М. Краснов,

профессор НИУ ВШЭ

**Точечные изменения в Конституцию. А какие точки?**

В статье В.Д. Зорькина «Дух и буква Конституции»[[1]](#footnote-1) есть такие слова: «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». Эти и другие называемые им недостатки автор предлагает исправлять «путем *точечных изменений*».

Я не хочу строить конспирологические теории, анализируя политическую подоплеку появления и содержания этой статьи. Реагирую только на написанное. Так вот, процитированные слова рождают у меня печаль, поскольку Зорькин в один ряд поставил недостатки и пороки и тем самым, что называется, «сбил прицел».

***Недостатки*** не страшны никакой конституции, поскольку, здесь прав автор, «заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины "живой Конституции"». А вот, ***порок*** Конституции в рамках этой доктрины изжить судебными решениями вряд ли удастся, ибо он меняет парадигму деятельности и самого Конституционного Суда (по крайней мере, до сих пор, начиная с 1995 г. Суд только усиливал конституционный порок).

В чем же этот порок? В.Д. Зорькин его назвал: «*отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов*». Да, это именно порок. Всё остальное – всего лишь недостатки, среди которых есть, кстати, и мнимые. Например, «крен в пользу исполнительной ветви власти». Нет никакого крена, ибо исполнительная власть, с одной стороны, практически не подконтрольна парламенту, с другой, – ее сила обязана только Президенту, который, по нашей Конституции не возглавляет исполнительную власть, но, тем не менее, полностью руководит ею.

Для того, чтобы увести от насущных задач, часто используют старый, но эффективный прием: соединить в одном тезисе важное и второстепенное, крупное и мелкое, действительное и мнимое. Тем самым проблема размывается, а главная проблема (порок) теряется среди всего остального (недостатков). Председатель КС РФ с успехом использовал такой прием, который тем более хорошо работает, что не только в обществе, но и в элитах нет четкого понимания того, что весь характер нашей политической, а за нею экономической и социальной (и, что меня тревожит больше всего, – правовой) жизни деформирован, если исходить из упомянутого Зорькиным глубинного конституционного смысла. И деформирован этот характер вследствие «всего лишь» дисбаланса в системе сдержек и противовесов.

Именно эта система и только она должна сегодня стать той «точкой», которую следует изменить. Понимаю, что вероятность «посягательств» на нее в нынешних условиях почти нулевая (разве что в поисках конституционных способов продлить существующую политическую модель могут быть внесены изменения, которые *объективно*, помимо воли их авторов, послужат переходу к более сбалансированной системе власти).

Мне уже приходилось выступать в научной печати с предложениями об оптимальном образе российской модели сдержек и противовесов. Но, во-первых, об этом нужно говорить постоянно, а, во-вторых, некоторые детали я со временем переосмысливаю.

Часто не только журналисты и политики, но и юристы говорят, что у российского Президента слишком много полномочий и потому он такой «всемогущий». Но если непредвзято анализировать Конституцию, мы увидим, что это не так (я уж не говорю о том, что никто не может сказать, что такое «много» и «слишком много»). На самом деле, б*о*льшая часть его полномочий не прибавляет ему политического веса и не обусловливает сервильность всех публично-властных институтов. Разгадка феномена – в президентских прерогативах в отношении Правительства РФ на фоне номинальных полномочий Государственной Думы в той же сфере. Именно это делает Президента, даже не обладающего большой популярностью, как Б.Н. Ельцин во второй половине своего президентства, супермогучей фигурой (другое дело, что это не проявлялось в таких же формах и так же явно, как сегодня).

Иллюстрацией и индикатором сказанного могут служить полномочия, которыми Президент, начиная с 1994 г., наделяется Парламентом, а в Конституции они не закреплены. Приведу цифры, основанные на моем анализе.

К 2011 г. существовало 449 полномочий Президента, закрепленных за ним законодательно. Из них в период президентства Б.Н. Ельцина почти четверть (24%), по моей оценке, не соответствовали конституционному предназначению главы государства, в первые два срока В.В. Путина – 43% и Д.А. Медведева – 46%[[2]](#footnote-2). К лету 2018 г. я насчитал уже 697 таких полномочий, из которых 223 (32%) не соответствуют Конституции РФ (еще 52 полномочия я называл *условно* соответствующими, т.к. допускаю *спорность* их несоответствия Конституции). Конечно, сами по себе цифры мало что скажут, т.к. нужно еще смотреть на сами полномочия. Тем не менее, количественный рост законодательно закрепляемых полномочий говорит о многом. В том числе, о том, что появляется необходимость расширения и усилении влияния (прежде всего, кадрового) вспомогательного аппарата (администрации) Президента. Ведь именно аппарат готовит проекты президентских решений.

