

М.А. Краснов Михаил Александрович

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и административного права (Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»).

УЧИТЬ ДЕМОКРАТИИ НУЖНО В РЕГИОНАХ

Введение: статья содержит предложение о целесообразности попытки перехода к парламентской модели организации власти в субъектах Российской Федерации. По мнению автора, это будет иметь весьма положительный эффект и, прежде всего, позволит обществу гораздо более продуктивнее овладевать демократическими навыками. **Цель:** принять участие в научной дискуссии о путях развития российского конституционализма, инициированной профессором В.Т. Кабышевым (Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017, №5). В частности, ответить на его вопрос о прогнозах развития российского федерализма. **Методы:** социологический, формально-юридический. **Результаты:** Показана целесообразность перехода к парламентской модели на региональному уровню и определены юридические средства для достижения такой цели. В статье доказывается, что без изменения конфигурации институтов федеральной власти невозможно обеспечить основы конституционного строя России. **Выводы:** В статье доказывается, что без изменения конфигурации институтов региональной власти в России трудно рассчитывать на приобретение навыков гражданского поведения.

Ключевые слова: Конституция РФ, федеративное государство, демократическое государство, парламентская форма правления, общие принципы организации власти.

M.A. Krasnov Mikhail Aleksandrovich

Doctor of Law, Professor, Head of the Department of constitutional and administrative law (National research University «Higher school of Economics»).

TEACH DEMOCRACY IS NECESSARY IN REGIONS

Introduction: the article contains a proposal on the feasibility of an attempt to move to a parliamentary model of power organization in the Russian Federation. According to the author, this will have a very positive effect and, above all, will allow society to acquire democratic skills much more productively. Purpose: to take part in the scientific discussion on the ways of development of Russian constitutionalism initiated by Professor V. T. Kabyshev (Bulletin of Saratov state law Academy. 2017, No. 5). In particular, to answer his question about the forecasts of the development of Russian federalism. Methods: sociological, formal and legal. Results: the expediency of the transition to the parliamentary model at the regional level is Shown and the legal means to achieve this goal are defined. The article proves that without changing the configuration of institutions of Federal power it is impossible to provide the foundations of the constitutional system of Russia. Conclusions: the article proves that without changing the configuration of institutions of regional power in Russia it is difficult to rely on the acquisition of skills of civil behavior.

Key words: *The Constitution of the Russian Federation, federal state, democratic state, parliamentary form of government, General principles of the organization of power.*

1.

В 2017 г. известный государствовед В.Т. Кабышев обратился к коллегам-конституционалистам с призывом осмыслить четвертьвековое конституционное развитие России [1, с.17–18]. Это – верный призыв. За ним, думаю, скрывается определённая неудовлетворённость тем, как приживается на нашей почве конституционализм. Но не следует воспринимать такое осмысление как «посыпание головы пеплом». Россия – далеко не первая страна, в которой конституционная государственность приживается с трудом, противоречиво, с откатами назад. Если мы возьмём три страны, где появились первые конституции современного типа (США –1787, Польшу – 1789 и Францию – 1789), то увидим, что спустя 25 лет ситуация в них была отнюдь не благостная. США в 1812 г. вели войну с Великобританией, во Франции в

1816 г. вновь правили Бурбоны, а Польша как независимое государство вообще перестала существовать.

Это, с одной стороны, несколько утешает, с другой, – показывает, что нельзя складывать руки и ждать, пока конституционализм во всех его проявлениях расцветёт на российской почве. Историческое сравнение должно, наоборот, мобилизовать (прежде всего, конституционалистов) на дальнейшую и более активную работу как по просвещению общества, так и по выдвиганию идей, лежащих в русле конституционного государства.

2.

Среди вопросов, предложенных для обсуждения профессором В.Т. Кабышевым, мне бы хотелось отметить два следующих: «Ваш прогноз будущего российского федерализма» и «Российский парламентаризм: становление, тенденции современного развития» [1, с.17]. Дело в том, что в этой статье я хочу сказать об идее, которая касается обоих вопросов. Правда, я собираюсь не давать прогноз, а выдвинуть предложение. Его реализация, как я уверен, поможет как развитию федерализма в нашей стране, так и развитию парламентской демократии. Если совсем коротко сформулировать это предложение, оно заключается в необходимости *перехода к парламентской модели в субъектах Федерации*. Не скрою, эту идею я уже оглашал в научной печати [2], но она заслуживает того, чтобы о ней говорить вновь и вновь.

