УДК 342.41

ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Ершов Юрий Геннадьевич,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Уральский институт – филиал, заведующий кафедрой философии и политологии, доктор философских наук, профессор, г. Екатеринбург, Россия.
E-mail: ers@uapa.ru

Аннотация
Рассматриваются причины несоответствия между содержанием Конституции РФ и реальными политическими практиками. Предлагаются принципы и идеи, развивающие систему сдержек и противовесов в разделении властей.

Ключевые понятия:
конституционализм, либерализм, демократия.

Двадцать лет, прошедших со времени принятия Конституции РФ, – достаточное время для оценки ее роли в жизни общества и государства, проблем и перспектив политико-правового и в целом общественного развития страны.

Общим местом всех рассуждений на данную тему является констатация значительного несоответствия правового содержания российской Конституции и политических практик ее реализации.

В этом контексте интересна позиция председателя Конституционного суда, согласно которой конституционные нормы не должны вступать в жесткое противоречие с реальностью, всегда надо исходить из примата реальности над юридическим творчеством, учитывать невозможность абсолютной гармонии между должным (Конституция) и сущим (жизнь). Именно несовпадение между «идеальной» юридической формой и реальным социальным, культурным, экономическим и политическим содержанием, по его мнению, породило нацизм. Хаос, считает В. Зорькин, порожденный разрывом между идеальной формой и реальным содержанием немецкого послевоенного государства, свел с ума немецкий народ, позволил этому культурнейшему и умнейшему народу увидеть в бесноватом фюрере мессию, спасителя Германии. Отсюда следует оправдательный вывод относительно современного состояния России. «Некоторые элементы авторитаризма в реальной практике осуществления политической власти обусловлены рядом факторов, связанных с переходным периодом от неправового прошлого к новым демократиям» [1, с. 12]. Если же «развинчивать гайки», то есть идти навстречу требованиям политической свободы и конкуренции, соблюдения прав человека и т.п., то на смену чиновничьему произволу, который весьма велик, придет произвол бандитов, сепаратистов, экстремистов, охлократов и многочисленных криминализированных силовиков. Но, подчеркивает автор, как свидетельствует история, на смену произволу неизбежно приходит «абсолютно неправовая тирания», которую истерзанный народ принимает как «меньшее зло» [1, с.12].

Оставим в стороне более чем сомнительное понимание условий и факторов возникновения немецкого национал-социализма, отметим, что трудно испугать тем, что уже во многом стало повседневностью, и зададимся вопросом о причинах подобного положения дел – произволе чиновников и бандитов, криминализированных силовиков и т.д.

Начнем с «идеальной формы» должного. Обсуждение сначала проекта, а потом уже и принятой новой Конституции 1993 г. наглядно показало, что даже правоведы, не говоря уже о «широких народных массах», плохо понимали ее смысл и, что гораздо важнее, возможные практические следствия ее применения. Первоначально практически никем не осознавалось, что предложенная политико-правовая модель трудно совместима с цивилизационными и социальными условиями России. (Точно так же это было и в Веймарской республике). Как заметил В. Пастухов: «Было абсолютным безумием (если только не считать это сознательной политической провокацией) вводить прямые выборы в парламент по пропорциональной системе в стране, где никогда в жизни не существовало и не существует до сих пор партийной системы. Было безответственной авантюрой в стране, где и так укоренены традиции самодержавия и абсолютизма, создавать «сверхпрезидентскую» республику, предоставляющую неограниченные возможности для злоупотребления властью. Было недомыслием оставить вопрос о судоустройстве, о порядке выборов судей и управления судами фактическим открытым в Конституции, обозначив конфигурацию судебной системы лишь в самых общих чертах» [3, с. 17]. Правда, это все-таки ретроспективная «мудрость», было бы интересно узнать – кто двадцать лет назад мог так резко предупреждать о готовящейся авантюре. Тот же В. Зорькин в 1990 году пишет: «...именно фашизм доказал, что тоталитарная система несовместима с демократией»; парируя довод о неготовности общества к многопартийности, утверждает: «...нельзя научиться плавать, не войдя в воду» [2, с. 89, 90].

