

М.А. Краснов

*Заведующий кафедрой
конституционного
и муниципального
права
факультета права
Государственного
университета—
Высшей школы
экономики, доктор
юридических наук,
профессор*

Рождение российской конструкции власти: соотношение объективного и субъективного¹

15-летний срок действия Конституции РФ хорош тем, что, с одной стороны, Конституция достаточно «обжита» для того, чтобы видеть, как действуют ее положения, а, с другой — еще, слава Богу, не только живы, но и находятся в расцвете своих интеллектуальных сил многие участники и свидетели драматического процесса ее рождения².

1

Прежде чем рассуждать о соотношении объективных и субъективных факторов, повлиявших на характер конституционного текста, я обязан пояснить, почему мною избран именно такой подход и какой смысл вкладывается в эти понятия.

Дело в том, что попытки анализировать конституционную ткань без привлечения в качестве хотя бы попутного объекта исследования того, что можно назвать *социокультурным фактором*, часто оказываются бесплодными. Особенно актуален учет этого фактора в условиях перехода от одного типа государственности к другому. Игнорируя, насколько конституция данного государства обязана «неумоли-

¹ Статья подготовлена в развитие доклада, представленного на II Международную конференцию «Судьба России: вектор перемен. К 15-летию принятия Конституции Российской Федерации», проходившую 10—11 июня 2008 г. в Российской Академии государственной службы при Президенте РФ.

² В этой связи нужно выразить огромную благодарность составителям и издателям работы «Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы». Т. 1—20. (М., 1995—1996); Н.В. Варламовой, составившей хронологическую схему процесса разработки и принятия Конституции РФ (Варламова Н.В. Конституционный процесс в России (1990—1993 гг.). М., 1998); С.А. Авакьяну, который первым подготовил издание, содержащее основные (официальные и неофициальные) проекты Конституции, существовавшие на период, непосредственно предшествовавший принятию Конституции РФ 1993 г. (Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000); О.Г. Румянцеву, взявшему на себя колоссальный труд по составлению многотомного издания, содержащего документы, сопутствовавшие разработке Конституции России, и продемонстрировавшего практически весь спектр мнений участников этого процесса (Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.): В 6 т. / Под общ. ред. О.Г. Румянцева. М., 2007—2008); Ю.М. Батурина, который не только в оригинальной форме показал внутреннюю логику цепи драматических событий, предшествовавших принятию Конституции, но и ввел в научный оборот доселе неизвестные источники — факсимильные копии уникальных «аппаратных» документов, приоткрывающих завесу некоторых «секретов» из истории создания российской Конституции (Батурин Ю.М. Конституционные этюды. М., 2008).

мой поступи истории», состоянию общества в данный период, доминированию в нем определенных ценностей (объективное), и наоборот, насколько в конституционном тексте проявили себя корпоративные и иные групповые интересы, амбиции, особенности текущей политической ситуации (субъективное), государственное не в состоянии выполнять свои задачи ни по объяснению наличия «ножниц» между нормативным и сущим, ни по выдвиганию реалистичных идей для развития государства.

Переходные от тоталитаризма к демократии общества, а современная Россия относится именно к таким, особенно сильно зависят, во-первых, от уровня конституционного сознания и образа действий политических лидеров и, во-вторых, от степени «жесткости» новых институтов. Если лидеров с высоким уровнем конституционного сознания не обнаруживается и при этом нет сильной институциональной детерминации политического поведения, то наиболее вероятен феномен, который можно было бы даже определить как реставрацию. Однако это не реставрация в чистом виде, поскольку демократические по форме институты, как правило, не ликвидируются. Но они становятся имитационными — из-за того, что оказываются беззащитными перед напором старых стереотипов политического поведения «новой—старой» элиты.

Такое положение, естественно, вызывает стремление (не только самой власти, но и многих экспертов) оправдать, обосновать «нестандартность национального демократического устройства», «особый путь» и прочее и прочее. В России такое оправдание происходит разными способами и на разных уровнях теоретической глубины и интеллектуального мастерства. Но в целом оно сводится к обоснованию предопределенности существующего положения вещей. Не имея возможности анализировать широкий круг экспертных мнений, остановлюсь только на некоторых.

Весьма ярко идея довольно жесткой зависимости институтов от траектории предшествующего развития (*path dependency*) в отечественной литературе последних лет выражена, в частности, С.Г. Кирдиной³. Она выдвинула концепцию институциональной матрицы, которая содержит в себе генетическую информацию, обеспечивающую воспроизводство обществ соответствующего типа. А Россия, по ее мнению, относится к странам с такой «матрицей», для которой, помимо прочего, характерно построение общества на основе иерархической централизации.

Подобной позиции, хотя и в более завуалированной форме, придерживаются и некоторые юристы. Так, В. Пастухов считает, что «слабость этой Конституции состоит в том, что она была конституцией одного класса — интеллигенции, но не конституцией общества в целом», поскольку «общество Конституцию не приняло, потому что не поняло». И из собственной посылки делает вывод: «А главное — не могло понять, потому что культурно не было к этому подготовлено. Конституционализм — это явление европейской жизни, теснейшим образом связанное с историей западнохристианской культуры. Это неприятная истина, которую не хочет (или не может) воспринять русский ум. Из века в век лучшие люди России пытаются воспроизвести в этой глубоко православной стране (при любых режимах) политические и правовые формы западной жизни, упорно не замечая их глубинной связи с содержанием этой жизни»⁴.

