М.А.Краснов,
д.ю.н.,
Зав. кафедрой конституционного
и муниципального права НИУ ВШЭ

Искажение смысла российской Конституции – следствие несбалансированной системы власти

Российская Конституция содержит одну особенность, которая, к сожалению, перевешивает все ее достоинства. Это – дисбаланс в системе сдержек и противовесов, который предопределяет неизбежность формирования того, что я называю *персоналистским режимом*[1]. И едва ли не самым опасным его следствием является *разложение публично-властных институтов*.

Тут автора сразу же можно упрекнуть в публицистичности, поскольку понятие «разложение» не является юридическим и к тому же содержит в себе огромный заряд субъективизма. Соглашусь. В таком случае предлагаю считать его условной заменой следующего тезиса: деятельность органов государства либо сводится *к имитации* основной конституционной обязанности – признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина (ст.2), либо вообще *противоречит* этой обязанности (вплоть до выполнения представителями власти антиконституционных указаний). Здесь, однако, может возникнуть недоумение: у советского государства вообще ни доктринально, ни в реальности права и свободы не были приоритетом, однако, никто не утверждает, что органы государства разлагались. Но я говорю о разложении в координатах государства, которое на своем конституционном знамени начертало *правовые идеалы*. Трагедия состоит в разрушении этих идеалов, ибо начинает доминировать *нигилистическое отношение к правовым регуляторам*.

Речь идет не о бесконтрольности соответствующих государственных органов, а о нарушениях (либо в избирательном применении закона), совершаемых в силу *так называемого «заказа»*. Этот «заказ» не обязательно может быть, так сказать, «предметным (целевым)». Он может носить и «общий характер», ибо лица, замещающие государственные должности, и государственные служащие (для краткости обе категории буду называть чиновниками[2]) прекрасно понимают, какие именно их решения и действия (бездействие) могут удовлетворить соответствующую «инстанцию». Другими словами, основным мотивом деятельности совокупной российской бюрократии является

---

[1] См. подробнее: *Краснов М.А.* Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006; *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. – М., Институт права и публичной политики, 2008.

[2] Правда, тем самым под это условное понятие подпадают и депутаты, и судьи. Однако драма в том, что и те и другие ощущают себя именно чиновниками.

демонстрация лояльности. А *платой за лояльность* выступает то, что «начальство»[3] закрывает глаза на сомнительную, с точки зрения законности, деятельность чиновников, в том числе на их коррумпированность[4], участие в рейдерских захватах собственности и проч. Разумеется, нельзя говорить, что органы государства *всегда* работают *только* таким образом. Но их репутация уже такова, что даже когда они принимают решения в соответствии с законом, в общественном сознании презюмируется как раз их «заказной» характер.

Итак, **разложение состоит в том, что неправовой режим государственной деятельности становится стереотипным, а антиправовые миазмы, паттерны лжи и недобросовестности заражают все сферы жизни. Таким образом, перейдена та грань, за которой государство уже трудно называть конституционным. Признаки перехода за эту грань: не только массовость и повседневность нарушений прав человека и гражданина[5], но отсутствие адекватной государственной реакции на нарушения**.

***

Объективность требует признать, что публично-властные институты стали разлагаться еще в конце 1980-х – начале 1990-х гг. Однако этот процесс имел иную природу: переставала и в, конечном итоге, перестала действовать мощная мотивационная система в виде органов КПСС, которые поддерживали у многих людей иллюзию возможности найти справедливость. С падением КПСС эта иллюзия растаяла, а ее место так и не было замещено системой *реальной* правовой защиты человека. И потому едва ли не главной социальной проблемой стало массовое чувство заброшенности, отчаяния, безысходности от отсутствия какой бы то ни было легальной защиты.

Но предреволюционное и послереволюционное разложение институтов, при всей трагичности следствий этого процесса, было, так сказать, «*не контролируемым*», т.е. объективным, ибо в периоды революционной смены общественного строя невозможно ожидать эффективности ни старых, ни новых государственных институтов. Особенно, когда речь идет о смене авторитарной парадигмы на правовую.