Конечно, не существует раз и навсегда заданных универсальных политических форм, пригодных для всех народов и на все времена. Тем не менее, конституционализм органически связан с либерализмом, у современного конституционализма всегда есть определенное либерально-демократическое содержание. С другой стороны, действительно – лучше иметь ограниченные, но реальные свободы, чем фальшивые декларации, прикрывающие практики насилия и произвола. Но конституционализм не сводится к закреплению всевозможных прав и свобод, он, прежде всего, является ограничением государственной власти, – не позволяющим ей становится угрозой для реализации этих прав и свобод.

Была ли Конституция 1993 г. искренним и наивным выражением либерально-демократических идей или продуманным, точным расчетом людей, захвативших власть, – вопрос, требующий отдельного исследования. Но теперь ясно, что с самого начала в Конституции был закреплен достаточно сложный механизм внесения поправок (для тех, кто не обладает реальной властью), а многочисленные права и свободы скрыли отсутствие продуманного механизма ограничения власти с целью недопущения ее узурпации. На протяжении последних двадцати лет в России произошла адаптация традиционного единовластия к новым историческим условиям – через имитацию либерально-демократических политических и правовых институтов и личную интеграцию элиты в западное общество – через счета в зарубежных банках, виллы и дворцы, футбольные клубы и т.п. Пережившая свое время политическая система продлевает свою жизнь, заимствуя политико-правовые нормы и ценности традиционного противника – западного общества. Имитация демократических институтов в России – от выборов до разделения властей, конституционные декларации, противоположные советской идеологии, позволили партийно-номенклатурному классу сохранить свою власть в новом, претендующем на современность, имидже.

Другой парадокс российской действительности заключается в том, что, уверив себя после 1993 г. в неспособности общества (населения) организованно противостоять произволу «реформ» и политической монополии, властвующая элита постоянно демонстрирует неуверенность и неспособность управлять обществом свободных граждан. Монополия связала ее необходимостью постоянно защищать свою власть, опасаясь последствий ее смены. Отсюда – ужесточение законодательства и репрессивные политические практики против оппозиции.

Поэтому вряд ли удивительно, что наша политическая реальность создается не Конституцией, не конституционными законами, а действиями отдельных лиц и организаций, которые находятся вне зоны конституционного контроля. Тотальная безответственность власти выражается в том, что ни одно должностное лицо не несет предметной ответственности за конкретные результаты своей деятельности ни перед народом, ни перед его полномочными представителями, ни перед законным судом. На фоне многолетней конституционной дисфункции сложилась соответствующая – неконституционная политическая

практика. Российская государственность неустойчива в силу отсутствия подлинного народовластия и реализации стратегической линии на ее выхолащивание. Ее подрывают нечестные выборы и вольное использование возможностей сверхпрезидентской власти – фактического самодержавия, не работает механизм контролируемой народом смены верховной власти. Существующая государственная конструкция обеспечивает власти узаконенный монопольный контроль над всеми ресурсами.

Но любая монополия неизбежно ведет к загниванию. Поэтому коррупция и застой всегда будут присутствовать там, где власть не формируется на конкурентных началах в результате свободных выборов. Вся предшествующая история России является наглядным подтверждением этой, в общем-то, тривиальной идеи. Новый политический строй, основанный на Конституции 1993 года и возникший на основе реформ 90-х годов, стал формой закрепления власти номенклатуры советского типа в новых экономических условиях. Этот строй пронизан коррупцией, основан на демагогии, репрессирует оппозицию, и все это с течением времени только возрастает, поскольку не достигается ни одно из условий создания эффективного государства:

– отсутствует легитимный институт частной собственности, опирающийся на массового собственника, малое и среднее предпринимательство душится налогами, бюрократической регламентацией, рейдерскими захватами;

– власть различного уровня решает не общественно необходимые проблемы, а служит инструментом личного или группового обогащения;

– отсутствует равенство граждан перед законом, а суд и арбитраж демонстрируют «право сильного».

«Новая» бюрократическая номенклатура, подменившая собой политическую и бизнес-элиту, сконцентрировавшая в одних руках власть и собственность, склонна выполнять только одну функцию власти – охранительную.

Гражданское общество в России (оно, пусть и неразвитое, но существует), исходя из тревожной ситуации в экономике страны, массовых и систематических фальсификаций на выборах, реагирует на «охранительный» режим требованием честных думских выборов. Но все дело в том, что выборы существенно повлиять на текущий экономический и политический курс не могут, поскольку результаты парламентских выборов в отечественной конституционной конструкции обладают незначительным политическим смыслом.

