

Конституционная реформа в Российской Федерации: за и против

Цыпляев Сергей Алексеевич

декан юридического факультета Северо-Западного института управления Российской академии народного хозяйства и государственного управления при Президенте Российской Федерации, Санкт-Петербург, Российская Федерация, кандидат физико-математических наук; Tsyplyaev-sa@ranepa.ru

АННОТАЦИЯ

В статье обсуждаются перспективы конституционной реформы в Российской Федерации и аргументы сторонников и противников реформы. Рассматривая основные модели республиканского правления в современном мире, автор приходит к выводу, что оптимальной для нашей страны является президентско-парламентская республика, положенная в основу Конституции Российской Федерации. По мнению автора, наиболее близка к российской французская модель полупрезидентской республики. В работе также формулируются предложения по совершенствованию конституционного законодательства России.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, президентско-парламентская республика, конституционная реформа, президент, правительство, федерализм

Constitutional Reform in the Russian Federation: for and Against

Sergey A. Tsyplyaev

Dean of the Law Faculty of the North-West Institute of Management of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, PhD in Physical and Mathematical Sciences, Saint-Petersburg, Russian Federation; Tsyplyaev-sa@ranepa.ru

ABSTRACT

The article discusses the prospects for constitutional reform in the Russian Federation and the arguments of supporters and opponents of the reform. Considering the basic models of republican government in the modern world, the author comes to the conclusion that the presidential-parliamentary republic, which is the basis of the Constitution of the Russian Federation, is optimal for our country. According to the author, the French model of a semi-presidential republic is closest to the Russian one. The author also formulates proposals for improving the constitutional legislation of Russia.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, presidential-parliamentary republic, constitutional reform, president, Government, federalism

Каждый раз, когда в стране возникают и не находят разрешения социально-политические противоречия, общество обращается к идеям преобразования конституционного устройства России. Довольно быстро градус дискуссий поднимается до требований принятия новой конституции. Да, новая конституция — это символ принципиального разрыва с прошлым, но будущее потребует дать ясный и четкий ответ на вопрос, что нас не устраивает в действующей конституции, что и как предлагается изменить, а что необходимо сохранить, отстоять в грядущих политических битвах.

1. Претензии к действующей конституции

Если попытаться суммировать основные претензии к конституции, то они могут быть сведены к нескольким пунктам.

Во-первых, это выбор модели республики. Из трех «типовых моделей» — президентской (США), парламентской (ФРГ) и президентско-парламентской (Французская Республика) — за основу нашей конституции была взята президентско-парламентская республика. В последнее время из многих уст звучит предложение перейти к парламентской республике.

Во-вторых, периодически возобновляются разговоры о «сверхполномочиях» президента, вплоть до утверждений о самодержавном характере конституции. Правда, дело крайне редко доходит до обсуждения именно конституционной модели деятельности президента, а не повседневной практики, представляющей из себя причудливую смесь законов и наших «понятий» о традиционной роли «вождя».

В-третьих, отдельные политики предлагают ревизию федеративного устройства, благоразумно уклоняясь от изложения деталей, как они собираются перекраивать карту России.

В последнее время ряд статусных политиков (Д. А. Медведев, В. Д. Зорькин, В. В. Володин) выступили с позицией, что конституция в целом удовлетворительна, но может подвергаться «точечной настройке» с целью учета общественных изменений.

В статье председателя Конституционного Суда В. Д. Зорькина «Буква и дух Конституции» центральным тезисом является утверждение, что нет никаких показаний к радикальной смене конституционной модели. «Представления ... о том, что путем радикальной конституционной реформы можно развернуть ход событий в каком-то более правильном направлении, не просто поверхностны и недальновидны, но и опасны, поскольку чреватy резкой социально-политической дестабилизацией. Разговоры о том, что можно изменить структуру жизни с помощью одних лишь юридических решений — это наивный идеализм, если не что-то худшее»¹. В. Д. Зорькин предлагает опираться на доктрину «живой конституции», адаптировать конституционный текст к меняющимся социально-правовым реалиям. Правда, при этом он указывает на ряд «недостатков» конституции, которые он предполагает устранить «точечными изменениями» конституции. «Разумеется, у нашей конституции есть недостатки. В их числе отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в пользу исполнительной ветви власти, недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правительством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры. Конструкция ст. 12 конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации. Недостатки существуют и в разграничении предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъектами»². Подробный критический разбор предложений В. Д. Зорькина содержится в моей статье «Что надо и что не надо менять в Конституции»³.