---

[3] Под «начальством» здесь имеются в виду лица, которые вправе или имеют реальную возможность влиять на кадровую судьбу чиновника либо хотя бы на предоставление ему атрибутов «более высокого статуса» (соответствующих видов связи, транспорта, социально-бытовых привилегий и т.п.).

[4] Время от времени система «приносит в жертву» отдельных чиновников, которые привлекаются к ответственности. Но это не меняет общей картины.

[5] Несмотря на некоторую расплывчатость данного понятия, оно довольно широко применяется в российском законодательстве (см., например: ст.32 ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» от 26 февраля 1997 г., № 1-ФКЗ ст.3.1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, ст.4 ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ).

А вот **сегодняшнее разложение институтов можно назвать «контролируемым»**. Под этим утверждением я понимаю следующее: буквально все публично-властные институты, вне зависимости от их принадлежности к той или иной ветви власти, с начала 2000-х годов поставлены в зависимость от «условного» Президента[6], подчинены его влиянию. Поэтому в системе приоритетов этих институтов конституционность занимает одно из последних мест, тогда как на первое место вышли следование президентской воле (вне зависимости, отвечает ли она конституционным принципам или даже конкретным конституционным нормам), а нередко просто стремление угадать (предугадать) ее.

Но *почему* при формально той же самой конституционной конструкции власти разложение институтов в 2000-е годы приобрело «контролируемый характер»? Если ответить на этот вопрос в самой общей форме, можно сказать, что *В.В. Путин максимально реализовал «персоналистский» потенциал нашей конституционной конструкции, который существовал и при Б.Н. Ельцине*. Это – как раз тот случай, когда политическая «материя» особенно тесно переплелась с конституционно-правовой.

Справедливости ради отмечу, что стремление поставить под свой контроль иные публично-властные институты свойственно любому главе государства в логике президенциальной модели. Известный американский политолог Хуан Линц, будто бы заглядывая в будущую российскую действительность, писал в конце 1980-х годов: «Убежденность президента в том, что он обладает независимой властью и пользуется поддержкой народа, может создавать у него *ощущение собственной силы и миссии*, даже если количество проголосовавших за него в совокупности невелико. Проникнутый подобными представлениями о своем положении и своей роли, *он начинает воспринимать неизбежную оппозицию своей политике как раздражающий и деморализующий фактор*, в отличие от премьер-министра (в парламентской системе. – *М.К.*), который видит в себе всего лишь представителя временной правящей коалиции, а не выразителя интересов нации или народного трибуна»[7].

Тогда почему в устойчивых демократиях президенты не становятся всевластными «национальными лидерами»? Потому, что этому препятствуют два значимых фактора: ментальный (общественное сознание) и институциональный. Когда общество хорошо структурировано, обладает развитым конституционным сознанием, политической культурой, основанной на многолетнем опыте использования демократических процедур, и т.п., все это способно нейтрализовать институциональные пороки и, прежде всего, не

---

[6] «Условного», поскольку речь идет о принимающем принципиальные решения узком круге людей, в который входит сам Президент и его неформальная «референтная группа».

[7] *Линц Хуан*. Опасности президентской формы правления // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г.Капустина. М., 2006. С.217.

позволить зародиться режиму личной власти. Впрочем, для таких стран характерен и об баланс властных прерогатив основных государственных институтов. Иное дело – переходные страны. Здесь, как правило, еще отсутствует развитое конституционное сознание и поэтому, с одной стороны, оно либо будет развиваться в условиях сбалансированной политической системы, либо, наоборот, разрушаться, если сама институциональная система как бы «приглашает» главу государства к роли «отца нации». Не случайно, в большинстве постсоветских государств была взята на вооружение полупрезидентская модель как модель, наиболее удобная для закрепления института президента фактически как вождя.