Во-первых, Государственная Дума не имеет почти никаких рычагов воздействия на правительство – ни на его формирование, ни на его деятельность, ни на его отставку.

Курс внутренней и внешней политики, согласно действующей Конституции, определяет президент. Он может проводить его даже при оппозиционном парламенте, так как именно в его руках находится судьба правительства. Те полномочия, которыми наделен Конституцией глава государства, его политика представляют собой не результат компромисса разных политических сил и стоящих за ними слоев населения, а монопольно навязываемую политику, которая определяется окружающими президента бюрократическими и олигархическими группами. Например, в 90-е годы можно было наблюдать, как парламент, со значительной представленностью в нем оппозиции, мог создавать мелкие препятствия для президентской политики. Однако изменить политику ему было не по силам. Поэтому согласимся с оценкой наивности позиции тех, кто видит выход из кризиса политической системы в добросовестном следовании Конституции, обеспечивающем свободную политическую конкуренцию и сменяемость власти в соответствии с народным волеизъявлением.

Любая монопольная власть тяготеет к максимальной экспансии во все сферы общественной жизни. Поэтому выстраивание В. Путиным пресловутой «вертикали власти» – закономерное следствие существующей конституционной конструкции. При существующих полномочиях президента борьба на думских выборах может идти только за думские кресла, а не за действительную политическую роль.

Несоответствие конституционных деклараций и реальной политической практики наталкивают на мысль о необходимости системной конституционной реформы, затрагивающей все основные стороны политической жизни общества. Разумеется, она должна будет продолжена и развита реформами (в первую очередь) судебной системы, правоохранительных органов, избирательной системы, государственного управления и местного самоуправления.

Как в этом контексте оценить идею В. Пастухова о том, что наш исторический долг – созыв Учредительного собрания, разогнанного большевиками?

Во-первых, идея Учредительного собрания явно предполагает отмену существующего конституционного порядка и неявно – острый политический кризис общества с непредсказуемыми последствиями. Поэтому во всех отношениях предпочтительнее диалог власти и гражданского общества по поводу конституционных преобразований. Во-вторых, как справедливо указывается, никакой чрезвычайной необходимости в Учредительном собрании и нет, поскольку Конституцией предусмотрена легальная возможность созыва Конституционного собрания, которое может выработать и принять новую Конституцию либо вынести ее проект на референдум.

Какого рода изменения в Конституции назрели? На уровне принципов предлагается задать конституционные рамки для равенства перед законом, экономического и политического плюрализма, разделения властей в узком смысле слова и сменяемости властей, поскольку этим принципам в российской Конституции уделяется недопустимо мало внимания. Они разбросаны по разным главам Конституции, некоторые, такие как плюрализм и сменяемость власти, вообще не сформулированы, хотя и подразумеваются.

Необходимо существенное изменение роли и места президента и его администрации в системе государственной власти и управления. В частности, при сохранении за главой государства большинства его нынешних прерогатив он должен быть лишен конституционного права единолично определять основные направления внутренней и внешней политики государства, а его администрация – возможности вмешиваться в повседневную практическую деятельность парламента и правительства [4, с. 3].

Предлагается нынешнюю «сверхпрезидентскую» республику заменить полупрезидентской моделью власти, существующей, например, во Франции, Португалии, Финляндии, Польше, Болгарии, ряде других стран; их отличительной чертой является сбалансированность полномочий всенародно избираемых президентов с полномочиями парламентов. Поскольку президент является гарантом конституционного строя, честных правил политической жизни, то для лишения его роли партийного игрока надо изъять из его полномочий определение основных направлений внутренней и внешней политики и обеспечение «согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти» – мандата на вмешательство в деятельность любых государственных институтов. В связи с этим должно быть пересмотрено право президента принимать нормативные Указы, временно регулирующие вопросы, требующие принятия Федерального закона (фактически Указы законодательного характера). Они ограничивают и подменяют законодательную власть РФ, тем самым нарушают принцип разделения властей.

Но можно усилить роль гаранта Конституции – право самому назначать генерального прокурора и уполномоченного по правам человека, наделив последнего более существенными полномочиями. (Хотя в демократических государствах мира «омбудсмен» является парламентским уполномоченным по правам человека).