Если вернуться к упомянутым выше претензиям на существенные изменения, то из девяти глав и 137 статей конституции указанные изменения затронут не более четырех глав (реально три — «Президент», «Федеральное Собрание» и «Правительство») и существенно не более двадцати статей. А ведь в конституции есть такие принципиально важные главы, как «Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина», «Федеративное устройство», «Местное самоуправление», которые в значительной степени определяют дух конституции. Каждый, кто предлагает смести действующую конституцию и начать с чистого листа, должен спросить себя: уверен ли он, что удастся удержать заявленный в конституции объем прав и свобод под натиском сторонников авторитарной модели, объем полномочий местного самоуправления и регионов под натиском адептов централизации? Войти в учредительное собрание легко, а выйти из него можно без свободы и России.

2. Конституционная модель республики в Российской Федерации

Обсуждение выбора модели республики — наиболее глубокая тема из заявленных претензий. Этот выбор можно сравнить с выбором князем Владимиром религии для Руси. Выбрать можно любую из мировых религий, но привьется и укоренится та, что в наибольшей степени соответствует традициям и пониманию жизни народа.

Человечество выработало три устойчивых и эффективных модели республики, которые используются с определенными вариациями в различных странах.

Пожалуй, самая продвинутая и самая редкая в мире — это парламентская республика. Ее особенность заключается в том, что вся власть (за исключением судебной, которой далее я не буду касаться) сосредоточена в парламенте. Победившая партия или коалиция партий формирует правительство из числа депутатов. Президент, будучи главой государства, обладает символической властью, не вмешивается в текущий политический процесс, он выступает моральным авторитетом для нации и кризисным управляющим — принимает решения, если формирование коалиции и правительства заходит в тупик. Эта модель предъявляет самые высокие требования к политической культуре и демократическим традициям граждан и политиков. Здесь нет разделения законодательной и исполнительной власти — победитель получает все. Формально крайне легко «закон-

¹ Зорькин В. Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 10.10.2018. № 226 (7689).

² Указ. соч. Зорькин В. Д.

³ Цыпляев С. А. Что надо и что не надо менять в Конституции [Электронный ресурс] // Ведомости, 23.10.2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/10/22/784356-что-не-надо-менять-в-конstitutsii> (дата обращения 03.06.2019).

ными методами» подавить оппозицию. Препятствием авторитарному перерождению являются укорененные демократические традиции общества, свобода средств массовой информации, культура участия в партийной жизни. Политикам необходимо развитое чувство меры и ответственности, умение достигать и соблюдать договоренности. Иначе система становится неустойчивой, она либо сваливается в диктатуру одной партии (Веймарская Германия, приход Гитлера к власти), либо переходит в хаотическое состояние конфликтующих партий и неустойчивых правительств. (Четвертая республика во Франции, Италия). Эта модель республики предъявляет самые высокие требования к зрелости политической культуры общества.

Президентская республика зародилась в США. Творцы американской конституции создали мощную исполнительную власть, возглавляемую президентом. Президент совмещает полномочия и главы государства, и главы правительства. Но они уравновесили конструкцию не менее мощной законодательной властью и в высшей степени независимой судебной властью. Модель, основанная на принципе разделения и сотрудничества властей, оказалась весьма эффективной и достаточно устойчивой. Любые две власти, объединившись, в состоянии воспрепятствовать стремлению третьей к абсолютному доминированию. Но важнейшим умением в этой системе является именно сотрудничество, способность к достижению компромиссов. Президент и его администрация значительную долю времени и энергии тратят на переговоры с конгрессом, поиск взаимоприемлемых решений, особенно если хоть одна из палат не контролируется партией, победившей на президентских выборах. Президентская республика — самая распространенная модель в мире, ею пользуются около двух третей республиканских стран. Результаты везде разные. В ряде стран Азии и Африки при сочетании с «вождистской» культурой система сваливается в авторитарный штопор. Чтобы противостоять этому, надо постоянно поддерживать баланс властей и переговорный политический процесс. Главным стабилизатором в конечном счете является республиканский народ, приверженный идеям свободы и народовластия.

