

Уважайте свою Конституцию

СЕРГЕЙ
ЦЫПЛЯЕВ

Низложение Съезда

Москва в октябре 1993 года. Незабываемое впечатление. После наступления комендантского часа я, полномочный представитель Президента Российской Федерации в Санкт-Петербурге, возвращаюсь со Старой площади в гостиницу. Автомобиль скользит по вымершему городу: ни людей, ни транспорта. На блокпосту нас останавливают милиционеры – в бронжилетах и касках, с «калашниковыми» на груди. «Пропуск». Водитель из гаража президентской администрации предъявляет пропуск. «Почему одна печать? Сегодня должно быть две!» Немая сцена. «Ваши документы», – это уже ко мне. Протягиваю удостоверение, и его, и меня внимательно изучают, видят подпись главы государства, берут под козырек: «Проезжайте». Дальше водитель на чем свет стоит ругает гараж за вновь неправильно оформленный пропуск. «Вам большое спасибо, а то вчера вез генерала, тот стал “качать права”, положили лицами на капот, надавали по почкам, потом разобрались, извинились и отпустили». За окном проплывал Кремль – в огнях и безмолвии.

Мы до конца не осознали, что тридцать лет назад страна чудом, с закрытыми глазами, прошла по краю пропасти, на дне которой – смута и гражданская война. Колоссальное политическое напряжение разрядилось принятием новой Конституции и проведением выборов в обе палаты Федерального Собрания.

Почему политическая элита тогда не смогла разрешить конфликт без военных действий на улицах Москвы? Помимо объяснений, завязанных на столкновении сторонников и противников радикальных реформ, стоит внимательно взглянуть на конструкцию государственной власти того времени. Какие системные дефекты ее архитектуры не обеспечили работу «сдержек и противовесов»? Почему кризис не удалось преодолеть без выхода за рамки законности? Сегодня общим местом, стандартной интерпретацией октября 1993-го стала формула «расстрел парламента исполнительной властью». Но был ли именно парламент стороной того конфликта?

Собственно парламентом, законодательным органом власти, являлся Верховный Совет, ранее избиравшийся непосредственно гражданами. Но в 1988 году в союзной Конституции, а в 1989-м и в российской, помимо Верховного Совета, появил-



Сергей Алексеевич Цыпляев (р. 1955) – главный редактор журнала «Власть», президент фонда «Республика», полномочный представитель Президента Российской Федерации в Санкт-Петербурге (1992–2000), народный депутат СССР и член Верховного Совета СССР (1989–1991), участник Конституционного совещания 1993 года.



ся новый орган – Съезд народных депутатов. Статья 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 в системе разделения властей; это абсолютный диктатор, коллективный самодержец, «исполняющий обязанности» народа.

Можно выделить два следствия этой неограниченной власти.

Первое – постоянная конституционная нестабильность. Съезд голосованием принимал целые комплексы конституционных поправок, немедленно вступавших в действие, так что на следующий день мы уже оказывались в другой стране. Подчас фундаментальные изменения вносились «с голоса», прямо от микрофона в зале заседаний. Автор в качестве народного депутата СССР имеет личный опыт подобного изменения статьи 49 Конституции СССР, открывшего возможность создания в стране политических партий.

Второе следствие вытекает из первого. Ключевой властной фигурой в политической системе *de facto* становился руководитель Съезда народных депутатов. Публичные лидеры, Михаил Горбачев и Борис 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 своими Съездами народных депутатов – то есть отказывались от важнейшего рычага власти. Если на союзном уровне, в случае с Горбачевым, последствия не успели проявиться в полной мере, то российская ситуация предельно обнажила этот институциональный конфликт. Съезд народных депутатов РСФСР под председательством Руслана Хасбулатова начал постепенно сдерживать реформаторский порыв президента, а затем приступил к ограничению президентской власти. Исполнительной ветви противостоял не парламент, а гораздо более могущественный орган в лице Съезда. Это предопределило тяжесть конфликта. Исход «сражения» в рамках действующего законодательства не вызывал сомнения: можно было ожидать полного разгрома президентской власти и превращения ее в декоративную конструкцию.