Другое дело, что глава государства не всегда может полностью использовать свое институциональное превосходство. Этого по ряду причин как раз не удалось Б.Н. Ельцину. Но удалось В.В. Путину. Моя гипотеза сводится к тому, что к концу 90-х годов в стране сформировался мощный общественный запрос на «порядок» и «сильное государство». Однако (и здесь как раз сказался ментальный фактор) эти понятия по традиции воспринимались как полное послушание (пусть и показное) единоличной фигуре всех иных публично-властных институтов. Такой запрос совпал и с мировоззрением второго Президента, представляющего себе оптимальную государственную организацию исключительно как строгую иерархию.

Не только его риторика, но и первые шаги вполне отвечали общественным ожиданиям. В.В. Путин не случайно начал свою деятельность с «укрощения регионов». Создание семи федеральных округов с назначением в них своих представителей; ультиматум о приведении регионального законодательства в соответствие с федеральным; новый порядок формирования Совета Федерации и т.д. – всё это преследовало одновременно несколько целей: во-первых, продемонстрировать и обществу, и региональным элитам реальную возможности нового Президента влиять на ситуацию и тем самым повысить свою и без того растущую популярность; во-вторых, ослабить политическое влияние наиболее известных руководителей субъектов РФ; в-третьих, превратить региональные элиты, так сказать, в свои «приводные ремни» для обеспечения контроля уже за федеральными властными институтами. Эти меры принесли успех: через два-три года было сломлено сопротивление наиболее сильных и амбициозных региональных лидеров, которые вынуждены были начать демонстрировать свою лояльность Президенту (особенно после того, как провалилась попытка фронды в лице партии «Отечество – Вся Россия» во главе с Ю.М. Лужковым и М.Ш. Шаймиевым). Возможно, эта тенденция долго не просуществовала, если бы в начале 2000-х годов не начали действовать благоприятные экономические факторы: резкое ослабление курса

рубля в 1998 г. обусловило рост отечественной промышленности, но главное, стали расти мировые цены на топливно-энергетическое сырье, прежде всего, на нефть[8].

В итоге образовался своего рода синергетический эффект: с одной стороны, высокая популярность Путина и хорошая экономическая конъюнктура позволили ему не только использовать существующий властный потенциал, но и начать процесс *активного расширения своих властных прерогатив*; с другой стороны, резко возросшее влияние позволило Президенту *манипулировать общественным мнением и тем самым поддерживать и укреплять собственную популярность*.

Глубоко мифологизированное массовое сознание нашего общества, которому через подконтрольные СМИ последовательно и успешно навязываются новые или возобновленные мифы; патриархальные стереотипы, весьма распространенные во всех слоях населения, даже среди образованных людей, обусловливают восприятие «сильного государства» не как его правовой силы, а как силы «лидера» (его строгости, умения заставить всех трепетать перед ним, внушать страх и т.п.). Не случайно, во всех опросах популярность «первых лиц» разных исторических эпох, которые не применяли в своей политике репрессий (от Александра I до Ельцина), чрезвычайно низка, тогда как фигуры вроде Ивана Грозного, Петра I или Сталина ассоциируются с «порядком». Поэтому общество в большой (едва ли не большей) своей части не воспринимает нынешнее состояние как процесс разложения государственности.

Вряд ли конституционалисты смогут общество переубедить. Но, по крайней мере, мы сами не должны воспринимать и преподносить существующее положение вещей как вполне нормальное развитие, но с российской спецификой. Тем более, что конституционалисты могут оценить степень ненормальности на конкретных примерах. Я для иллюстрации избрал следующие.