В основу Конституции России положена **президентско-парламентская республика**.

В стандартном варианте этой модели исполнительную власть осуществляет правительство, возглавляемое премьер-министром. Оно формируется президентом и ответственно перед парламентом, что нашло отражение в названии республики. Президент является главой государства, но не является главой исполнительной власти. Он стоит над тремя властями, обладая частью полномочий в каждой из них. Главная задача президента в такой модели — это арбитраж, обеспечение согласованного функционирования всех властей. Конструкция сложная, помимо судебной здесь уже три центра власти, между которыми устанавливаются линии напряжения и сотрудничества. Именно президентско-парламентская республика максимально дробит власть на части.

В этой модели маневрировать очень непросто, скорости умеренные, но зато устойчиво и безопасно для начинающих демократических наций.

3. Какая республика нужна России

Выбор французской модели в России далеко не случаен и вызван близостью культурных черт народов. Наши бескомпромиссность, воинственность и эмоциональность потребовали создания абсолютных монархий. Как реакция на это — Россия и Франция дали миру почти все великие революции. Как следствие — приходят к схожему государственному устройству.

На мой взгляд, даже эта модель для нас скроена на вырост. Ключевой проблемой является то, что страна никак не может выйти за пределы простейшей социальной технологии под названием «вождь и племя». Она используется буквально везде: в политических партиях, научных и образовательных учреждениях, творческих союзах, организации бизнеса. Члены племени инстинктивно определяют, кто вождь, и руководствуются его приказами, а не внешними законами. Любая формальная конструкция плавно деформируется под привычную схему.

Парламентская республика тут нам не поможет. Сделаете президента символом — бессменным вождем станет премьер-министр (он же лидер правящей партии) со всеми вытекающими последствиями, описанными выше. Мы совсем недавно, в 2008–2012 гг., поставили четырехлетний эксперимент и жили фактически в парламентской республике. Президент ограничивался попытками формирования политической повестки страны и не оказывал существенного влияния на текущие процессы управления. Полновластное правительство отправляло исполнительную власть, опираясь на внушительное парламентское большинство. Для полноты картины оставалось наделить членов правительства депутатскими мандатами (читай, неприкосновенностью) и осознать, что для премьер-министра нет никаких ограничений времени пребывания у власти. На чем основана уверенность, что новый текст конституции поменяет избирательную практику, нравы и традиции отправ-

ления власти? Советская история преподала нам урок, что прекрасная конституция, бесконечно оторванная от реальности и культурных традиций самоорганизации, превращается в памятник и полностью утрачивает регулирующие способности.

В начале 90-х гг. мы попытались создать вариант президентской республики. Он был крайне разбалансирован и перекошен в сторону законодательной власти. Собственно парламентом, законодательным органом власти, являлся Верховный Совет, избиравшийся ранее непосредственно гражданами. Но в 1988 г. в союзной конституции, а в 1989 г. и в российской конституции помимо Верховного Совета появился своеобразный орган — съезд народных депутатов. Ст. 104 Конституции РСФСР гласила: «Высшим органом государственной власти РСФСР является Съезд народных депутатов РСФСР. Съезд народных депутатов РСФСР правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР». Это уже не отдельная, пусть и ведущая, ветвь власти в системе разделения властей. Это абсолютный диктатор, «исполняющий обязанности» народа.

Можно указать два следствия этой неограниченной власти.

Первое — это постоянная конституционная нестабильность. Съезд голосованием принимал целый комплекс конституционных поправок, немедленно вступающих в действие, так что на следующий день мы уже имели другую страну. Подчас фундаментальные изменения вносились «с голоса» от микрофона в зале заседаний. Автор в качестве народного депутата СССР имел личный опыт такого изменения ст. 49 Конституции СССР, открывшего возможность создания политических партий в стране.