Последней попыткой избежать политического кризиса стало Конституционное совещание, открывшееся в Кремле летом 1993 года. Предложенный проект конституции утверждал разделение властей в форме президентско-парламентской республиканской модели. Российская модель республики в основных чертах следовала конструкции французской Пятой республики: три ветви власти – законодательная (парламент), испол-

нительная (правительство), судебная – и вне их в качестве арбитра глава государства: президент. В принципе, это модель республики для «начинающих»: для наций, не обладающих достаточно развитой культурой политического компромисса. Проект не предполагал наличия такого института, как Съезд народных депутатов.

Надо отчетливо осознавать, что в дополнение к расколу федеральных властей на Конституционном совещании явственно обозначился и «второй фронт»: напряжение по линии «центр – регионы». В ходе работы Конституционного совещания мне довелось не только консультировать и писать конституционные тексты, но и председательствовать во второй (региональной) секции, в которой участвовали по два представителя от каждого региона. Так вот, представьте, в один день приходят делегаты «национальных образований» и требуют предоставления контрольного пакета голосов в Совете Федерации, а также признания приоритета так называемого Федеративного договора перед Конституцией. Если этого не будет, они готовы покинуть Конституционное совещание. На другой день приходят посланцы «территориальных образований» и в такой же ультимативной форме требуют полного равноправия всех субъектов Российской Федерации. И те и другие вместе настаивают на радикальном перераспределении полномочий в пользу регионов вплоть до их суверенитета. Каковы будут ваши действия? Дело дошло до того, что председательствующий на секции Сергей Шахрай поставил передо мной задачу подготовить вариант конституции, состоящий из двух разделов – Основного закона и Федеративного договора – и предусматривающий нетривиальную формулу их соотношения, которая устроила бы всех («чтобы никто не понял, что примат у Основного закона»). Это полезный урок для любителей созывать учредительные собрания.

Трудно было ожидать, что действующий Съезд народных депутатов добровольно поддержит самоликвидацию. Тогдашние депутаты не чета нынешним: многие из них были закаленными в политических битвах бойцами, а не безымянными номерами в партийных списках. Союзный Съезд пошел на этот шаг под давлением обстоятельств – фактического распада союзного центра (и Советского Союза в целом) из-за путча ГКЧП в августе 1991 года. В России же вариантов было немного: исторический внутриэлитный компромисс, капитуляция исполнительной власти, силовой вариант, вовлечение в конфликт народных масс.

Безусловно, самым желанным выглядел первый вариант, но он оказался недостижимым из-за культурного неприятия компромисса и напрочь испорченных отношений лидеров проти-



воборствующих сторон. Второй вариант становился неизбежным в случае продолжения «игры по правилам», но тогда Съезд, составленный из представителей территорий, не удержал бы «второй фронт» с последующим провалом в неуправляемый хаос. В итоге реализовалась комбинация последних двух вариантов. Эскалация конфликта привела к силовому столкновению, в которое на стороне Съезда оказались вовлеченными и вооруженные граждане. Причем надо сказать, что исход конфликта отнюдь не был предрешенным. Маятник надолго завис в верхней точке. Случайности, действия лидеров, поведение большого количества игроков определяли, в какую сторону он качнется. Неслучайно стороны вели интенсивные переговоры с региональными властями, стремясь опереться на их поддержку.

Трудно было ожидать, что действующий Съезд народных депутатов добровольно поддержит самоликвидацию. Тогдашние депутаты не чета нынешним: многие из них были закаленными в политических битвах бойцами, а не безымянными номерами в партийных списках.

В силовой схватке Съезд народных депутатов РСФСР потерпел поражение и прекратил свое существование. Вместе со Съездом ушел в небытие лозунг «Вся власть Советам!», который был весьма популярен и среди депутатов реформаторского толка. Итогом политических битв, своеобразным «мирным договором» стала новая Конституция Российской Федерации. Однако вместо предусмотренного Конституцией разграничения полномочий между ветвями и уровнями власти, а также местным самоуправлением, страна написала на своих знаменах: «Вся власть президенту!» – и в итоге вновь приближается к историческому тупику. Удастся ли нам построить общество на прочном республиканском фундаменте, руководствуясь правилом «власть – только от народа и никому полностью!», узнают, похоже, только будущие поколения.