Практика Конституционного Суда РФ. Основную массу дел, касающихся полномочий Президента РФ и его отношений и с иными институтами публичной власти, Суд рассмотрел в 1995-1999 годы[9] (в данном случае неважно, устраивают нас какие-то решения или нет). При этом авторами соответствующих обращений были, как правило, депутаты или законодательные органы – как федеральные, так и региональные. Эти дела

---

[8] Нефтяные цены постепенно начали расти еще в конце 1999 г., тогда как до этого в среднем эти показатели были на уровне 12-15 долларов за баррель. С начала 2000 г. по апрель 2004 г. цена на нефть марки Urals (российская нефть) находилась в диапазоне 20-30 долларов, с января 2005 по август 2006 г. цена увеличилась с 40 до 73 долларов. С июня 2005 по июль 2007 г. цены колебались в диапазоне 50-72 долларов. С января 2007 г. начался самый значительный взлет, который достиг пика в июле 2008 г. на отметке почти в 138 долларов за баррель. И хотя в 2008 году кризис в мировой экономике заставил снизить нефтяные цены, тем не менее, они уже не опускались в среднем ниже 60-70 долларов, а сегодня колеблются в диапазоне 90-110 долларов (см.: http://upload.rb.ru/upload/admins/files/kv-neft1.pdf).

[9] Нормативные правовые акты и судебные решения в настоящей статье проанализированы с помощью Справочной правовой системы «КонсультантПлюс».

касались и конституционности указов и распоряжений самого Президента РФ, и федеральных законов, и толкования Конституции РФ. Разумеется обращения поступали также от судов и граждан, но в них речь шла о субъективных правах, а не о балансе властных прерогатив между органами государственной власти.

А вот с 1 января 2000 г. по сей день рассмотрено всего *три (!)* дела, обращения по которым ставили под сомнение конституционность президентских полномочий (см. таблицу). Причем рассмотрение одного из трех дел было инициировано гражданами.

Конечно, Конституционный Суд РФ с 2000 года рассмотрел чуть больше подобных дел, но обращения касались полномочий главы государства, установленных еще до 2000 года (из них одно – о толковании Конституции РФ, по которому запрос поступил в 1999 году). Поэтому такие дела в таблице не отражены.

Таблица обращений в Конституционный Суд РФ после 1.01.2000 г. по вопросам, касающимся полномочий Президента РФ

№ п/п	**Название решения КС РФ**	**Дата принятия и номер решения КС РФ**	**Авторы обращения**	**Суть дела**
1.	Постановление «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 "О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»	25 июня **2001 г.** № 9-П	депутаты Госдумы	Своим Указом Президент РФ наделил Пенсионный фонд РФ полномочием по выплате государственных пенсий в противоречие с Законом РФ «О государственных пенсиях в Российской Федерации», в соответствии с которым это полномочие принадлежит государственным органам социальной защиты.
2.	Постановление «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с запросами Государственного собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики	4 апреля **2002 г.** № 8-П	Государственное собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совет Республики Государственного совета – Хасэ Республики Адыгея	ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрел досрочное прекращение полномочий (роспуск) законодательного органа власти субъекта РФ, осуществляемое федеральным законом, проект которого вносится Президентом РФ в Госдуму, а также временное отстранение руководителя субъекта РФ от исполнения

	Государственного совета – Хасэ Республики Адыгея»			обязанностей и отрешение его от должности.
3.	Постановление «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан»	21 декабря **2005 г.** № 13-П	граждане	Поправками к ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» была отменена выборность глав субъектов РФ

Таким образом, мы наблюдаем закономерность: *конституционное право наиболее бурно развивается, когда реально существует самостоятельность органов власти*. Ведь именно в таких условиях возникает практическая потребность в правовом разрешении спорных вопросов.

Впрочем, в среднесрочной перспективе, возможно, и хорошо, что Конституционный Суд практически перестал рассматривать дела, связанные с компетенцией Президента, поскольку он и сам перестал быть той единственной инстанцией, которая правовыми средствами должна охранять конституционный строй. Как, например, можно оценить признание Судом в 2006 году «*обязательности для всех органов публичной власти* основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых в соответствии с ее статьей 80 (часть 3)»[10]? Только как юридическое подтверждение фактически ликвидированного разделения властей.