Второе следствие вытекает из первого. Ключевой властной фигурой в политической системе де-факто становился лидер съезда народных депутатов. Публичные лидеры М. С. Горбачев и Б. Н. Ельцин считали, что они укрепляют свои позиции, занимая пост президента, наделенного персональными полномочиями. При этом они уходили с позиций председателей коллегиальных органов и утрачивали контроль над съездом народных депутатов, то есть важнейший рычаг власти. Если в случае с М. С. Горбачевым последствия не успели проявиться в полной мере, то российская ситуация предельно ясно продемонстрировала этот институциональный конфликт. Съезд народных депутатов под председательством Р. И. Хасбулатова начал постепенно сдерживать реформаторский порыв президента, а затем приступил к ограничению президентской власти. Не парламент противостоял исполнительной власти, а гораздо более могущественный орган — съезд народных депутатов. Это предопределило тяжесть конфликта. Исход «сражения» в рамках действующего законодательства не вызывал сомнения — полный разгром президентской власти и превращение ее в декоративную конструкцию.

Последней попыткой избежать политического кризиса стало Конституционное совещание, открывшееся в Кремле летом 1993 г. Предложенный проект конституции утверждал разделение властей в форме президентско-парламентской модели республики.

Никаких законных средств ограничения абсолютного доминирования одной ветви власти не существовало. Поиск компромиссов — это не наш метод. Довольно быстро стало понятно, куда идет дело. Бунт исполнительной власти закончился стрельбой из танков и принятием на референдуме 12 декабря 1993 г. новой конституции.

4. В защиту федерализма

Каждый раз, когда начинается разговор об особых конституционных правах республик и автономных образований, я прошу указать статьи, в которых они записаны. Обычно список заканчивается утверждением, что у них конституция и президент, а у нас устав и губернатор, и вообще непорядок, субъекты федерации называются по-разному.

Главным достижением конституции 1993 г. стала конституционная (а не договорная) федерация с полным равноправием входящих в нее субъектов. Единственным существенным исключением является право республик наряду с русским устанавливать свои государственные языки. Помимо этого, п. 2 ст. 66 конституции дополнительно регламентирует принятие уставов (в отличие от конституций) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта. Это предмет зависти?

Все это далось очень не просто. На Конституционном совещании мне довелось консультировать, писать конституционные тексты и председательствовать во второй региональной секции. Один день мы имели ультиматум краев и областей — или полное равноправие субъектов, или мы покидаем совещание. Другой день — следующий ультиматум, республики и автономные образования требуют «контрольный пакет» в Совете Федерации и требуют признать так называемый федера-

тивный договор основой и исходной частью конституции. В конституции использованы отработанные механизмы балансировки прав граждан и прав субъектов федерации. Это двухпалатный парламент — в Государственной Думе каждый депутат представляет примерно равное число избирателей, в Совете Федерации два человека представляют субъект независимо от его численности. Предусмотренные конституцией федеральные конституционные законы требуют три четверти голосов членов Совета Федерации, что позволяет группе из четверти субъектов блокировать нежелательные изменения этих важнейших законов. Самое главное — это разграничение полномочий с федеральным центром и самостоятельность регионов вне полномочий федерации.

Уничтожение федерализма и превращение России в унитарное государство с ликвидацией самостоятельного уровня власти в регионах приведет к еще большей концентрации полномочий и финансов в федеральном центре, обострению межнациональных противоречий, окончательному отрыву власти от народа. Если люди не могут самостоятельно обустроить свою жизнь и вынуждены ходить к начальнику с протянутой рукой за деньгами и высочайшим соизволением, то пространство остается, а страна умирает. Это тупик, в котором мы уже неоднократно побывали. Россия выходила из него, каждый раз уменьшаясь в размерах.

Самое яркое, кричащее противоречие Конституции Российской Федерации и традиционной управленческой культуры заключено в понятии «федерализм».

Мы традиционно строим управленческие системы в виде командной иерархической вертикали. Вышестоящий начальник «главнее» нижестоящего и вправе поменять любое его решение. В вертикали царят приказ и исполнение. Оптимальная стратегия «выживания» чиновника в вертикали — «не высовываться». Главное качество идеального подчиненного — лояльность к начальнику, остальное второстепенно. Профессионалы, лидеры вредны, они слишком инициативны и «много о себе думают». В целом система заточена под политическую волю вождя, обеспечивает мобилизацию под военные и иные простые и понятные цели в небольшом количестве.