Президент должен быть лишен права отправлять правительство в отставку по собственному желанию. (Не случайно все предшествующие попытки думцев грозить вотумом недоверия правительству ничем не закончились). Для этого необходимо укрепление позиций правительства при одновременном усилении его зависимости от парламента. То есть, правительство должна формировать Государственная Дума, и правительство должно слагать свои полномочия не перед президентом, а перед Государственной Думой. Она же должна предлагать президенту премьера, а не наоборот, соответственно, вотум недоверия правительству должен вести за собой неизбежную его отставку.

У российского парламента ограничена контрольно-бюджетная функция, она сводится в основном лишь к формальному утверждению федерального бюджета, федеральных внебюджетных фондов и отчетов об их исполнении палатами Федерального Собрания. Тем самым парламент лишен возможности постоянно, на протяжении всего финансового года, осуществлять финансово-аудиторский контроль над финансовой деятельностью Правительства РФ и других федеральных органов исполнительной власти.

Статус Счетной палаты противоречит Конституции, поскольку по своей природе и функционально-конституционному назначению она должна действовать при парламенте, обеспечивая реализацию контрольно-бюджетной функции. Аналогично, сегодня малоэффективны роль и влияние института уполномоченного по правам человека в РФ и возможности российского парламента в обеспечении контроля над соблюдением прав и свобод человека и гражданина со стороны исполнительной власти.

Как показала избирательная практика, в российской избирательной системе целесообразно восстановить мажоритарно-пропорциональную систему, при которой избиратели голосуют по округам за конкретного кандидата, который в свою очередь выдвигается партией. Преимущество смешанной избирательной системы в данной исторической ситуации будет состоять в затруднении формирования в парламенте любого абсолютного большинства. Наконец, в контексте длящейся практики привлечения в Государственную Думу по партийным спискам людей, плохо подготовленных к законотворческой деятельности (например, популярных спортсменов), целесообразно предпринять меры как по повышению уровня юридической подготовки депутатов, так и неуклонному возрастанию среди них профессиональных юристов.

Более чем условен представительный характер Совета Федерации, – отмечал еще десять лет назад А.А. Торшенко. По его мнению, состав членов Совета Федерации должен формироваться гражданами РФ, проживающими на территории субъекта РФ, путем всеобщих, равных, прямых, альтернативных выборов при тайном голосовании по двухмандатным избирательным округам, по два представителя от каждого субъекта РФ сроком на четыре (или 5) лет, в Совете Федерации должно быть представлено население соответствующего субъекта РФ, а не его чиновники и руководители [5, с. 5].

Разумно предложение о двухступенчатых выборах президента и членов Совета Федерации – чтобы отсечь популистские, экстремистские и авантюрные движения, ограничить манипуляции мнением избирателей

Для устранения «персоноцентристского» принципа организации власти предлагается ввести парламентскую систему в субъектах Федерации. Парламентская модель, по этому замыслу, разорвет пресловутую «вертикаль власти», противоречащую смыслу и правового и федеративного государства. Подобная идея отнюдь не означает ликвидации федерального контроля над законностью, но помогает его освобождению от давления со стороны региональных властных кланов. Как следствие – начнет работать политическая конкуренция, поскольку партии вынуждены будут бороться за право проводить свой курс (в пределах региональной компетенции), а не просто за число депутатов. Появится серьезное препятствие для манипуляции избирательным процессом и фальсификации его результатов. Парламентская деятельность обретет реальное содержание и заставит партии осуществлять все полагающиеся им функции. Будет создан импульс для развития местного самоуправления.

Консолидация судебной власти может быть обеспечена созданием единого Верховного суда с несколькими относительно автономными судебными палатами – по конституционным спорам, по арбитражным делам, по гражданским и уголовным делам. Полномочия судов присяжных должны быть не только сохранены, но и существенно расширены как в области уголовного, так и гражданского судопроизводства. В самих судах должны быть существенно резко усилены элементы судейского самоуправления и восстановлена выборность судов низших инстанций.