Знакомая идеологема: ну, невозможен конституционализм в православной стране. Почему православное христианство не приемлет идеи ограничения власти, идеи правового государства, никто никогда четко так и не объяснил. Думаю, подобная позиция вызывается растерянностью перед феноменом тех самых «ножниц» между нормативным и действительным. Но вот что интересно. Пастухов чуть позже

³ См.: Кирдина С. Институциональная структура современной России: эволюционная модернизация // Вопросы экономики. 2004. № 10.

⁴ Пастухов В. Второе дыхание русского конституционализма // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63). С. 6.

утверждает, что конституционализм в России временно не востребован⁵. В таком случае непонятно, к чему он клонит, говоря об этом, — к тому, что Россия перестанет быть «глубоко православной страной», или все же к тому, что православное христианство отнюдь не является основанием для неизбывного воспроизведения патриархальной модели.

В противовес позиции предопределенности другие авторы (например, А.А. Аузан, А.С. Ахиезер, И.М. Клямкин и И.Г. Яковенко) также отмечают влияние предыдущих институциональных форм и свойственных им ценностей, но справедливо отрицают их фатальное воздействие на вновь создаваемые институты и последующую траекторию развития страны⁶.

Сугубо теоретическими построениями доказать правоту той или другой позиции, видимо, в принципе невозможно. Выдающийся математик, экономист и социолог В. Парето писал, что «каждый твердо убежден в том, что его религия, его мораль, его право — это и есть правильные типы, образцы; но он не имеет возможности убедиться в этом других экспериментальным путем. Для этого недостает помощи опыта вообще, а также того особого опыта, который включен в логические рассуждения»⁷. Чья-либо правота (да и то относительная, особенно в социальной сфере) может быть обоснована только опытом. Сегодня, судя по всему, опыт вроде бы подтверждает правильность «теории предопределенности (в мягком варианте — предрасположенности)». Тем не менее сомнение вызывает одно обстоятельство: не все причинно-следственные связи в этой теории приняты во внимание. И прежде всего это касается фактора влияния определенной конфигурации публично-властных институтов на социальную реальность.

Но как появилась существующая конфигурация? Не была ли она сама объективно обусловлена? Попытка выяснить это и составляет предмет настоящей статьи.

2

Новейшая отечественная история свидетельствует о том, что уже в период явного распада советского строя отнюдь не только интеллигенция, как считает В. Пастухов, но общество в целом выдало четкий социальный заказ на демократию, идеологический и политический плюрализм, верховенство права, рыночную экономику и т.п.⁸ А ведь, будь наше общество таким, как оно рисуется многими сегодняшними экспертами, то, поддержав лозунг «Так жить нельзя!»⁹, оно вполне могло бы в качестве ответа на обоснованный вопрос «Как жить нужно?» заказать пусть иную, но опять-таки авторитарную модель государства, ибо в те годы были довольно широки как «коридор возможностей», открывшийся перед страной, так и спектр различных мировоззренческих сил. Тем не менее «глубоко православная страна» если не выдвинула, то во всяком случае охотно пошла за идеей права, демократии и свободной экономики. И сделал это, не только не изменила своей православной культуре, но, наоборот, онтологически подтвердила, что является страной не языческой. Так что параметры демократической организации власти

⁵ См.: Там же.

⁶ См.: Аузан А.А. Общественный договор и гражданские свободы // Мир России. 2005. № 3; Он же. Национальные ценности и конституционный строй. Публичная лекция // Проект «Публичные лекции “Полит. ру”» (<http://www.polit.ru/lectures/2007/12/06/auzan.html>); Ахиезер А., Клямкин И., Яковенко И. История России: конец или новое начало? М., 2006.

⁷ Парето В. Компендиум по общей социологии / Пер. с итал. А.А. Зотова. 2-е изд. М., 2008. С. 65.

⁸ Об этом свидетельствуют итоги выборов народных депутатов (на союзном и российском уровнях), убедительная победа Б.Н. Ельцина на первых российских президентских выборах в 1991 г., массовые выступления шахтеров с экономическими и политическими требованиями, многочисленные митинги и демонстрации в крупных городах, а также результаты социологических опросов.

⁹ Так назывался вышедший в прокат в конце 1980-х гг. публицистический фильм режиссера С. Говорухина.

были заданы объективно (к этому подвела предшествующая история, а вовсе не «разрушительный потенциал» Горбачева или Ельцина)...

Предвижу возражение: одно дело революционные иллюзии и другое — рутинная жизнь, когда после «революционных танцев на площади» люди расходятся по домам, где их ждут новые суровые проблемы. То есть, могут сказать, что демократический выбор был временным «помутнением сознания». И действительно, сегодня кажется, что история подтверждает такое предположение. Например, в скором времени после принятия новой Конституции, в России стало наблюдаться явление, которое некоторые социальные психологи называют царцентризмом¹⁰. Не свидетельствует ли это об объективном неприятии российским социумом идеи конституционализма?

Моя позиция сводится к следующему: тот характер взаимоотношений общества и государства, который сейчас существует, есть следствие не отторжения принципов, провозглашенных Конституцией России, а вполне естественная адаптация к действительности. Саму же эту действительность формировали разные обстоятельства. Но доминантой среди них выступает именно существующая властная конструкция, которая, однако, есть следствие не объективной предрасположенности страны к недемократическому и неправовому способу управления, а вполне субъективных факторов. Вновь повторю: сама история свидетельствует о том, что действующая Конституция «присягнула» демократическому и правовому государству объективно, а дисбаланс в системе власти стал следствием субъективного фактора. Именно этот дисбаланс, а вовсе не природный царцентризм, породил то, что можно именовать персоналистским режимом¹¹. Как же возник и развивался этот субъективный фактор?