Задача федерализма прямо противоположная. Он исходит из понимания сложности, разнообразия и многозадачности общественной жизни. Если внимательно почитать конституцию, то становится ясно, что там описана иная модель устройства власти — горизонталь. Строится децентрализованная система самостоятельных центров принятия решений, играющих по общим правилам, заданным конституцией. Федерализм поощряет инициативу, творчество, ответственность перед избирателями, а не перед начальником.

Вся публичная власть нарезана на относительно самостоятельные слои. Первое горизонтальное разделение власти — на государство и местное самоуправление. «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» (ст. 12 Конституции). Второе разделение — государство у нас федеративное, то есть двухслойное: федерация и субъекты федерации. И федерация, и субъекты федерации — это государственные структуры, здесь принимаются обязательные для исполнения законы — федеральные и региональные.

Неверным является представление, что федеральные законы всегда выше и главнее региональных законов и ими можно регулировать что угодно. Конституция осуществляет разграничение предметов ведения и полномочий между двумя этажами власти. Есть четко определенный, ограниченный перечень вопросов, относящихся к исключительной компетенции федерации (ст. 71), например, внешняя политика и международные отношения, оборона и безопасность, и здесь действуют только федеральное регулирование.

Есть фиксированный список позиций, относящихся к совместному ведению федерации и субъектов (ст. 72). Все, что не попало в эти два списка, это «зона ответственности» субъекта федерации. Здесь могут издаваться только нормативные акты субъекта, федерация не имеет права вторгаться на эту территорию. Правда, федеральный центр при разработке конституции постарался застолбить себе полномочия по максимуму.

В полосе совместной компетенции оба законодателя хозяйничают самостоятельно, но право первой руки принадлежит федерации. Если она издала закон, то ему не могут противоречить региональные нормы. Конечно, федерация со временем плотно застроит своими законами эту нейтральную территорию. Но главное остается — это независимые действия двух уровней власти.

Вертикаль неявно подразумевает, что власть «стекает» сверху вниз и источник власти находится на самом вершине. Мы в этом абсолютно уверены, адресуем любые проблемы президенту и требуем его вмешательства во все житейские вопросы. А конституция провозглашает, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ» (ст. 3). Он наделяет полномочиями все горизонтальные уровни власти, причем делает это независимо.

Ст. 11 (ч. 2) конституции особо подчеркивает, что «государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Данная статья расположена в главе «Основы конституционного строя», это означает, что никакие другие положения конституции не могут противоречить основам конституционного строя (ст. 16). Это исключает возможность назначения из федерального центра исполняющего обязанности губернатора. Только образованные самим субъектом органы государственной власти могут осуществлять ее в субъекте. Уходит губернатор в отставку — конституция или устав субъекта федерации определяет, кто и на какой срок будет исполнять обязанности до выборов нового губернатора.

Точно так же в федерализм не вписывается еще одно «вертикальное изобретение» — освобождение губернатора от должности президентом «в связи с утратой доверия». Губернатор получил мандат из рук народа и ответственен перед ним. А если президент и губернатор принадлежат к диаметрально разным политическим силам? Если это его завтрашний конкурент на президентских выборах? Особая ситуация — совершение губернатором существенных преступлений, тогда в субъекте федерации запускается процедура отрешения от должности — импичмент. Право инициирования процедуры импичмента — это максимум, что можно закрепить за федеральным центром в рамках приличий федерализма.

Если наступает крайний случай, например, отказ исполнять конституцию, тогда включается институт федерального вмешательства, законодательно закрепленные инструменты принуждения, вплоть до использования вооруженной силы.

Конституция ничего этого не позволяет, но мы все равно делаем это, поскольку не понимаем, как можно иначе. Наша управленческая культура предельно проста: я назначаю нижестоящих управленцев, отдаю приказы, требую исполнения и лояльности. Если не устраивает — увольняю. Это мы называем «управленческой вертикалью». Более сложные технологии — управление автономными игроками с помощью законов, бюджетирования, идейного влияния — нам пока не даются и потому отвергаются как «гнилой либерализм».

В закрытой иерархической пирамиде неминуемо расцветает пышным цветом коррупция, в ней не могут существовать инициативные люди, обладающие независимым характером и лидерским потенциалом. Результат мы уже видим — застой и «никого больше нет».