ПРЕТЕНЗИИ К ДЕЙСТВУЮЩЕЙ КОНСТИТУЦИИ

Когда в стране не находят разрешения социально-политические противоречия, общество обращается к идеям преобразования конституционного устройства. Градус дискуссий быстро поднимается; все чаще выдвигаются предложения принять новую российскую Конституцию. Бесспорно, новая конститу-

ция – символ принципиального разрыва с прошлым, но будущее прежде требует ясного и четкого ответа на важнейшие вопросы: что нас не устраивает в нынешней Конституции, что и как надо изменить, что необходимо сохранить и отстоять в грядущих политических битвах?

Основные претензии к действующей Конституции можно свести к нескольким пунктам. Во-первых, это выбор модели республики. Из трех «типовых» моделей – президентской (США), парламентской (ФРГ) и президентско-парламентской (Франция) – в основу нашей Конституции была положена президентско-парламентская республика. Между тем из многих уст сегодня звучит идея о переходе к парламентской республике. Во-вторых, периодически возобновляются разговоры о сверхполномочиях президента, вплоть до утверждений о самодержавном характере Конституции. Наконец, в-третьих, отдельные политики предлагают ревизию федеративного устройства – благоразумно уклоняясь от изложения деталей того, как именно они собираются перекраивать карту России.

Из девяти глав и 137 статей Конституции изменения, затрагивающие только что упомянутые пункты, коснутся не более четырех глав и не более двадцати статей. А ведь в Конституции есть и главы, за которые надо сражаться, как за свои стены: таковы «Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина», «Федеративное устройство», «Местное самоуправление». Каждый, кто предлагает «сместить» действующую Конституцию Российской Федерации и начать с чистого листа, должен спросить себя: уверен ли он в том, что заявленный в нынешнем Основном законе объем прав и свобод удастся удержать под натиском сторонников авторитаризма, а объем полномочий регионов и муниципалитетов – отстоять под натиском адептов централизации? Ведь войти в учредительное собрание легко, а вот выйти из него можно как без свободы, так и без России.

КАКАЯ РЕСПУБЛИКА НУЖНА РОССИИ?

Обсуждение выбора модели республики – наиболее глубокая тема из заявленных претензий. Этот выбор можно сравнить с выбором князем Владимиром религии для Руси. В принципе, выбрать можно любую модель, но привьется и укоренится только та, которая в наибольшей степени соответствует традициям народа и пониманию им жизни.

Пожалуй, самая продвинутая и самая редкая в мире – *парламентская республика*. В ней практически вся власть, за исключением судебной, сосредоточена в парламенте. Победив-



шая партия или коалиция партий формирует правительство из числа депутатов. Президент, будучи главой государства, обладает лишь символической властью, он выступает моральным авторитетом нации, а временами и кризисным управляющим – принимая решения, если формирование правительственной коалиции заходит в тупик. Здесь нет разделения на законодательную и исполнительную власть: победитель получает все. Подобная модель предъявляет самые высокие требования к политической культуре и демократическим привычкам граждан и политиков. Если они оказываются не на уровне, то система становится неустойчивой, переходит либо в диктатуру одной партии, либо в хаотические конфликты враждующих партий и краткосрочных правительств.

Когда в стране не находят разрешения социально-политические противоречия, общество обращается к идеям преобразования конституционного устройства. Градус дискуссий быстро поднимается; все чаще выдвигаются предложения принять новую российскую Конституцию.

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 каждой из них. Главной задачей президента в такой модели остается арбитраж, обеспечение согласованного функционирования всех властей. Конструкция сложная, поскольку, помимо судов, здесь соседствуют три властных центра, между которыми обозначаются линии напряжения и сотрудничества. Именно президентско-парламентская республика максимально дробит власть на части. Такая система устойчива и безопасна для наций, приступающих к знакомству с демократией.

Сегодня, однако, мы понимаем, что даже эта модель для нас остается «нарядом на вырост». Страна никак не может выйти за пределы примитивной социальной конструкции, которую можно обозначить как «вождь и племя». Она используется буквально везде: в политических партиях, научных и образовательных учреждениях, творческих союзах, предпринимательских

объединениях. Члены племени инстинктивно определяют, кто вождь, и руководствуются его указаниями, а не законами. Любая формальная конструкция плавно деформируется под привычную схему. Парламентская республика сама по себе не может. Сделаете президента символом – но тогда бессменным вождем станет премьер-министр, он же лидер правящей партии. В 2008–2012 годах мы поставили четырехлетний эксперимент и жили фактически в парламентской республике. Деятельность президента ограничивалась попытками формировать политическую повестку страны, он не оказывал существенного влияния на текущие процессы управления. Правительство отправляло исполнительные полномочия, опираясь на внушительное парламентское большинство. Для полноты картины оставалось только наделить членов правительства депутатскими мандатами (читай – неприкосновенностью) и осознать, что для премьер-министра нет никаких ограничений по времени пребывания у власти. На чем же основана уверенность в том, что новый текст Конституции России сумеет поменять практику, нравы и традиции власти? Советская история преподавала нам хороший урок: прекрасная конституция, оторванная от реальности, превращается в памятник и полностью утрачивает регулирующие способности.