3

Если бы не пример властей Союза, возможно, не появилась бы и сама должность российского президента. Так, В.Д. Зорькин, будучи в 1990 г. экспертом Конституционной комиссии РСФСР, писал: «В последнее время союзный центр потерял еще одну монополию: слово “президент” и в республиках (союзных. — М.К.) стало входить в конституционный язык. Несмотря на разочарование союзной президентской властью (а может быть, именно благодаря этим разочарованиям), идея президента приобрела популярность в республиках, с институтом президента связываются надежды преодолеть диктат центра, обрести реальный суверенитет, мирным путем выйти из кризиса и создать цивилизованную государственность (курсив мой. — М.К.)»¹². Это бесценное свидетельство, ибо ученый выразил реальные мотивы, которыми руководствовались российские власти, вводя должность Президента РСФСР (РФ), — стремление противопоставить этот институт власти союзному Президенту — М.С. Горбачеву, хотя у «коммунистов» и «демократов» мотивы противопоставления были разные.

Представим теперь, что в конфликте Президента РФ и Съезда народных депутатов победил бы представительный орган. Какой бы стала конструкция власти? Конечно, учитывая переход вице-президента А. Руцкого на сторону большинства депутатского корпуса, сам институт президента мог бы и сохраниться. Но скорее всего основные властные прерогативы сконцентрировались бы в законодательном органе и подконтрольном ему правительстве. Достаточно проанализировать проект, разработанный Конституционной комиссией Съезда (по состоянию на 16 июля 1993 г.), по существу, являвшийся проектом парламентской республики. Таким образом, не сложись ситуация, когда, условно говоря, реформаторы и антиреформаторы сконцентрировались

¹⁰ См., например: Стефаненко Т.Г. Этнопсихология: Учебник для вузов. 3-е изд., испр. и доп. М., 2003. С. 147.

¹¹ О смысле, который я вкладываю в это понятие, о признаках и проявлениях такого режима см.: Краснов М.А. Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. М., 2006.

¹² Зорькин В.Д. О президенте и конституционном строе Российской Федерации // Из истории создания Конституции Российской Федерации... С. 787 (данное издание отсылает к источнику первой публикации статьи: Конституционный вестник. 1990. № 2. С. 48—57).

в разных институтах власти, вполне могло стать, что сегодня мы имели бы полупрезидентскую модель, но с сильным смещением властных прерогатив в пользу парламента (такое смещение можно наблюдать в некоторых полупрезидентских республиках, например, Польше, Словении, Македонии и др.). Другими словами, именно субъективный фактор обусловил драматическое несовпадение идей, которыми руководствовались сторонники реформ, с тем институциональным дизайном, который они создавали.

Обстоятельством, подтверждающим преобладание субъективного фактора, является также сама конкуренция проектов будущей Конституции. Анализ точек зрения на будущее устройство власти показывает, что их авторы исходили отнюдь не из традиций и не из доминирующих общественных представлений об «образе власти» (такового доминирования просто не было), а из собственного понимания оптимального соответствия будущей Конституции идее устойчивой демократии и/или из идеологических постулатов. Это подтверждается и тем, что вскоре после создания Конституционной комиссии в июне 1990 г. среди депутатов и экспертов разгорелись жаркие споры по поводу выбора формы правления — парламентской, президентской и полупрезидентской. Разумеется, сторонники той или иной формы апеллировали к реальности — состоянию общества и правящей элиты, уровню общественного сознания. И это может показаться воздействием как раз объективного фактора. Однако такая трактовка будет натяжкой хотя бы уже потому, что на одну и ту же реальность ссылались авторы совершенно разных концептуальных подходов.

Чтобы не быть голословным, приведу для сравнения предлагавшиеся в разных проектах конструкции власти в «треугольнике» президент—парламент—правительство (Таблица 1). Для такого экспресс-анализа взяты основные проекты по состоянию на лето 1993 г.¹³

Ни один проект не порывал с идеями разделения властей, плюрализма и т.п. Даже проект коммунистов, где явно читается стремление сохранить хотя бы внешние параметры советской власти¹⁴, являл собой почти классический проект парламентской республики (разве что в нем отсутствует упоминание о главе государства даже в качестве сугубо представительской фигуры). В проекте провозглашались принципы: разделения властей (ст.5), правового государства (ст.8), политического плюрализма и многопартийности (ст.9) и т.п.

Над другими группами разработчиков довели уже не столько идеологические стереотипы, сколько политическая конъюнктура. Показательно, в частности, что Конституционная комиссия Съезда хотя и пыталась найти компромиссный вариант, но близость к депутатскому корпусу и к руководству Верховного совета РФ¹⁵ способствовала тому, что в проекте Комиссии (июль 1993 г.) полупрезидентская форма правления имеет заметное смещение в сторону парламентской модели.

Казалось бы, на более лояльных Президенту разработчиков политическая конъюнктура должна была влиять одинаково. Тем не менее проекты группы Шахрая, Алексеева и Собчака, самого Президента, Конституционного совещания довольно сильно отличаются друг от друга. Достаточно сказать, например, о том, что группа под руководством С.М. Шахрая представила проект классической президентской республики (замечу, что такую же модель содержал проект А.А. Мишина и Ю.И. Скуратова, появившийся в марте 1993 г.¹⁶). А вот в проекте С.С. Алексеева и А.А. Собчака (формально полупрезидентской республики) Президент предстает институционально слабым, почти лишенным рычагов воздействия на Правительство.

¹³ Приводятся по: *Авакьян С.А.* Указ. соч.

¹⁴ Не случайно даже сам этот проект в редакции 24 июня 1993 г. именовался «Конституция Российской Советской Федерации».

