституционного строя. Что же касается прежнего решения Конституционного суда о неконституционности наделения законодательно-

го органа субъекта Российской Федерации соответствующими полномочиями (постановление Суда № 2-П от 18.01.1996¹³), то Суд признал, что правовые позиции, сформу-

¹³ См. «СЗ РФ», 22.01.1996. № 4. Ст. 409.

лированные в его прежних решениях по данному вопросу, не могут быть в полной мере использованы для оценки нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (?!). Таким образом, Конституционный суд России признал свои же решения необязательными для себя самого;

— в-седьмых, полномочие Президента Российской Федерации вносить в законодательный орган субъекта Российской Федерации кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации Конституцией страны непосредственно не предусмотрено. Однако данное обстоятельство само по себе не препятствует тому, чтобы федеральный законодатель, установив общие принципы организации исполнительных органов государственной власти, возложил на президента как главу государства определенные функции по участию в наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации; это право президента, по мнению Конституционного суда, не может рассматриваться как нарушающее принципы разделения властей и федерализма;

— в-восьмых, право принимать участие в прямых выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и быть избранным на эту должность не закреплено в качестве конституционного права гражданина Российской Федерации. Нет такого права и в числе тех общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, которые в Конституции РФ не названы. Не имея непосредственного конституционного закрепления, эта возможность по своему нормативному содержанию не является необходимым элементом ни конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, ни иных конституционных прав — таких, как право граждан на участие в управлении делами государства и право на доступ к государственной службе. Из Конституции России не вытекает, что прямые выборы являются единствен-

но правомерным способом получения гражданином Российской Федерации полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации.

Таким образом, Конституционный суд постановил, что положения о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации, предусмотренные новой редакцией Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не могут рассматриваться как нарушающие необходимые для обеспечения прав и свобод человека и гражданина конституционные принципы разделения властей, федерализма и организации власти, баланс полномочий и законных интересов Федерации и ее субъектов. Не нарушают они вроде бы и закрепленные в Конституции страны права граждан участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти и как таковые не противоречат Конституции России. По сути же, по нашему глубокому убеждению, *данное решение Конституционного суда — это прямое отступление от принципов конституционализма.*

Благодаря таким, мягко скажем, странным подходам Конституционного суда государство получило возможность бесконтрольно функционировать в любых сферах общественных отношений на основании лишь того, что это якобы напрямую не запрещено Конституцией РФ. Нет сомнения в том, что подобная позиция ведет к логическому и конституционно-правовому тупику.

Конституционализм в нашей стране в очередной раз оказался под угрозой — на этот раз «ползучей» конституционной реформы.

Обратная сторона «ползучей» реформы Конституции в Российской Федерации

Таким образом, «гибкость» и «адаптивность» действующей Конституции Российской Федерации, которые выступают в качестве аргументов сторонников ее дальнейшего сохранения, являются, на наш взгляд, и ее крупными недостатками, позволяющими под вывеской конституционализма полностью отойти от демократических завоеваний последних лет.

Напомним основные шаги федерального законодателя по трансформации политической системы России, реализованные без внесения поправок в Конституцию:

— первое — изменение порядка формирования Совета Федерации посредством удаления из него руководителей регионов и замены их представителями, которые после перехода к назначению губернаторов в реальности никого не представляют;

— второе — учреждение федеральных округов и института полномочных представителей президента в федеральных округах; в Конституции государства, несмотря на то, что федеральные округа все больше становятся своего рода макросубъектами Федерации, обладающими огромными правами, но не несущими

особых обязанностей и ответственности, о них по-прежнему нет ни слова;

— третье — внедрение новой схемы разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами; она не только не сняла существующих проблем (в первую очередь нефинансируемого федерального мандата, бюджетной не-обеспеченности регионов и отсутствия гарантий получения гражданами полагающихся им по закону социальных благ), но и создала новые;