Вообще парламентская модель наиболее близка к понятию демократии. Во всяком случае, в том понимании, которое сформулировал Й. Шумпетер, предложив в качестве основного критерия демократии «*институциональное устройство для принятия политических решений, в котором индивиды приобретают власть принимать решения путём конкурентной борьбы за голоса избирателей*» [3, гл.22]. Другими словами, реальность и полноценность политической конкуренции является основным индикатором современной демократии. Парламентская модель в наименьшей степени способна генерировать персоналистский режим и в наибольшей – служит развитию политической конкуренции. Правда, процессы, идущие в ряде стран в

последние годы, показывают, что и парламентская модель может использоваться для установления режима личной власти (это, кстати, ещё одна интересная проблема для науки конституционного права). И всё же в рамках этой модели гораздо труднее установить персоналистский режим. Впрочем, сегодня и в формально полупрезидентских республиках – таких, как, например, Польша, Словения, Болгария, Австрия и др. – существуют институционально сильные парламенты, препятствующие формированию режима личной власти, ибо их конституции ставят правительства в весьма тесную зависимость от расстановки сил в парламенте.

Почему же в российской Конституции была установлена конструкция власти с одним доминирующим институтом? В своё время я попытался объяснить это [см., например: 4], а здесь кратко скажу, что, с одной стороны, это было предопределено как историческими условиями, так и случайными флуктуациями в «точках ветвления». Ю.М. Батурич очень точно сказал об этом: «Страна проходила точку ветвления, и "ветвь", по которой пошёл 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» [5, с.24].

Журналист, интервьюировавший С.М. Шахрая в марте 2018 г. так передаёт его слова: «Монархия при парламенте, независимом правительстве в федеративном государстве. Монарха не удержишь! – заметил Шахрай. – И Сперанский решил так же, как мы с Сергеем Сергеевичем (С.С. Алексеевым. – М.К.): мы монарха поставили рядом. Это традиция российская. Это не изобретение, это понимание нашей природы власти» [6]. Во-первых, весьма сомневаюсь, что подобная конструкция изначально сидела в голове Шахрая. По крайней мере, её не было в проекте «Вариант 0», разработанном группой под его руководством. Во-вторых, «монарх рядом» – это вообще-то идея Б. Констан, которого вполне мог читать и М.М. Сперанский. Констан писал

о короле как отдельной нейтральной власти. И, в-третьих, в том-то и загвоздка, что наша Конституция только номинально ставит Президента *над* «спорами и конфликтами». На самом же деле она делает его главным политическим игроком. И эта двойственность (разумеется, благодаря ряду ключевых прерогатив) обуславливает огромный властный дисбаланс.

Неудивительно, что многие из тех, кто видит этот дисбаланс, призывают перейти к парламентской системе. Вроде бы логично. Однако логика здесь вступает в конфликт с реальным положением вещей. А оно таково, что если вводить парламентскую модель в ближайшее время, это может оказаться *крайне опасным для страны*. Есть назвать несколько обстоятельств в поддержку такого утверждения. Но, следуя принципу Оккама, назову два главных.

Первое обстоятельство – *низкий уровень договорной культуры* наших политиков. Собственно, вся постсоветская история показывает это. Было бы иначе, по-другому протекал бы и конфликт 1992-93 гг. В любом случае, мы имели бы сегодня сбалансированную Конституцию. Так что есть большие сомнения по поводу того, что в достаточно короткие сроки будут формироваться коалиционные кабинеты. А затягивание с этим способно привести к весьма печальным последствиям – не только экономическим, но и политическим. В ряде своих работ я предлагал конструкцию, которая могла бы компенсировать слабую договороспособность наших партий. Но там речь шла не о парламентской, а о полупрезидентской республике.