¹⁵ Политический парадокс состоял в том, что Президент Ельцин формально продолжал оставаться Председателем Конституционной комиссии, но реально на процесс воздействовал заместитель Председателя этой Комиссии Хасбулатов.

¹⁶ См.: *Батурин Ю.М.* Указ. соч. С. 29. Есть сведения, что этот проект очень понравился Б.Н. Ельцину, но его вскоре переубедили. И это еще один «камушек в огороде» недооценки субъективного фактора.

Таблица 1. Сравнение различных вариантов параметров некоторых основных параметров конструкции власти

Проекты Конституции РФ	Статус Президента и досрочное прекращение его полномочий	Формирование Правительства. Общие черты статуса Правительства	Отставка Правительства	Роспуск палаты (Парламента в целом). Основные функции	Отклонение законов Президентом	Определение основных направлений политики
Проект Конституционной комиссии	Глава государства, его высшее должностное лицо. Представляет РФ во внутренних и внешних отношениях. Запрет на партийность. Досрочно прекращает полномочия в случае: — отставки; — прекращения гражданства; — утраты избирательных прав; — стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять полномочия; — отрешения от должности; — кончины. Отрешение от должности возможно в случае умышленного грубого нарушения Конституции или умышленного совершения тяжкого преступления. Процедура отрешения довольно облегченная. Предусмотрен пост вице-президента	Президент назначает премьера с согласия Верховного совета. Ряд министров также назначается с согласия обеих палат Парламента. Правительство регулярно отчитывается перед Верховным советом	Правительство в целом, а также отдельно его Председатель, заместители Председателя, министры могут подать в отставку. Она принимается Президентом. Верховный совет может поставить вопрос об отставке как руководителя Правительства, любого его члена или руководителя иного органа исполнительной власти. Если Президент не соглашается, он должен обосновать такое решение. Верховный совет вправе не согласиться с президентскими аргументами, и тогда соответствующее должностное лицо отправляется в отставку. Отставка Председателя Правительства не влечет отставки Правительства	Роспуск не предусматривается. Верховному совету принадлежат многие из полномочий, присущие как правило, главе государства (назначение референдума, введение чрезвычайного и военноположения и проч.). Правда, в неотложных случаях объявить чрезвычайное положение может и Президент	Вправе возвратить без подписания с мотивированным заключением. Преодолевается квалифицированным большинством голосов каждой из палат	Парламент принимает решения по основным направлениям внутренней и внешней политики (формулировка двусмысленная: то ли он сам определяет, то ли действует по уже определенным — тогда кем? — направлениям)

Проекты Конституции РФ	Статус Президента и досрочное прекращение его полномочий	Формирование Правительства. Общие черты статуса Правительства	Отставка Правительства	Роспуск палаты (Парламента в целом). Основные функции	Отклонение законов Президентом	Определение основных направлений политики
<p>Проект (известен как «Вариант 0», неофициально президентский) работой группы под руководством С.М. Шахрая</p>	<p>Глава исполнительной власти. Досрочно прекращает полномочия в случае: — отставки; — стойкой нетрудоспособности; — отстранения от должности. Основания для отстранения не указываются. Предусмотрен пост вице-президента</p>	<p>Президент назначает ряд государственных министров и Государственного секретаря с учетом заключения верхней палаты — Федерального собрания. Президент сам назначает Генерального прокурора</p>	<p>Президент ставит перед Парламентом вопрос об отставке или принятии отставки Председателя Правительства. Добровольная отставка Президента или отклоняется Сенатом — верхней палатой Парламента. Президент и каждая палата могут поставить вопрос о доверии Председателю Правительства и отдельным министрам. Вопрос о доверии решается Сенатом. В случае недоверия Президент представляет в Сенат предложение о кандидатуре Председателя Правительства</p>	<p>Роспуск нижней палаты возможен только по решению Верховного суда и только в случае отсутствия кворума на заседаниях в течение не менее половины сессии, либо палата приняла решение об изменении конституционных основ</p>	<p>Вправе отвергнуть закон в целом или его часть. Преодолевается квалифицированным большинством только депутатами нижней палаты — Народного собрания. Допускается возможность подписания закона председателем этой палаты</p>	<p>Президент направляет Парламенту послания об осуществлении внутренней и внешней политики</p>
<p>Проект С.С. Алексеева и А.А. Собчака</p>	<p>Глава государства, его высшее должностное лицо</p>	<p>Президент представляет Парламенту (обеим палатам) кандидатуру для назначения Председателя Правительства. Президент сам назначает одного или нескольких министров своими заместителями. Председатель Правительства определяет содержание и направления деятельности Кабинета. На основе этого министры самостоятельно строят свою деятельность. Парламент и Президента в деятельность Правительства не допускаются, если это не предусмотрено законом</p>	<p>Президент ставит перед Парламентом вопрос об отставке или принятии отставки Председателя Правительства. Добровольная отставка Президента или отклоняется Сенатом — верхней палатой Парламента. Президент и каждая палата могут поставить вопрос о доверии Председателю Правительства и отдельным министрам. Вопрос о доверии решается Сенатом. В случае недоверия Президент представляет в Сенат предложение о кандидатуре Председателя Правительства</p>	<p>Роспуск не предусмотрен. Парламент обладает контрольной функцией</p>	<p>Вправе возвратить закон. Преодолевается квалифицированным большинством обеих палат</p>	<p>Президент обращается с посланиями о положении в стране</p>