— четвертое — реформа местного самоуправления, которая оказалась настолько непроработанной, что по просьбе самих регионов уже дважды переносились сроки ее введения в действие; в ряде субъектов Федерации прямые выборы глав муниципальных образований заменены на назначение конкурсными комиссиями; де-факто начался процесс интеграции муниципальных образований в вертикаль исполнительной власти страны;

— пятое — законодательное ограничение права граждан на проведение референдумов в период федеральных избирательных кампаний; существенное ограничение права граждан на проведение митингов и публичных собраний;

— шестое — отмена прямых выборов руководителей регионов;

— седьмое — фактическое ограничение участия граждан в политической деятельности; искусственное сокращение количества партий, которые могут выступать в качестве реальных политических сил, в результате чего в государстве установилась так называемая полупартийная система;

— восьмое — произвольное изменение правового статуса автономных округов;

— девятое — фактическое лишение субъектов Российской Федерации полномочий в природоресурсной сфере, относящейся, согласно Конституции страны, к совместному ведению... *и многое другое.*

Примечательно, что перечисленных схем сама Конституция не содержит. Если проанализировать указанные действия с точки зрения их целеполагания, то они очень просто встраиваются в тенденцию сокращения прав граждан России избирать и быть избранными в органы публичной власти, а также выражать свою позицию через демократические институты.

Главной мишенью осуществляемых преобразований является статья 3 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Именно народ вопреки Конституции страны старательно выводится за рамки политической системы через практику умаления прямого волеизъявления граждан посредством выборов и референдумов. Тезис о том, что данный процесс может привести к росту политической стабильности, справедлив лишь в краткосрочной перспективе. Опыт соседних государств свидетельствует, что назначаемость губернаторов отнюдь не предотвращает «оранжевых революций», а, напротив, способствует выходу политических страстей на улицы, поскольку население лишено права выражать свою волю в рамках закона через демократические институты. В сложившейся системе кризис неизбежен и является лишь вопросом времени.

О кризисе конституционализма и путях выхода из него

Приходится с сожалением констатировать, что конституционализма в полном смысле этого слова в России пока нет. Уже более десяти лет действует Конституция и принятые на ее основе законы, развивается обширный комплекс конституционных идей. Но вот с последним признаком конституционализма страна испытывает серьезные проблемы. Политический режим да и подкрепляющие его экономические и социальные реалии сосуществуют с Конституцией государства как будто бы в разных, малопересекающихся плоскостях.

Основной закон Российской Федерации практически не гармонирует с реальными общественными отношениями; система защиты конституционного строя не срабатывает. Положения Конституции на каждом шагу подменяются законодательными либо подзаконными актами, а подчас — и вовсе практикой их применения, вследствие чего, полагаем, авторитет Конституции в общественном сознании остается крайне низким.

В связи с этим представляется весьма целесообразным «сыграть на опережение» и, не дожидаясь системного кризиса политической системы в результате демонтажа механизмов обратной связи между государством и обществом, перейти к разработке и принятию новой конституции страны. Опыт действующей конституции 1993 года свидетельствует: конституция, принятая «на волне» политического кризиса, не способна удовлетворять всем потребностям государственного строительства на длительную перспективу. Требуется новый Основной закон, в котором будет всемерно обобщена практика современного российского конституционализма и на этой основе сформирована устойчивая в долговременной перспективе демократическая политическая система страны.

Мы не претендуем на исключительность наших выводов и концептуальных подходов к будущей конституции (это дело Конституционного собрания). Попытаемся лишь обобщить уже накопленный опыт и фрагментарно обозначить ключевые параметры политической системы, которые целесообразно закрепить в новом тексте конституции.