Второе обстоятельство состоит в том, что быстрое введение парламентской модели на федеральном уровне *чревато усилением сепаратистских устремлений* политических элит ряда регионов или, как минимум, их демонстрацией с целью политического шантажа федеральных властей. Это отнюдь не фантастическое предположение, ибо с подобным явлением Россия уже сталкивалась в начале 1990-х гг. И, между прочим, питалось оно во многом как раз слабостью федеральной власти. Переход к

парламентской модели на федеральном уровне без всякой подготовки даст такой же эффект.

Вряд ли кто будет отрицать, что сознание наших политических элит пропитано ещё архаичными стереотипами, представлениями о власти как о возможности командовать (действительность, к сожалению, лишь укрепляет такие стереотипы и представления). И вот, представьте ситуацию. Федеральное правительство долгое время не формируется. Или даже пусть оно сформировано, но остаётся слабым, ввиду противоречий между разными политическими фракциями, которые они не умеют разрешать в цивилизованном порядке. Не ясно ли, что такое положение будет воспринято некоторыми руководителями регионов как знак общей слабости федеральной власти? Образно говоря, отсутствие «сильного хозяина» в Москве (сегодня его олицетворяет президент) для кого-то может стать поводом для того, чтобы начать шантажировать Центр.

Между прочим, отнюдь не случайно американские «отцы–основатели» после долгих дискуссий и колебаний всё же остановились на модели, которая впоследствии стала именоваться президентской. Если бы не институт президента, получающего мандат на всенародных выборах, а не от парламента, вполне могло бы быть, что первые 13 штатов, составившие костяк будущих США, «разбежались» бы (некоторые, кстати, уже собирались), а затем стали жертвами британского реванша за поражение в Войне за независимость. И, наоборот, Французская революция привела к наполеоновской диктатуре во многом потому, что избрала изначально парламентскую модель в тот период, когда страна находилась в условиях революционного хаоса, а люди ещё не научились ценить преимущества демократии как равной конкуренции политических сил.

3.

Говоря о государственном строительстве, часто сетуют на огромные пространства России, считая это одним из факторов, тормозящих становление правовых и демократических институтов. Между тем, в этом кроются и наши

преимущества перед небольшими и средними по размеру государствами. Просто для этого нужно, с одной стороны, ценить региональное разнообразие страны (культурное, историческое, климатическое, иное), с другой, – использовать региональный уровень для опробования разных моделей (политических, экономических, социальных) перед тем, как распространять их на федерацию в целом, или для подготовки к такому переходу.

Внедрение парламентской модели на уровне субъектов РФ есть один из случаев такого использования. Больше того, именно в этом я вижу наименее болезненный, или лучше сказать – наиболее безболезненный выход из «заколдованного круга» персоналистской парадигмы, которую предопределила нынешняя конституционная конструкция власти, в свою очередь, появившаяся не по чьему-то злему умыслу, а будучи исторически обусловленной.

Что даст предлагаемый переход?

Первое. Впервые в новейшей российской истории начнут работать законы политической конкуренции. Партии будут вынуждены бороться не просто за число депутатских мест, что, по большому счету, никак не отражается на жизни людей, а за право проводить *свой курс*, сообразуясь, естественно, с компетенцией субъектов Федерации. И поскольку именно победившая партия (скорее всего, коалиция партий) будет формировать исполнительную власть, постольку граждане получат конкретные основания для того, чтобы на новых парламентских выборах либо подтвердить свою поддержку проводимому курсу, либо передать мандат на управление другой политической силе.

Второе. В субъектах РФ перестанет воспроизводиться «царецентристский» принцип, поскольку руководитель высшего органа исполнительной власти (регионального правительства) не будет получать «мандат на власть» непосредственно от избирателей. Да и полномочия (властные прерогативы) такого должностного лица будут иные, нежели у нынешних губернаторов. Впрочем, должно будет исчезнуть и, собственно,

понятие «губернатор». В результате постепенно начнёт минимизироваться, таять персоналистское восприятие власти в массовом сознании.