Еще более наглядно конституционно-правовую аномалию демонстрирует **Федеральное Собрание**, которое стало настолько сервильным, что утеряло свой смысл основного сдерживающего властную экспансию института и, напротив, щедро наделяет главу государства (правда, чаще всего по его собственной инициативе) все новыми полномочиями, нередко выходящими за пределы его конституционных функций[11].

Тут, правда, может возникнуть вопрос: почему при низкой популярности первого Президента Парламент ему всё же «делегировал»[12] довольно много полномочий (165), в том числе сомнительных, с точки зрения соответствия Конституции РФ (по моим подсчетам 40)? На мой взгляд, потому, что само по себе «делегирование» не связано со

[10] См.: п.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2006 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности пункта 100 Регламента Правительства Российской Федерации».
[11] См.: *Краснов М.А.* Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервилизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4.
[12] Кавычки означают, что процесс наделения Президента полномочиями, содержащимися в законах, не вполне верно называть делегированием.

степенью популярности Президента. Глава государства, если исходить из Конституции РФ, – это институт, отвечающий за стратегические сферы, оборону, безопасность, обеспечение правопорядка и т.п. А большинство новых полномочий относилось именно к этим сферам. Что же касается «сомнительных» полномочий, то они *не воспринимались Думой как способные изменить властный баланс в пользу Президента*[13].

Иное дело – периоды В.В. Путина и Д.А. Медведева. В это время появляются полномочия, которые существенно повлияли уже на собственно политическую сферу (politics). Правда, не все они являются политическими в узком смысле этого слова, но среди них немало кадровых полномочий, которые усиливают Президента как институт, в зависимость от которого попадают *все* сколько-нибудь значимые органы и организации[14]. В частности, не приходится сомневаться, что Ельцину ни за что не были бы законодательно «делегированы» такие полномочия, как: представление кандидатур на должности руководителей субъектов Федерации, руководителей и аудиторов Счетной палаты РФ, председателя и заместителя председателя Конституционного Суда РФ; определение федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных на осуществление федерального государственного контроля (надзора), установление их структуры, полномочий, функций и порядка их деятельности; назначение и освобождение от должности ректоров двух крупнейших российских университетов МГУ и СПБГУ и т.п.

Но зачем Президенту услужливый, если не сказать «ручной», Парламент, если он, по российской Конституции, и без того представляет собой институционально весьма слабый орган, который не имеет практически никакого влияния ни на формирование Правительства, ни на проведение политического курса? А за тем, что такова логика бюрократии, которая в отсутствие политической конкуренции, фактически и управляет страной. В этой логике максимально всё должно быть под контролем, дабы «не происходило неожиданностей» и уж тем более, чтобы палаты Федерального Собрания не составляли фронду Президенту, как это было, в частности, при Ельцине. Потому и понадобилось обеспечить созданной Президентом же партии немыслимое при нормальной политической конкуренции большинство мест[15] в Думе. Это было достигнуто

---

[13] Например, общее руководство космической деятельностью; участие в регулировании семейных отношений; утверждение в должности президента РАН и др. никак не вытекают ни из конституционных функций Президента, ни из его общих полномочий.

[14] Зависимость подтверждается хотя бы тем, с какой легкостью ряд известных деятелей – например, Б.В. Грызлов, В.И. Матвиенко, А.Д. Жуков, С.Е. Нарышкин, Д.Н. Козак, В.В. Володин, С.Б. Иванов, С.М. Миронов, В.Ю. Сурков, наконец, Д.А. Медведев – перемещаются по должностям, относящимся не только к разным ветвям, но и уровням власти.

[15] По утверждению видного современного политолога А. Пшеворского, «демократия, скорее всего, не приживется в стране, где одна партия контролирует значительную (более чем 2/3) долю мест в законодательных органах» (*Пшеворский Адам*. Защита минималистской концепции демократии // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина. – М.:

разными способами, в том числе и не вполне законными, что уже само по себе составляет явное нарушение ст.13 Конституции. Формирование же лояльного Совета Федерации было достигнуто несколько иными способами, но, по существу, также далекими и от духа Конституции, и от ее норм.