Централизация очень приятна, пока наверху «неисчерпаемый мешок пряников». Лично вам все благодарны за монаршие милости. Но концентрация власти означает и концентрацию ответственности. Когда кончаются пряники, становится ясно, что не с кем разделить ответственность. Фокусировка «волн недовольства» граждан в одну точку взрывает управляющий центр со всеми вытекающими последствиями, что мы и наблюдали на примере СССР.

Конституция Российской Федерации дает необходимые правовые возможности для разумной децентрализации власти и ответственности. Ее потенциал развития страны не только не исчерпан, но еще даже и не освоен. Стартовый комплекс тоже достаточно понятен: запуск «нового земства» — местного самоуправления. Туда надо дать свободу, полномочия и деньги. С этого начинал Александр II, на этой почве пойдет в рост российский гражданин, а не обыватель. На фундаменте общественной самоорганизации естественным образом можно наращивать государственные этажи власти.

5. Что нужно менять в действующей конституции

Задача, которая никак не дается нашему обществу — **обеспечение своевременной плановой ненасильственной смены политической и управленческой элиты**. Дело не в конкретных фамилиях или политических идеях, это закон природы. В силу конечности нашей жизни любой общественный институт способен длительно существовать, если он обеспечивает самообновление, смену поколений. Если только у любого руководителя существует теоретическая возможность неограниченно долго сохранять власть, он начинает игру «хозяин горы» и на дальних подступах уничтожает возможных конкурентов (либо вытеснением, либо буквально) и тем самым готовит кадровое вырождение структуры. Так создатель становится могильщиком своего любимого дела. Если он знает, что уход через заранее определенное время неизбежен, то начинает думать о преемниках, последователях, а не об эликсире бессмертия. Величайший физик Альберт Эйнштейн покинул заведование кафедрой Принстонского университета в 65 лет, потому что таково правило и ни для кого не делается исключение. Китайская элита сделала выводы из пожизненного правления Мао и опаснейшей дестабилизации режима после его смерти. Каждые десять лет, пусть недемократическим внутриэлитным способом, но происходила смена поколений руководителей, именно это сохраняло стабильность режима. В последнее время китайское руководство решило

отступить от позиции обязательной сменяемости, предложенной Дэн Сяопином. В ближайшие годы мы сможем оценить последствия этого шага. Наша история также дает богатейший материал для анализа этой проблемы.

Первая задача — уточнение ч. 3 ст. 81 конституции: «одно и то же лицо не может занимать должности Президента Российской Федерации более двух сроков подряд». Положение о «двух сроках», добавленное практически в такой же формулировке во французскую конституцию в 2008 г., у нас не срабатывает. Ей предложено новое толкование: сколько угодно заходов, но каждый не длиннее двух сроков. Восстановить дух статьи, направленной на ограничение пребывания у власти одного лица, можно по-разному.

Первый вариант — изменение текста статьи. Например, изложить окончание статьи так: «... более двух сроков, причем подряд». Нельзя исключить возникновения дискуссии, как понимать слово «срок». А если ушел досрочно, то срок не засчитываем? Можно воспользоваться американским конституционным опытом. В 1951 г. Конгресс США принял двадцать вторую поправку, запротивившую избирать одно лицо на должность президента более чем два раза. То есть достаточно факта избрания, понятие срока не существенно. Это был ответ на нарушение американскими гражданами заложенной Джорджем Вашингтоном традиции не задерживаться в президентском офисе более двух сроков. Франклин Делано Рузвельт скончался через несколько месяцев после четвертой победы на выборах. Оправданием была мировая война.

Второй вариант — Конституционный Суд может дать толкование статьи по запросам органов государственной власти, наделенных этим правом конституцией.

Вторая задача — возвращение четырехлетнего избирательного цикла вместо введенного в 2008 г. шестилетнего для президента и пятилетнего для депутатов Государственной Думы. Динамика, энергетика движения страны в значительной степени задается ритмом политического цикла. Президент США избирается каждые четыре года, а члены Палаты представителей (аналог нашей Государственной Думы) ходят на выборы каждые два года!