Проекты Конституции РФ	Статус Президента и досрочное прекращение его полномочий	Формирование Правительства. Общие черты статуса Правительства	Отставка Правительства	Роспуск палаты Парламента в целом). Основные функции	Отклонение законов Президентом	Определение основных направлений политики
<p>Должность Президента не предусмотрена</p> <p>Проект Группы Народных Депутатов РФ (КПРФ)</p>	<p>Верховный совет решает вопрос о вотуме доверия Правительству</p>	<p>Верховный совет назначает Правительство. Председатель Правительства избирается Верховным советом по предложению Президиума ВС из числа кандидатов от депутатских групп и фракций. Правительство ответственно перед Верховным советом</p>	<p>Совет Федерации сам либо по представлению Президента решает вопрос о доверии Правительству или о его отставке.</p> <p>Интересно, что заявление о добровольной отставке Правительства принимается Советом Федерации, но по представлению Президента. Довольно странная конструкция.</p> <p>Президент вправе повторно обратиться в Совет Федерации с просьбой о недоверии Правительству, если в первый раз его представление не будет рассмотрено в недельный срок или поддержано</p>	<p>Роспуск не предусмотрен</p>	<p>Не предусмотрено</p>	<p>Не предусмотрено</p>
<p>Проект Президента РФ</p>	<p>Глава государства и в этом качестве — высшее должностное лицо, представляющее Россию внутри страны и в международных отношениях.</p> <p>Гарант Конституции и прав человека, арбитр в спорах между государственными органами РФ и субъектов РФ.</p> <p>Основания для досрочного прекращения полномочий:</p> <ul style="list-style-type: none"> — отставка; — невозможность осуществлять полномочия — отрешение от должности; — смерть. <p>Отрешение от должности возможно за государственную измену или умышленное нарушение Конституции, подрывающее государственный строй или ущемляющее права и свободы</p>	<p>Президент представляет Парламенту кандидатуру для назначения Председателя Правительства.</p> <p>Совет Федерации (верхняя палата) назначает Председателя Правительства по представлению Президента.</p> <p>В случае двукратного отклонения кандидатуры вопрос о назначении решается на совместном заседании палат</p>	<p>Совет Федерации сам либо по представлению Президента решает вопрос о доверии Правительству или о его отставке.</p> <p>Интересно, что заявление о добровольной отставке Правительства принимается Советом Федерации, но по представлению Президента. Довольно странная конструкция.</p> <p>Президент вправе повторно обратиться в Совет Федерации с просьбой о недоверии Правительству, если в первый раз его представление не будет рассмотрено в недельный срок или поддержано</p>	<p>Президент вправе распустить Парламент (обе палаты) после консультаций с председателями палат, если Парламент не примет решение по образованию Правительства. Это конкретизируется в ст. 106, которая предусматривает, что после двукратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства Советом Федерации этот вопрос решается на совместном заседании палат. Правда, в ст. 106 ничего не говорится о консультациях со спикерами палат по поводу роспуска</p>	<p>Вправе отклонить закон в целом или его часть. Преодолевается квалифицированным большинством каждой из палат</p>	<p>Президент направляет Парламенту послание об осуществлении внутренней и внешней политики</p>

Проекты Конституции РФ	Статус Президента и досрочное прекращение его полномочий	Формирование Правительства. Общие черты статуса Правительства	Отставка Правительства	Распуск палаты (Парламента в целом). Основные функции	Отклонение законов Президентом	Определение основных направлений политики
<p>Проект Конституционного совещания</p>	<p>Глава государства и в этом качестве — высшее должностное лицо, представляющее Россию внутри страны и в международных отношениях. Гарант Конституции и прав человека. Основания для досрочного прекращения полномочий:</p> <ul style="list-style-type: none"> — отставка; — стойкая неспособность по состоянию здоровья осуществлять полномочия; — отрешение от должности. <p>Отрешение от должности возможно за государственную измену или совершение иного тяжкого преступления</p>	<p>Президент представляет Государственной Думе (нижней палате) предложение о назначении Председателя Правительства.</p> <p>Вносит кандидатуры до трех раз. Одну и ту же кандидатуру может внести только дважды.</p> <p>Президент назначает на должность по предложению Председателя Правительства его заместителей и федеральных министров.</p> <p>В состав Правительства входят по должности главы исполнительных властей субъектов РФ.</p> <p>Основные направления деятельности Правительства его Председатель определяет в соответствии не только с Конституцией и законами, но и с указами Президента</p>	<p>Президент вправе попросить Государственную Думу о отставке Правительства. Если в недельный срок это предствление не будет рассмотрено, Президент вправе сам отправить Правительство в отставку.</p> <p>Если Дума выразит недоверие Правительству, Президент может отправить Кабинет в отставку либо не согласиться с Думой. Тогда после второго выражения недоверия Президент либо объявляет об отставке Правительства, либо распускает Государственную Думу</p>	<p>Президент может распустить Государственную Думу, если после третьего внесения кандидатуры Председателя Правительства она будет отклонена. В этом случае назначается исполняющий обязанности Председателя Правительства.</p> <p>Президент может распустить Думу в случае повторного выражения ею недоверия Правительству</p>	<p>Вправе отклонить закон. Преодолевается квалифицированным большинством каждой из палат</p>	<p>Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики</p>

Таким образом, если что и было в то время объективным фактором, так это, повторю, достигнутый консенсус по поводу новых для нашего общества ценностей и институтов — демократического и правового государства, идейного и политического плюрализма, разделения властей, приоритета прав человека. Другое дело, что для многих авторов все эти ценности представляли скорее политические средства, нежели политические принципы. Что же касается модели власти, то все группы руководствовались как личными и политическими амбициями, так и очень приблизительными прогнозами относительно того, к чему приведет та или иная властная конструкция.