Отсюда следует, что если бы кто-то захотел проводить реформу системы власти, стоило бы начать с ревизии именно этого сегмента и на несколько лет объявить мораторий на практику закрепления за главой государства новых законодательных полномочий. Однако, разумеется, это *следствие (к тому же не самое главное), а не причина* доминирования президентской власти, искажающего деятельность не только политических институтов, но и, что страшнее всего, институтов, предназначенных для защиты права. Причина же состоит в том, что, по большому счету, вся исполнительная власть, начиная с Правительства РФ, полностью подчинена, подконтрольна Президенту, тогда как Государственная Дума фактически лишена всякого контроля за Правительством (конституционная поправка 2008 г. о его ежегодных отчетах смотрится как издевка).

Казалось бы, отсюда следует необходимость предоставить нижней («политической») палате рычаги воздействия на исполнительную власть. И тогда внести хотя бы поправки о том, что: Президент предлагает кандидатуру премьера, которую ему представит парламентское большинство (коалиция); Правительство слагает с себя полномочия перед вновь избранной Государственной Думой; вынесенный Думой вотум недоверия обязательно влечет за собой отставку Правительства. Но, боюсь, эти минимальные поправки не спасут положение, поскольку нужно учитывать не только формальные правила, но и качество элит, сложившиеся стереотипы политического мышления и т.п. Поэтому я бы обратил внимание на *характер самой модели власти* (формы правления), воспринятой Конституцией РФ 1993 г.

Смешанная модель была «изобретена» Гуго Пройсом, Максом Вебером с соратниками и закреплена в Веймарской Конституции Германии 1919 г. Хотя она, как известно, не спасла от прихода к власти Гитлера, уничтожившего вскоре и Конституцию, нельзя обвинять саму модель. Эта история лишь показывает, что конституционалисты не должны строить свои рассуждения, основываясь лишь на нормах и формальной логике. Но веймарская модель не была «новым словом» в конституционализме. Еще за 100 лет до этого Бенджамен Констан писал о необходимости особой ветви власти – *нейтральной*, правда, имея в виду конституционного монарха.

«Второе рождение» смешанной модели мы наблюдаем уже в Пятой Французской республике (Конституция 1958 г.). Собственно, тогда и возник термин «полупрезидентская, или смешанная республика» (М. Дюверже). Но хотя она походила на веймарскую модель, Шарль де Голль придал ей другой смысл. Еще в 1946 г. он предложил, на первый взгляд, разумную модель *президента-арбитра*. Но только на первый. В его понимании арбитр фактически не может быть «нейтральным», ибо, как он говорил, «исполнительная власть должна назначаться Главой Государства, стоящего над партиями» и «именно ему должно принадлежать право назначать министров и прежде всего Премьер-министра, который руководит политикой и работой Правительства»[[3]](#footnote-3).

Вот эту модель, собственно, и восприняла российская Конституция. Но если во Франции ее порок сдерживается развитой за 200 лет политической культурой населения, длительной политической конкуренцией, устоявшейся партийной системой, сильным парламентом, то в России, лишенной таких условий, эта модель привела к режиму личной власти.

Поэтому нам следует иметь в виду совсем иные «точки», требующие изменений, нежели те, о которых говорит и Председатель Конституционного Суда РФ, и многие исследователи, и политики. Нам следует искать оптимальную для России модель власти как раз ***в рамках констановской идеи – идеи «нейтральной власти»***.

Другими словами, нам нужен сильный президент, сила которого, однако, заключается не в его возможности командовать исполнительной властью, а через нее (финансы, кадры, государственное принуждение) всеми иными ветвями власти. Нам жизненно необходим президент, который будет заинтересован ***лишь в охране и защите конституционного строя***. Только тогда он сможет «подняться» над всеми властными институтами, чтобы гасить или даже предупреждать конфликты, обеспечивать мирное и стабильное развитие российской государственности, т.е. быть подлинным гарантом Конституции, неся ответственность за реальность основ конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина.

1. *Зорькин В.* Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 9 октября. № 226. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: *Краснов М.А.* Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервилизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4. С. 7. [↑](#footnote-ref-2)
3. См.: Речь генерала де Голля в Байо 16 июня 1946 г. [Электронный ресурс] // Электронная библиотека PROFILIB. URL: http://profilib.com/chtenie/131017/sharl-de-goll-voennye-memuary-tom-3-spasenie-1944-1946-lib-164.php (дата обращения: 14.11.16). [↑](#footnote-ref-3)