Да, президенту надо активно работать, чтобы многое успеть, да, жалко расставаться с удачным президентом, но зато можно быстрее исправить ошибку и расстаться с неудачным. Политический состав парламента должен быстрее и точнее подстраиваться под политические предпочтения граждан. Французы традиционно имели семилетний президентский срок. Но в 2000 г. провели референдум и сократили срок до пяти лет для придания большего динамизма государственной машине. Наиболее распространенные сроки в мире 4 и 5 лет. Для России сейчас лежать на печи и ждать чуда — смерти подобно, поэтому 8 лет (два срока по четыре года) — это эпоха и шанс полностью выложиться для эффективного президента.

В качестве последнего рубежа защиты несменяемой власти отстаивается тезис, что больше никого нет и выбирать некого. Я считаю это прямым оскорблением нашего народа, заявлением об исторической обреченности страны. Уходит лидер, и дальше пустыня, смерть России? Никогда не поверю, что среди ста сорока трех миллионов соотечественников не найдется несколько десятков человек, могущих управлять страной. Почему другие народы находят, а у нас их нет? Дело не в ущербности нации, просто «грядки», на которых вырастают лидеры, «закатаны в асфальт». Конкурентные, «нефильтрованные» выборы губернаторов, членов Совета Федерации, мэров, депутатов разных уровней по мажоритарным округам быстро выявят настоящих лидеров, а избиратели научатся безошибочно отличать лидеров созидания от лидеров разрушения. Вспомните восьмидесятые, полный политический застой, откуда потом взялись новые лица, как мы их узнали, полюбили или возненавидели? Каждый выборный и успешный руководитель Москвы, Санкт-Петербурга, Московской, Свердловской, Самарской и других крупных областей может претендовать на высшие посты в государстве. А свободная пресса расскажет нам все, что она о них знает. Создание современной избирательной системы нуждается в законодательном оформлении. Особо хочу подчеркнуть, что конституция практически не регламентирует систему выборов. Она устанавливается федеральными и региональными законами, так что все наши справедливые и принципиальные претензии, кого и как мы избираем, следует адресовать в первую очередь законодателям и бороться за конкурентную и честную систему выборов, опираясь на конституцию. Даже прямые выборы членов Совета Федерации легко организовать, не меняя конституции, было бы желание.

Конституция несет на себе печать тех политических битв 1992–1993 гг., в пламени которых она рождалась. Сделано одно принципиальное отступление от типовой модели, мы имеем ослабленное правительство, практически полностью поставленное под контроль президента, с уменьшением прав парламента в решении судьбы правительства. Следует устранить дисбаланс и **укрепить конституционный статус правительства.**

Ключевая позиция — формирование и отставка правительства. В президентско- —раментской республике правительство — результат согласия президента и парламента. Но что делать, если согласия достичь не удастся, а страну нельзя оставлять без легитимного правительства на долгий срок? У кого последнее слово?

В России в случае недостижения согласия президент назначает председателя правительства, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. За ним последнее и решающее слово. Во Франции оно остается за парламентом, правительство не может быть образовано без согласия парламента. Это порождает режимы «существования», при которых президент и премьер-министр принадлежат разным партиям, часто главным политическим конкурентам. Но такова воля избирателей, и с ней необходимо считаться.

Президент России может отправлять правительство в отставку по собственной инициативе. Президент Франции не может. До тех пор, пока правительство сохраняет доверие Национального Собрания (аналог Государственной Думы), оно будет работать, если само не подаст в отставку. На первый взгляд, мелочь, но давайте вспомним правительство Е. М. Примакова. Оно пользовалось уверенной поддержкой Государственной Думы и доработало бы до конца президентского срока, сделав невозможными последующие эксперименты со смотринами премьер- министров в качестве будущих преемников.

Потребуется внести изменения в ряд статей, смысл которых сведется к следующему: президент отправляет в отставку правительство, если Государственная Дума выразила недоверие правительству или правительство подало заявление об отставке. Исключается право назначать председателя правительства без согласия Государственной Думы. Остальная совокупность норм нашей конституции по формированию правительства дает в целом те же возможности, что и французская конституция, хотя изложена в далекой от изящества манере. Например, бессмысленный и вредный для авторитета власти публичный торг в виде тоекратного рассмотрения кандидатуры председателя правительства.