4

Почему же при всем том установленная в декабре 1993 г. конструкция власти обуславливает столь серьезный дисбаланс в системе сдержек и противовесов, что уничтожается сам дух правового (прежде всего правового) государства, которым, казалось бы, движимы были все коллективы разработчиков?

Ответ все тот же: **сильное влияние субъективного фактора**. С одной стороны, движущим мотивом было общественное переустройство на новых принципах. С другой — политики не были бы политиками (хотя во многом они оставались еще бюрократами), если бы одновременно не задумывались о своем месте в новой системе власти. И такая естественная мотивация накладывалась на совершенно замшелые представления о мире, о том, что есть «успех» в этом мире, о демократии, о народе и прочее и прочее. Это не обвинение, а только констатация. Как ни высокопарно звучит, но неоткуда еще было взяться высоте духа, благородству (не в личном, а именно в общественном его понимании), умению вслушаться в доводы оппонента, способности жертвовать собственными интересами во имя общественного мира и, значит, умению договариваться и идти на компромисс... В советском, по своей сути, обществе и в его правящих элитах доминировала одна едва ли не самая вредоносная идея, которую можно формулировать по-разному, но с одним смыслом: «если враг не сдастся, его уничтожают», «победитель должен получить всё», «кто не успел, тот опоздал», «сильного боятся» и т.д. и т.п. Как заметил выдающийся политический философ А.М. Салмин, «после августа 1991 г., уже в правовых рамках и территориальных границах Российской Федерации, старый общественный организм не столько преобразался, сколько продолжал разлагаться (курсив мой. — М.К.), только значительно быстрее, чем прежде. Из бессильных противников или невольных проводников этого разложения органы власти всех уровней превращались в его активных, хотя и не всегда восторженных, участников»¹⁷.

Но нельзя ли отнести такое состояние правящих элит как раз к объективным факторам? Конечно, можно. Однако такой подход способен объяснить не принятую конструкцию власти, а только то, почему Конституция лишь в минимальной степени является плодом общественного и политического компромисса. И хотя ее принятие заставило стихнуть политические страсти (потому Б.Н. Ельцин по праву гордился и дорожил ею), но отсутствие в ее основе широкого политического компромисса во многом породило несбалансированную конструкцию власти.

Таким образом, столкнулись два объективных (но объективных по-разному) фактора: с одной стороны, необходимость государственного и даже шире — общественного преобразования; с другой — состояние умов и чувств тех, кого можно отнести к правящей элите. Неудивительно, что действующая Конституция РФ, как в зеркале, отразила драматический конфликт между этими факторами. Иначе говоря, двухлетняя борьба — с осени 1991 («раскаты грома и зарницы молний» надвигающейся грозы стали заметны уже тогда) по осень 1993 года — служит объяснением особенностей как текста действующей Конституции, так и властной практики,

¹⁷ Салмин А.М. Метаморфоза российской демократии: от спонтанности к импровизации? // Полития. Осень 2003. № 3. С. 6.

предопределенной ею. Расстановка сил в этой борьбе и ее исход обусловили не только *выбор модели властной конструкции*, но и, главным образом, *модификацию этой модели*. И прав Ю.М. Батурин, заметивший: «Новая Конституция России могла быть принята по-разному и в различные сроки [...] Она могла основываться на других концепциях, иметь иное нормативное содержание. Страна проходила точку ветвления, и “ветвь”, по которой пошел политический процесс, была результатом действия множества факторов, таких, как неэффективная экономика, отсутствие плюрализма, личные амбиции и стремление к власти ряда политических фигур, готовность к насилию других и т.д. и т.п. Именно эта микроструктура и определила последовательность событий»¹⁸.

Можно сказать, что наша Конституция рождалась по лассалевской формуле: конституция есть «существующие в стране фактические отношения силы»¹⁹. Но эта формула, если и отражала когда-то реальную практику, сегодня не должна приниматься в качестве универсальной. Не только потому, что созданная по ней конституция не в состоянии быть устойчивой, так как «фактическое соотношение сил» меняется, но и потому, что подобная конституция становится оправданием «права победителя», а значит, рано или поздно чревата новыми потрясениями.

5

Напоследок приведу еще несколько примеров действия субъективного фактора. После событий 3—4 октября 1993 г., как известно, в Администрации Президента РФ заседала рабочая группа, дорабатывавшая вариант проекта Конституции, представленный от имени Конституционного совещания (справедливости ради стоит сказать, что как этот вариант, так и последующие изменения заимствовали некоторые, хотя и не принципиальные, положения из других проектов). Так вот, стенограммы этих заседаний довольно четко фиксируют, что приглашенные эксперты, хотя и являвшиеся сторонниками Президента РФ, все же выступали против откровенного дисбаланса в его пользу в проектируемой системе сдержек и противовесов. Однако их мнения отвергались представителями Администрации. По этому поводу можно иронически заметить: «Статус определяет сознание». Вот несколько иллюстраций.

Сравним два варианта одной и той же статьи 111, регулирующей *порядок назначения Председателя Правительств*: а) одобренной Конституционным совещанием и б) ее окончательной редакцией (шрифтом выделены положения, подвергшиеся изменению) (Таблица 2).