Естественно, с таким Федеральным Собранием Президент может вести себя, как угодно, в том числе прямо нарушая компетенцию палат, совершенно не опасаясь какого-либо демарша. Одно из грубых нарушений компетенции Совета Федерации, например, было продемонстрировано в период войны с Грузией в августе 2008 г., когда Президент Д.А. Медведев позволил себе не обратиться в Совет Федерации за разрешением использовать Вооруженные силы РФ за пределами страны, как того требует п.«г» ч.1 ст.102 Конституции РФ. А уже позднее направил этой палате противоречащее Конституции письмо с предложением предоставить ему возможность принимать решения об оперативном использовании за пределами территории страны формирований Вооруженных сил, т.е. практически без контроля Совета Федерации.

И все-таки наиболее опасным, на мой взгляд, является **разложение самого института Президента**. Я в данном случае говорю даже не о том, что в совершенно антиконституционной стилистике передается (именно передается) президентская должность. Имеется в виду иное: обостряющийся, хотя и запрограммированный Конституцией РФ, *конфликт между двумя основными ролями главы государства*. Напомню, что *первая его роль – хранителя конституционного строя* и потому символа и реального объединителя всего народа. *Другая – роль партийного деятеля,* которая вытекает из нескольких конституционных норм, но прежде всего, из функции определения социальной, экономической, военной, внешней и всякой другой «отраслевой» политики (policy) и полномочия по фактически единоличному формированию Правительства РФ.

Конфликт заключается в том, что один человек не может гарантировать Конституцию, а, значит, абсолютно равные условия для всех участников легальной политической борьбы, и в то же самое время, в том же самом пространстве выступать одним из таких заинтересованных участников этой борьбы. *Обострение же этого* конфликта может наблюдать каждый непредвзятый конституционалист.

Некоторое время В.В. Путин, что называется, продолжал разыгрывать карту политически нейтрального «национального лидера» (вообще-то продемонстрировать свою нейтральность стремились все российские президенты). Но такая роль им всем не очень

«Ладомир», 2006. С.11. Правда, в Госдуме, формально избранной 4 декабря 2011 г., «Единая Россия» уже не имеет 2/3 мест, тем не менее, ее численность такова, что она по-прежнему может диктовать свои условия.

удавалась. А Путину еще меньше, так как, если даже закрыть глаза на неконституционность институализации лидерства, она (эта роль) предполагает, во-первых, демонстративную отстраненность от любых партий, а, во-вторых общественный консенсус по основным вопросам развития страны. Ни того, ни другого не было все эти годы. Ведь как сам Путин не скрывал своей теснейшей связи с созданной им же клиентелой под названием «Единая Россия», так и контролируемые Кремлем властные институты и масс-медиа без всякого стеснения нарушали ст.13 Конституции, организуя, финансируя и пропагандируя якобы самодеятельные акции для восхваления и поддержки властей на фоне жесткого подавления и информационного замалчивания либо искажения любых публичных проявлений несогласия с властями.

А уж в 2011 году роль «национального лидера» окончательно провалилась, ибо уже сама реализация идеи *Общероссийского народного фронта* есть не что иное, как противопоставление одной части общества другой: объединяющий смысл слова «общероссийский» ставится под сомнение словом «народный» и окончательно уничтожается словом «фронт». Данная оценка особенно ярко подтвердилась зимой 2012 года, когда В.В. Путин, уже как кандидат в Президенты, позволил себе фактически сузить понятие «народ», противопоставив ему некий слой населения, который, видимо, следует считать не частью народа, а то ли изгоями, то ли врагами народа…

***

Итак, предопределенный Конституцией политический режим разлагает, разрушает конституционную государственность и, боюсь, вместе с этим подтачивает российскую государственность в целом.