Второе принципиальное отличие от «стандартной модели». В ней президент вправе издавать только согласованные с правительством указы (ордонансы), за исключением собственных полномочий президента, предусмотренных конституцией. Такая норма обеспечивает согласованную линию президента и правительства. Это может оказаться крайне непросто, если президент и правительство представляют разные партии, здесь требуется высокое политическое искусство компромисса. Ограничение нормотворчества президента имеет свои достоинства и недостатки и требует публичного обсуждения. Я считаю, что для избегания тупиковых ситуаций и перекосов эту поправку надо рассматривать в пакете с исправлением третьего существенного отличия от стандартной модели. Президент Франции имеет право по собственной инициативе после консультаций с премьер-министром, председателями обеих палат распустить нижнюю палату парламента и объявить новые выборы. Это не разгон парламента, а обращение к народу с предложением пересмотреть состав своих представителей. Такая норма сильно остужает страсти и помогает выходить из политических тупиков в треугольнике президент–парламент–правительство. Сегодня президент может распустить Государственную Думу только в двух случаях: тоекратное несогласие с кандидатурой Председателя Правительства или выражение недоверия правительству.

Все остальные конституционные полномочия президента не выходят за общепринятые рамки и в совокупности не тянут на понятие «сверхполномочия».

Придирчивый взгляд найдет еще целый ряд конституционных положений, которые можно изложить лучше и точнее. Для начала достаточно ограничиться указанными выше изменениями, поскольку главная проблема кроется совсем не в конституционном тексте.

6. Требуются граждане республики

Анализ текста конституции исследователем, не знающим наших реалий, приведет к стандартному результату: самая сильная власть — это парламента. Он принимает бюджет. Что сможет исполнительная власть в тесных рамках закона и без денег? Самая слабая власть — судебная, и ее надо законодательно укреплять.

Мы просто не обращаем внимания, что за законодателями последнее и решающее слово. Именно Верховный Совет России в 1992 г. почти единогласно ратифицировал договор о денонсации Союзного договора, создании СНГ. Именно Съезд народных депутатов России в 1991 г. подавляющим большинством принял программу радикальных экономических преобразований, включавшую немедленную либерализацию цен. Свежий пример: именно Федеральное собрание ратифицировало протокол о присоединении России к ВТО, подписанный министром экономиче-

ского развития. Мы можем поддерживать эти решения или нет, но не можем забывать, что его приняли избранные нами представители. Почему парламент не пользуется своей властью? Потому что этого не хотят или не могут люди, ставшие членами парламента. Мы можем отдать в парламент еще больше полномочий, но пока там не появятся вместо номеров из партийного списка самостоятельные, уважающие себя и страну депутаты, парламент останется демократической декорацией.

Этот неискушенный исследователь не найдет в конституции понятия «поручение президента». Он удивится письмам президенту от рабочих до рафинированных интеллигентов с просьбами и требованиями, далеко выходящими за его конституционные полномочия. Нам предстоит преодолеть психологию верноподданных, требующую превращения лидера в диктатора. Лакмусовой бумажкой гражданской зрелости общества служит состояние местного самоуправления — фундамента и школы демократии и самоорганизации. Здесь мы наглухо застряли в начальных классах.

Внимательный анализ большинства дискуссионных вопросов приводит к выводу, что нужна не редакция текста конституции, а значительно более сложная и долгосрочная задача — перезагрузка политической культуры. Конституция скроена добротной и нам «на вырост». Хотим ли расти? Никакая конституция не работает сама по себе, она живет в сознании и сердце ответственных граждан республики. Просто надо чаще вспоминать простой лозунг, относящийся ко всем нам: «Уважайте свою конституцию!»

Литература

1. Зорькин В. Д. «Буква и дух Конституции» // Российская газета. 10.10.2018. № 226 (7689).
2. Цыпляев С. А. Что надо и что не надо менять в Конституции [Электронный ресурс] // Ведомости. 23.10.2018. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/10/22/784356-chto-ne-nado-menyat-v-konstitutsii> (дата обращения: 03.06.2019).

References

1. Zorkin V. D. The letter and spirit of the Constitution [Bukva i dukh Konstitutsii] // Russian Newspaper [Rossiyskaya Gazeta]. 10. 10.2018. № 226 (7689).
2. Tsyplyayev S. A. What is necessary and what should not be changed in the Constitution [Electronic resource] // Vedomosti URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/10/22/784356-chto-ne-nado-menyat-v-konstitutsii> (application date: 03.06.2019).