Коррекциям подверглась и конструкция, регулирующая *отставку Правительства*. Тут нужно отметить, что модель, выработанная Конституционным совещанием, особых возражений ни у кого не вызвала: решение об отставке должно было в значительной мере зависеть от думского большинства. Соответствующая статья проекта предусматривала, что Президент, желающий отправить Правительство в отставку, ставит вопрос об этом перед Госдумой. Правда, оставались неясными некоторые моменты. Во-первых, согласие Думы было скорее формальностью, так как предусматривалось, что если нижняя палата в течение недели не рассмотрит вопрос об отставке, Президент вправе повторно объявить об этом, что влекло отставку Кабинета. А во-вторых, непонятно, как следовало поступить, если бы палата не согласилась с отставкой. И тем не менее данная проектная норма хотя бы намекала на ответственность нижней палаты за деятельность Кабинета министров. Теперь же нет и этого. В ч. 2 ст. 117 Конституции РФ ясно сказано: «Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации». Почему, за что? Нет ответа.

¹⁸ Батурин Ю.М. Указ. соч. С. 24.

¹⁹ См.: Лассаль Ф. О сущности конституции (Речь, произнесенная в одном берлинском окружном собрании, в 1862 г.) // Сочинения. Т. 2. СПб., 1905. С. 18.

Таблица 2. Сравнение проекта и окончательного текста статьи 111 Конституции РФ

Текст проекта Конституционного совещания (июль 1993 г.)	Текст действующей Конституции РФ	Комментарий
<p>Председатель Правительства Российской Федерации назначается Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации. Предложение по кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после первого заседания Государственной Думы нового созыва</p>	<p>1. Председатель Правительства Российской Федерации назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы</p>	<p>1. Меняется даже формальный «патрон» Правительства — в проекте <i>назначала Дума, в окончательном варианте — Президент</i>. Дума дает всего лишь согласие. Но согласие это дается «под гильотиной» (см. ниже). 2. Процесс формирования нового Правительства теперь <i>зависит не от думских, а от президентских выборов</i>. Здесь мы видим только отмену упоминания о первом заседании. Но о связи с выборами Президента РФ сказано как в ч.2 действующей ст.111, так и в ст.116: «Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия». Этой нормы не было в проекте!</p>
<p>В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры, представленной Президентом, он вносит вопрос о назначении Председателя Правительства на новое рассмотрение Государственной Думы</p>	<p>2. Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации или после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой</p>	<p>Мы видим, что ч. 2 изменилась радикально. Но это скорее результат юридической техники, связанной с изменением срока формирования Правительства. В то же время добавлен срок (2 недели), необходимый для повторного представления кандидатуры премьера</p>
<p>При повторном отклонении кандидатуры Государственной Думой Президент не позднее месяца со дня внесения первого предложения третий раз вносит на рассмотрение Государственной Думы кандидатуру Председателя Правительства. Одну и ту же кандидатуру Президент вправе предложить дважды</p>	<p>3. Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре</p>	<p>Одна из существенных поправок: по проекту Дума имела хоть какую-то <i>возможность сопротивляться Президенту</i>. Теперь этого нет</p>
<p>Если и в этом случае Председатель Правительства не будет назначен Государственной Думой, Президент может принять решение о роспуске Государственной Думы и назначить исполнящего обязанности Председателя Правительства</p>	<p>4. После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы</p>	<p>Данная поправка окончательно <i>превращает процедуру назначения Председателя Правительства в абсурд</i>. Во-первых, ранее Президент мог учесть настроение депутатского корпуса и пойти ему навстречу. Правда, и проект здесь имеет пробел, так как непонятно, каков должен быть статус премьера, если Президент не станет распускать Думу. Видимо, исполняющего обязанности. Во-вторых, вся процедура «дачи согласия» становится насмешкой, так как Председатель назначается не просто без согласия Думы, но еще и, видимо, в качестве «компенсации за сопротивление» под шум изгоняемых за упорство депутатов</p>

Наконец, нельзя не упомянуть о судьбе такой вообще противоречащей принципу разделения властей президентской функции, как «определение основных направлений внутренней и внешней политики» (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). По Таблице 1, где этой функции специально отведен отдельный столбец, можно видеть, что кроме проекта Конституционного совещания, больше ни один проект²⁰, даже собственно президентский, не предусматривал такой, советской по сути, функции. В процессе окончательной доработки проекта действующей Конституции вопрос о ней возник вновь. Некоторые сотрудники Администрации Президента РФ, в частности, тогдашний начальник Государственно-правового управления А.А. Котенков, считали, что редакция ст. 80 Конституции (одобренная Конституционным совещанием) в новой ситуации недостаточно укрепляет статус главы государства. Началась бурная полемика. Вот фрагмент из стенограммы:

«А.А. Котенков

Коллеги, у меня есть сомнения по поводу исключения части второй, где речь идет о праве Президента определять основные направления внутренней и внешней политики государства. Дело в том, что касается внешней политики, то здесь можно сослаться на статью 86, где он осуществляет руководство внешней политикой. Что касается внутренней политики, то функции Президента достаточно исчерпывающе изложены в Конституции. Помните, когда мы решали вопрос о включении этого положения, мы говорили, что Президент своими указами может давать основные направления Правительству. Сейчас мы фактически это исключили. И под большое сомнение ставится право Президента теперь своими указами регулировать деятельность Правительства во внутренней сфере...

Т.Г. Морщакова

Президент обращается к Парламенту, высказывает все позиции, в соответствии с которыми он будет все делать, в том числе и издавать указы. А если он определяет, тогда в какой форме мы должны с вами сказать, что он должен сделать по этому поводу: доклад перед Госдумой или что?..

А.А. Котенков

То же самое он может изложить в послании, но при этом по Конституции он имеет право определять основные направления политики. Если мы это право убираем, то тогда ставится под сомнение его право вмешиваться в эту сферу деятельности.