СЕРГЕЙ ЦЫПЛЯЕВ
УВАЖАЙТЕ СВОЮ
КОНСТИТУЦИЮ

В ЗАЩИТУ ФЕДЕРАЛИЗМА

Каждый раз, когда кто-то заводил разговор об особых конституционных правах республик и автономных образований, я просил собеседника указать статьи, в которых они записаны. Обычно список заканчивался утверждением, что, мол, у них конституция и президент, а у нас устав и губернатор, да и вообще непорядок, поскольку субъекты федерации называются по-разному.

Главным достижением Конституции 1993 года стало утверждение конституционной (а не договорной) федерации с полным равноправием входящих в нее субъектов. Это далось непросто. Единственным существенным отличием на сегодня остается право республик наряду с русским языком устанавливать свои государственные языки. Но может ли это быть предметом зависти?

В Конституции использованы отработанные механизмы балансировки прав граждан и прав субъектов федерации. Это прежде всего двухпалатный парламент: в Государственной Думе каждый депутат представляет примерно равное число избирателей, а в Совете Федерации два человека представляют субъект независимо от его численности. Предусмотренные



Конституцией федеральные конституционные законы требуют для принятия трех четвертей голосов членов Совета Федерации, что позволяет группе, объединяющей четверть субъектов, блокировать нежелательные изменения этих важнейших актов. И самое главное – разграничение полномочий между федеральной и региональной властью, 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 центре, обострению межнациональных противоречий, окончательному отрыву власти от народа. Если люди не могут самостоятельно обустраивать свою жизнь и вынуждены ходить к начальнику с протянутой рукой, прося либо денег, либо высочайшего соизволения, то пространство остается, а страна умирает. Это тупик, в котором мы уже неоднократно побывали. Причем Россия выходила из него, каждый раз уменьшаясь в размерах.

Что нужно менять в нынешней Конституции

Первейшая задача, которая никак не дается нашему обществу, – обеспечение своевременной, плановой, ненасильственной смены политической и управленческой элиты. И дело не в конкретных фамилиях или политических идеях; требование такой смены – закон природы. В силу конечности нашей жизни общественный институт способен длительно существовать, если он обеспечивает смену поколений. Если же руководитель может неограниченно долго сохранять власть, то он начинает играть в «хозяина горы» и уже на дальних подступах уничтожает конкурентов, запуская кадровое вырождение структуры. Так создатель становится могильщиком любимого дела. А вот когда уход через определенное время неизбежен, он волей-неволей думает о преемниках и последователях, а не об эликсире бессмертия.

Сегодня часть 3 статьи 81 Конституции вполне однозначно утверждает: «Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Российской Федерации более двух сроков». В ходе последнего раунда внесения изменений в Конституцию в марте 2020 года из нее было исключено слово «подряд», получившее ранее удивительное толкование: сколько угодно заходов, но каждый не длиннее двух сроков. Ценой, которую пришлось заплатить за эту поправку, стало обнуление сроков последних двух президентов. Проблема заключается в том, сможет ли общество (управляющий класс) удержать эту норму или же друж-

но начнет торить дорогу для следующего непогрешимого и несменяемого вождя. Кстати, не исключаю возникновения дискуссии о том, как понимать слово «срок». Скажем, если ушел досрочно, то срок не засчитываем? В 1951 году Конгресс США принял 22-ю поправку к Конституции США, запретившую избирать одно лицо на должность президента более, чем два раза. То есть достаточно самого факта избрания, а понятие срока не существенно. Таким был ответ на нарушение американскими гражданами заложенной еще Джорджем Вашингтоном традиции не задерживаться в президентском офисе более двух сроков.