По нашему убеждению, наиболее остро в современном конституционном праве стоит проблема формирования федеральных органов законодательной и исполнительной власти. Нам видится очевидная нелогичность нынешнего порядка формирования Совета Федерации после перехода к фактически прямому назначению руководителей регионов. Половина сенаторов сегодня попали в абсурдную ситуацию: президент «назначает» губернатора, который в свою очередь назначает сенатора. Встает вопрос: где же здесь народное представительство? Если апеллировать к процедуре наделения полномочиями высшего должностного лица региона законодательным органом субъекта Федерации (под угрозой роспуска), то он имеет уже своего представителя в Совете Федерации, являющегося опосредованным представителем населения региона, да и то с большой натяжкой. На практике первейшим следствием подобного по-

рядка формирования Совета Федерации стало резкое падение качества этого законодательного органа*.

Государственная Дума также является «болевым точкой» российской демократии. Ни для кого не секрет, что именно дееспособный парламент, наиболее полно выражающий интересы всего населения, — основа развитого демократического общества. Большинство современных демократий являются именно парламентскими государствами. Между тем опыт функционирования Государственной Думы Российской Федерации показал, что «стержнем» законодательной работы всегда оставались депутаты-одномандатники, непосредственно связанные с территориями и избирателями, направившими их в парламент. По партийным же спискам в парламент чаще всего попадали лоббисты да и вообще случайные для парламентской работы люди. Необходимость ускоренного развития многопартийной системы в качестве основного аргумента, который выдвигался за время перехода на полностью пропорциональную систему выборов, также не выдерживает критики. За десятилетний период формирования Государственной Думы, в том числе по партийным спискам, в ней так и не сложилось устойчивой партийной системы, характерной для большинства развитых демократических государств.

Причина такого положения дел, как мы считаем, отнюдь не в политической незрелости российских граждан, а скорее в фактической оторванности российского парламентаризма от формирования исполнительной власти (в первую очередь правительства). В условиях, когда ни президент, ни правительство страны никак не связаны с представленными в парламенте партиями, исчезает *главный стимул развития партийно-политической системы — борьба за реальную власть*. Без правительства «парламентского большинства» ситуация, при которой набор представленных в парламенте партий радикально меняется с каждым созывом, будет воспроизводиться до бесконечности, и никакое ограничение прав граждан избирать своих представителей по мажоритарной системе не приведет к реальным переменам в государстве.

Здесь мы подходим к фундаментальной проблеме российской политической системы, порожденной самой Конституцией страны, а именно — к явному дисбалансу в системе разделения властей, приоритету исполнительной власти перед законодательной при полном отсутствии характерной для устойчивых демократий системы сдержек и противовесов.

Выбор, стоящий перед разработчиками проектов Конституции, довольно прост и традиционен: парламентская или президентская республика? Сравнительное изучение правовых систем стран мира показывает, что устойчивая демократия обычно совпадает с парламентской формой правления или правительством, ответственным перед парламентом. Единственное исключение — американская конституционная модель, но в ней отсутствует правительство как самостоятельный субъект политической системы. И напротив, президентская республика характерна преимущественно для авторитарных режимов,

* Свидетельством этого стали недавние события, связанные с отзывом сразу четырех членов Совета Федерации.

поскольку сосредоточение избыточных полномочий в руках президента государства делает политическую систему заложницей доброй воли высшего должностного лица. Однако *молодость и нестабильность российской демократии*, а также высокая степень сложности отношений в системе российского федерализма ни в коем случае не позволяют однозначно рекомендовать переход к парламентской форме правления.

На наш взгляд, необходим промежуточный, компромиссный вариант, модель которого должна сочетать ответственность правительства страны не только перед парламентом, но и в целом перед Федеральным собранием со статусом Президента Российской Федерации как гаранта Конституции России, политической стабильности, безопасности граждан и территориальной целостности государства. Выход из сложившейся ситуации нам видится в жестком и четком разделении сфер компетенции между президентом и правительством страны через конституционное закрепление специфической российской традиции. А именно — существования группы так называемых царских министерств, де-факто подчиняющихся главе государства в обход главы правительства. В такой схеме президент страны назначает на должность и руководит работой министров обороны, внутренних и иностранных дел, руководителей спецслужб, которые входят в состав правительства, но основные функции выполняют в рамках структуры, аналогичной Совету безопасности РФ.