Третье. Парламентская модель разорвёт пресловутую «вертикаль власти», которая противоречит смыслу и правового, и федеративного, и демократического государства. Это вовсе не означает, что должен быть ликвидирован федеральный контроль за законностью. Наоборот, федеральные структуры на местах (в регионах) скорее смогут освободиться от влияния «региональных баронов», ибо парламентская система фактически ликвидирует такое явление. Но это будет контроль именно за законностью, а не за лояльностью.

Четвертое. В отсутствие единоличного регионального правителя гораздо затруднительнее станет нарушать принцип равенства партий в их соревновании за избирателя, манипулировать избирательным процессом и фальсифицировать результаты выборов. Поскольку центр власти переместится в региональный парламент, постольку оппозиционные (не вошедшие в правительство) фракции смогут реально контролировать исполнительную власть. Впрочем, и сама правящая партия (коалиция) при таком положении станет гораздо щепетильнее относиться к собственной репутации. Заработают механизмы парламентского (а по существу, гражданского) контроля в виде депутатских запросов, парламентских комиссий по расследованию, опирающихся на информацию СМИ и общественных организаций.

Пятое. Ожившая парламентская жизнь, с одной стороны, заставит сами партии иначе организовывать себя, более внимательно присматриваться к тем, кто их представляет. А, с другой, – разбудит заинтересованность в реальном местном самоуправлении.

Шестое. Для России, по крайней мере, для некоторых регионов переход к парламентской модели окажется благотворным в том смысле, что партийная (политическая) жизнь неизбежно начнёт вытеснять клановую систему, которая возникает как раз в условиях политической пустоты.

Седьмое. Совершенно иначе начнёт работать Совет Федерации. Не в том, конечно, смысле, что эта палата станет палатой политического представительства, какой должна была бы быть Государственная Дума. Нет, Совет Федерации должен оставаться палатой представительства региональных интересов. Но сегодня она утратила такой характер. Одним из индикаторов служит, например, тот факт, что, начиная с 2000 г. резко упало число отклонённых (не одобренных) Советом Федерации законов, принятых Госдумой. Причём, это число последовательно снижается (в 1996-99 гг. в среднем оно составляло 35 законов, в 2000-03 – 15, в 2004-07 – 7, в 2008-11 – 4, в 2012-16 – 3. В последние три года не одобряется 1–2 закона). И нет оснований считать, что такое снижение обязано повышению качества принимаемых Думой законов.

Восьмое. Переход органов государственной власти субъектов Федерации в зависимость от народа заставит иначе себя вести и федеральный Центр. Возможно даже, что демократически организованная региональная власть сама востребует иные конституционные правила устройства федеральной власти.

Отсюда, наконец, следует самое **главное**. Два-три избирательных цикла в условиях парламентской модели станут *лучшей школой гражданского просвещения и воспитания нашего общества*.

4.

Для внедрения парламентской модели в регионах не требуется изменений Конституции РФ. Потребуется только изменить Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Закон об общих принципах) [7].

Не буду подробно анализировать нормы этого Закона, только скажу, что формально он закрепляет *три модели* организации власти: 1) высшее должностное лицо (ВДЛ) возглавляет высший орган исполнительной власти, 2) ВДЛ не возглавляет высший орган исполнительной власти, 3) вместо ВДЛ

– руководитель высшего органа исполнительной власти. Однако *фактически существует одна модель*. Как справедливо замечает Р.Р. Кильметова, хотя Закон об общих принципах «определённо разводит категории высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта», на практике в государственной организации отдельных субъектов Федерации *эти статусы соединяются* [см.: 8]. Вообще конструкция власти, которую Федерация «предложила» регионам, весьма странная и её невозможно идентифицировать. Но главное даже не в этом, а в том, что она предопределяет персоналистский режим в регионах.

К сожалению, однако, изменению Закона об общих принципах может помешать правовая позиция Конституционного Суда РФ, сформулированная в решении по делу, известному как «Алтайское дело». В п.6 мотивировочной части Постановления по этому делу сказано: «Конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты Российской Федерации *в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти*. Поскольку согласно Конституции Российской Федерации законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, *недопустимо, выходя за пределы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, закреплять в Уставе нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение*» [9].