Т.Г. Морщакова

Это не ставится под сомнение, ведь Президент будет определять состав Правительства.

А.А. Котенков

Состав — да, но он не сможет давать ему указания, не будет иметь на это право. Президент издает указы в соответствии с полномочиями, возложенными на него Конституцией. А таких полномочий у него нет...

С.А. Филатов

Давайте напишем: «в своих посланиях определяет основные направления внутренней и внешней политики»...

А.А. Котенков

Ее на год можно определить в послании. Но вы поймите, ведь вопрос в другом. Вот Президент издал указ, скажем, по каким-то направлениям развития экономики. А Правительство говорит: «Извини, дорогой Президент, ты не вправе вмешиваться в мою деятельность, поскольку в Конституции у тебя нет такого полномочия».

Т.Г. Морщакова

В статье 115.

²⁰ Спорным с этой точки зрения является проект Конституционной комиссии, где соответствующая функция юридико-технически была закреплена не лучшим образом. Впрочем, это был фактически проект Конституции парламентской республики, где такой институт выглядел в общем-то логично.

А.А. Котенков

В статье 115, уважаемая Тамара Георгиевна, написано: «на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и указов Президента Российской Федерации». А я возвращаю Вас к статье 90, на основании которой Президент издает указы и распоряжения, в соответствии с полномочиями, возложенными на него Конституцией. А теперь посмотрите все полномочия Президента и докажите, что он может издавать указ по хозяйственным вопросам? Нет такого полномочия. А вот если у меня есть полномочие определять основные направления внешней и внутренней политики, независимо от того, в какой форме я это делаю, то я говорю, что в соответствии с определенным мною направлением внутренней политики, я могу издать определенный указ, например, об основах жилищной политики. Я имею на это право. Сейчас этого права здесь нет...

Б.Н. Топорнин

Я бы хотел, чтобы мы взглянули несколько шире на это предложение. Управление страной у нас строится более сложным образом, чем здесь предусматривается. Если сказать, что Президент определяет всю внутреннюю и внешнюю политику, то на этом кончается вся система принятия решений. Однако имеется сложный и взаимосвязанный комплекс органов, в том числе и Федеральное собрание, которые включаются в разработку и внешней, и внутренней политики. Поэтому я бы здесь пошел несколько иначе — через конкретное определение полномочий Президента в ряде статей, где говорится о том, какие меры он принимает, какие акты он издает, в каких отношениях он состоит с другими государственными органами.

С.А. Филатов

Нет, логика у Александра Алексеевича (Котенкова. — *М.К.*) железная. Здесь вопросов нет...

В.К. Варов

Конечно, логику можно в значительной мере усмотреть в рассуждениях Александра Алексеевича, но возникает вопрос: определять основные направления внутренней и внешней политики, — будет ли это эксклюзивным правом Президента? Следовательно, возьмем законодательный орган — мы как бы лишаем его этого права?..

С.А. Филатов

Я думаю, что нам надо принять то, о чем сейчас сказал Александр Алексеевич...»²¹

* * *

Все сказанное, разумеется, не дает ответа на вопрос: а при иной конфигурации власти не дрейфовала бы страна к тому же персоналистскому режиму с его «вертикалью» и неконтролируемой бюрократией? Ведь нельзя не согласиться с тем, что далеко не изжиты прежние стереотипы, общество и его элита не сильно изменились с советских времен. К сожалению, мы имеем дело не с естественнонаучным экспериментом, где результаты можно сравнить с контрольной группой...

И все же есть основания полагать, что при ином институциональном построении, которое, как минимум, гарантировало бы сбалансированную систему сдержек и противовесов, а значит, не препятствовало бы нормальной политической конкуренции, развитие страны пошло бы по иному руслу. Безусловно, в ходе этого развития сказывались бы и наше во многом архаичное миропонимание, и привычки, и предрассудки. Однако все это не ликвидировало бы родовых признаков строя, именуемого демократическим.

²¹ Конституционное совещание. Информационный бюллетень. 1993. № 3, декабрь. С. 28—31.

Во-первых, политическое поражение партий (вполне вероятно, что партии либерально-демократического толка вскоре были бы оттеснены) означало бы не их маргинализацию, а, наоборот, серьезное переосмысление причин поражения, очищение рядов и мобилизацию, поскольку (в условиях реальной политической конкуренции) сохранялась бы возможность овладения институтами власти. Иными словами, чья-либо победа не останавливала бы «политический маятник», а давала народу возможность смотреть и сравнивать (следовательно, контролировать), как та или иная сила справляется со своей миссией.

Во-вторых, в России появился бы так недостающий ей политический институт «уход в оппозицию». Причем оппозиция оставалась бы в Думе не как собрание затюканных «заднескамеечников», с которыми никто не считается, а как парламентская сила, влияющая на принятие законов, и наиболее активная в контроле за исполнительной властью. Благодаря в первую очередь такому контролю оппозиционные партии вынуждены были бы представлять свое видение политики, демонстрируя тем самым готовность взять на себя бремя власти.

Наконец, в-третьих, политически структурировалось бы само общество, начали бы формироваться электоральные ядра, довольно быстро менялись прежние общественные стереотипы, ибо граждане увидели бы, что новый образ публичной жизни требует от них другого политического поведения.

Когда же сама конструкция власти востребует тот же характер взаимоотношений с обществом, который существовал веками, пусть и в других институциональных формах, тогда нельзя надеяться, что под влиянием институтов будут меняться люди.

Именно субъективный фактор, во многом обусловивший появление ныне существующей конструкции власти, не позволил всему этому реализоваться.