К компетенции правительства относятся вопросы социально-экономического развития страны, при этом оно (правительство), за исключением «президентских» министров, формируется парламентским большинством и несет ответственность перед парламентом. Подобная конструкция позволит, на наш взгляд, с одной стороны, избежать непродуманных социальных реформ (вроде пресловутой «монетизации льгот»), а с другой — гарантировать политическую стабильность и не допустить развала страны.

Полагаем, что расширение полномочий Федерального собрания также прямо повлияет на качественное развитие многопартийности. В то же время следует вернуть мажоритарное представительство в Государственную Думу Российской Федерации. Для чего нужно было бы увеличить численность депутатов на треть — до 675, из которых 450 «проходили бы» по одномандатным округам и только 225 — по партийным спискам. Думается, и Совет Федерации должен формироваться путем прямого голосования населения субъектов Федерации. В федеративном государстве лишь максимально полное представительство населения территорий способно обеспечить стабильное и поступательное развитие страны. Изолировать народ от принятия политических решений достаточно легко, но это может привести к маргинализации политических предпочтений населения, что мы сегодня и наблюдаем на примере многочисленных радикальных молодежных группировок. В конечном итоге невозможно говорить о реальном развитии гражданского общества в условиях, когда оно само устраняется от участия в одном из основных демократических механизмов — от выборов своих представителей в органы публичной власти.

Принципы российского федерализма также нуждаются в полном и всеобъемлющем закреплении в конституционно-правовых нормах. Опыт функционирования нынешней Конституции показал нежизнеспособность механизма совместного ведения Федерации и ее субъектов. Новая Конституция должна решить важнейшую государственную задачу перехода от «фантомного» федерализма к федерализму реальному. Нам представляется весьма важным четко «прописать» в Конституции статус субъекта Федерации с исчерпывающим перечнем его полномочий. При этом мы не исключаем варианта конституционного закрепления механизма распределения налогов между разными уровнями публичной власти — реальный федерализм немислим без экономически самодостаточных и способных в полном объеме исполнять предоставленные им полномочия субъектов Федерации.

В конституционном утверждении нуждается и механизм формирования органов исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации. Если мы обратимся к мировому опыту, то обнаружим, что только в одном из ныне существующих федеративных государств, в Нигерии, население лишено права влиять на формирование органов государственной власти субъектов Федерации. Причем именно Нигерия является наиболее нестабильным из существующих федеративных государств, а значит — далеко не лучшим примером для подражания! Избрание руководства субъектов Федерации населением является необходимым элементом политической стабильности государства, поскольку позволяет правильно распределять социальную ответственность.

К сожалению, местному самоуправлению требуется явная конституционная защита от экспериментов федерального законодателя. Вялотекущая и маловразумительная по целям реформа местного самоуправления наглядно демонстрирует свою нежизнеспособность в современных социально-экономических условиях. Анализ практики советского и постсоветского периода государства Российского подтверждает эффективность прежней организации местного самоуправления. Искусственное создание городских и сельских поселений, не способных содержать себя, объективно не усиливает, а разлагает систему местного самоуправления. Поскольку развитое местное самоуправление — основа гражданского общества, целесообразно гарантировать право населения на избрание глав местного самоуправления посредством прямых выборов. Отдельной проблемой является закрепление за местным самоуправлением необходимой для реализации его полномочий налоговой базы.

Разработка и принятие новой конституции государства представляют собой длительный и весьма сложный процесс. Тем важнее приступить к нему сейчас — в период относительной стабильности, с тем чтобы следующие поколения граждан страны получили возможность жить в подлинно демократическом и правовом государстве и слово «конституционализм» не было бы для них более пустым звуком.