Значительное повышение полномочий парламента наталкивает на мысль о создании парламентской республики – и такие идеи встречаются в научной литературе. В этой модели сильное и дееспособное правительство непосредственно связано с аппаратом сформировавшей ее партии и с фракцией этой партии в парламенте. Президент в такой республике, не вмешиваясь в оперативное управление страной, действительно является гарантом Конституции, выступая внутренним противовесом правительства внутри самой исполнительной власти и обладая преимущественно контрольными полномочиями по отношению к правительству. Но в контексте реальной политики и социокультурной обусловленности, постсоветского опыта, можно согласиться с критиками подобного предложения – внезапный переход к парламентской форме правления несет серьезную опасность дезорганизации всего государственного механизма. История свидетельствует – эффективность парламентских форм правления зависит от вызревания сильных партий, демократической политической культуры и конституционного правосознания. Но в постсоветской России «внезапно» возникшие партии, не имея возможностей для реальной политической ответственности, не столько укреплялись, сколько разлагались. Не является полноценной партией и «Единая Россия», она выполняет скорее инструментальную роль между президентом и бюрократией. Политическая же культура характеризуется отсутствием стремления к полноценному диалогу, в ней действует принцип игры

«с нулевой суммой». По этим же причинам России не подходит и президентская республика – с президентом, возглавляющим исполнительную власть. Неразвитая демократическо-правовая и политическая культура будет постоянно провоцировать конфликты между ветвями власти, так как в ней ни президент не может распустить парламент (нижнюю палату), ни парламент не вправе выразить недоверие президенту и его администрации.

Суть этих и массы других предложений, возникших за последние пятнадцать лет, – в возврате доверия населения к власти, восстановлении в полном объеме легитимности главы государства и всей системы государственной власти, создании институциональной базы для модернизации страны. Если говорить о конституционной реформе, то она должна вести к преодолению роковой триады российской истории – самодержавной власти, слиянию власти и собственности, стремлению власти к самосохранению при помощи насилия.

1. Зорькин, В. Кризис доверия и государство [Текст] / В. Зорькин // Российская газета. 2009. 10 апреля.

2. Зорькин В.Д. Социалистическое правовое государство: основные черты концепции // Право и власть. М., 1990.

3. Пастухов, В. Вся власть Учредительному собранию! [Текст] / В. Пастухов // Новая газета. 2011. 5 декабря.

4. Станкевич, З. Пора и разморозить! Созыв Конституционного собрания как ключевая проблема современной России [Текст] / З. Станкевич // Литературная газета. 2012. 23–29 мая.

5. Торшенко, А.А. Российский парламент: Конституция и практика [Текст] / А.А. Торшенко // Конституционное развитие России: история и современность. Ч. 1. Екатеринбург, 2003.

1. Zor'kin, V. Krizis doverija i gosudarstvo [Tekst] / V. Zor'kin // Rossijskaja gazeta. 2009. 10 aprelja (Russian).

2. Zor'kin V.D. Socialisticheskoe pravovoe gosudarstvo: osnovnye cherty koncepcii // Pravo i vlast'. M., 1990 (Russian).

3. Pastuhov, V. Vsja vlast' Uchreditel'nomu sobraniju! [Tekst] / V. Pastuhov // Novaja gazeta. 2011. 5 dekabrja (Russian).

4. Stankevich, Z. Pora i razmorozit'! Sozyv Konstitucionnogo sobranija kak kljuchevaja problema sovremennoj Rossii [Tekst] / Z. Stankevich // Literaturnaja gazeta. 2012. 23–29 maja (Russian).

5. Torshenko, A.A. Rossijskij parlament: Konstitucija i praktika [Tekst] / A.A. Torshenko // Konstitucionnoe razvitie Rossii: istorija i sovremennost'. Ch. 1. Ekaterinburg, 2003 (Russian).

UDC 342.41

PROBLEMS OF CONSTITUTIONALISM IN MODERN RUSSIA

Ershov Yuriy Gennadievich,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
Ural Instute (branch),
Head of the Chair of Philosophy and Political Science,
Doctor of Philosophy, Professor,
Ekaterinburg, Russian.
E-mail: ers@uapa.ru

Annotation
The article deals with the reasons for discrepancy between the content of the Constitution of the Russian Federation and existing political practices. The article suggests principles and ideas for developing the concept of check and balances in the separation of powers.

Key concepts:
constitutionalism,
liberalism,
democracy.