Не буду здесь разбирать эту очень странную, с моей точки зрения, позицию. Могу лишь солидаризироваться с проф. Н.В. Витруком, который в своём особом мнении совершенно верно сказал: «Соблюдение основ конституционного строя и общих принципов, установленных федеральным законом, *не означает копирования федеральной схемы взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, установление единообразия для всех субъектов Российской Федерации*» [9].

Библиографический список

1. *Кабышев В.Т.* Конституционный диалог // Вестник Саратовской государственной юридической Академии. 2017. №5. С.12-21.
2. *Краснов М.А.* Парламентская модель в российских регионах: резоны и возможности // Вопросы правоведения. 2013. № 1. С.12-24.
3. *Шумпетер Й.А.* Капитализм, Социализм и Демократия / Пер. с англ. Предисл. и общ. ред. В.С. Автономова. М.: Экономика, 1995 [Электронный ресурс] // Сайт «Институт свободы. Московский Либертариум». URL: http://www.libertarium.ru/lib_capsocdem (дата обращения: 04.05.2011).
4. *Краснов М.А.* Рождение российской Конституции: по сценарию Лассаля? // Общественные науки и современность. 2014. № 4.
5. *Батурин Ю.М.* Конституционные этюды. – М.: Институт права и публичной политики, 2008. – 114 с. 80 с. илл.
6. Сергей Шахрай: «Монархия при парламенте... Мы решили эту задачу как Сперанский». Интервью [Электронный ресурс] // Деловая электронная газета Татарстана «Бизнес Online». URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/372831> (дата обращения: 19.03.2018).
7. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 18.10.1999, № 42, ст. 5005.
8. *Кильметова Р.Р.* Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2010. № 2 // СПС «КонсультантПлюс».
9. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996, № 4, ст.409.

References

1. Kabyshev V.T. Konstitucionnyj dialog // Vestnik Saratovskoj gosudarstvennoj yuridicheskoj Akademii. 2017. №5. S.12-21.

2. Krasnov M.A. Parlamentskaya model' v rossijskih regionah: rezony i vozmozhnosti // Voprosy pravovedeniya. 2013. № 1. S.12-24.
3. SHumpeter J.A. Kapitalizm, Socializm i Demokratiya / Per. s angl. Predisl. i obshch. red. V.S. Avtonomova. M.: EHkonomika, 1995 [Elektronnyj resurs] // Sajt «Institut svobody. Moskovskij Libertarium». URL: http://www.libertarium.ru/lib_capsocdem (data obrashcheniya: 04.05.2011).
4. Federal'nyj zakon ot 6 oktyabrya 1999 g. № 184-FZ «Ob obshchih principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii» // SZ RF. 18.10.1999, № 42, st. 5005.
5. Kil'metova R.R. Vysshee dolzhnostnoe lico v sisteme gosudarstvennoj vlasti sub"ekta Rossijskoj Federacii // Obshchestvo i pravo. 2010. № 2 // SPS «Konsul'tantPlyus».
6. Postanovlenie Konstitucionnogo Suda RF ot 18 yanvarya 1996 g. № 2-P «Po delu o proverke konstitucionnosti ryada polozhenij Ustava (Osnovnogo Zakona) Altajskogo kraya» // SZ RF. 1996, № 4, st.409.
7. Krasnov M.A. Rozhdenie rossijskoj Konstitucii: po scenariyu Lassalya? // Obshchestvennye nauki i sovremennost'. 2014. № 4.
8. Baturin Y.M. Konstitucionnye ehtyudy. – M.: Institut prava i publichnoj politiki, 2008. – 114 s. 80 s. Ill.
9. Sergej Shahraj: «Monarhiya pri parlamente... My reshili ehtu zadachu kak Speranskij». Interv'yu [Elektronnyj resurs] // Delovaya ehlektronnaya gazeta Tatarstana «Biznes Online». URL: <https://www.business-gazeta.ru/article/372831> (data obrashcheniya: 19.03.2018).