Вторая задача – возвращение четырехлетнего избирательного цикла вместо введенного в 2008 году шестилетнего для Президента России и пятилетнего для депутатов Государственной Думы. Энергетика движения страны в значительной степени задается ритмом политического цикла. Президент США избирается каждые четыре года, а члены Палаты представителей (аналог Государственной Думы) ходят на выборы каждые два года. Да, президенту надо активно работать, да, жалко расставаться с удачным президентом, но зато появляется возможность побыстрее исправить ошибку и расстаться с неудачным. Политический состав парламента точнее подстраивается под политические предпочтения граждан. Французы традиционно использовали семилетний президентский срок, но в 2000 году провели референдум и сократили его до пяти лет – для придания большего динамизма государственной машине. Наиболее распространенные в мире сроки пребывания у власти именно четыре года и пять лет. Для России же сейчас лежать на печи и ждать чуда – смерти подобно; поэтому два срока по четыре года – это целая эпоха и шанс полностью выложиться для любого эффективного президента.

В качестве последнего рубежа защиты несменяемой власти порой 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 143 миллионов соотечественников не найдется нескольких десятков человек, которые в состоянии управлять страной. Другие народы их находят, а у нас их нет? Дело вовсе не в ущербности нации, просто «грядки», на которых вырастают лидеры, аккуратно 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. Особо хочу подчеркнуть, что Конституция практически не регламентирует систему выборов. Последняя уста-



навливается федеральными и региональными законами, так что все наши принципиальные претензии следует адресовать в первую очередь законодателям и бороться за конкурентную и честную избирательную систему, опираясь на Конституцию. Даже прямые выборы членов Совета Федерации легко организовать, не меняя конституционного текста, было бы желание сделать это.

Конституция несет на себе печать политических битв 1992–1993 годов, в пламени которых она рождалась. Тогда было сделано одно принципиальное отступление от типовой модели, в силу которого мы имеем ослабленное правительство, практически полностью поставленное под контроль президента. Следует устранить дисбаланс и укрепить конституционный статус Правительства Российской Федерации.

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.

Первая ключевая позиция – формирование и отставка правительства. Президент России может отправлять Правительство России в отставку по собственной инициативе. А вот 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 Евгения Примакова. Оно пользовалось уверенной поддержкой депутатского корпуса и доработало бы до конца президентского срока, сделав невозможными последующие эксперименты со смотринами премьер-министров в качестве будущих преемников. Смысл желаемых поправок сводится к следующему: Президент отправляет в отставку Правительство только в том случае, если Государственная Дума выразила недоверие Правительству или само Правительство подало заявление об отставке. Остальная совокупность норм нашей Конституции, касающихся формирования Правительства, дает в целом те же возможности, что и французская Конституция, хотя и изложены они в далекой от изящества манере.

Есть и второе принципиальное отличие от стандартной модели. В последней президент вправе издавать только согласованные с правительством указы – за исключением собствен-

ных конституционных полномочий президента. Такая норма обеспечивает согласованную общую линию президента и правительства. Когда президент и правительство представляют разные партии, требуется высокое искусство политического компромисса. Ограничение нормотворчества президента имеет свои достоинства и недостатки и требует публичного обсуждения. Причем 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 и председателями обеих палат распустить нижнюю палату парламента и объявить новые выборы. Такая норма сильно остужает страсти и помогает безболезненно выходить из политических тупиков в треугольнике «президент – парламент – правительство». Это не разгон парламента, а обращение к народу с предложением пересмотреть состав своих представителей. Сегодня Президент России может распустить Государственную Думу только в двух случаях: тоекратное несогласие с кандидатурой Председателя Правительства или выражение недоверия Правительству. Так что в отношениях с парламентом французский президент гораздо «самодержавнее» российского. Все остальные конституционные полномочия Президента не выходят за общепринятые рамки и в совокупности не тянут на понятие «сверхполномочий».

Придирчивый взгляд найдет еще целый ряд конституционных положений, которые можно изложить лучше и точнее. Внесенные в 2020 году поправки не затрагивают неизменяемых разделов Конституции – «Основы конституционного строя» и «Права и свободы человека и гражданина», – а следовательно, не меняют принципиально общественную жизнь и политический процесс (за исключением раздела «Местное самоуправление»). Для начала достаточно указанных выше изменений, поскольку главная проблема кроется совсем не в конституционном тексте.

ТРЕБУЮТСЯ ГРАЖДАНЕ РЕСПУБЛИКИ

Анализ текста российской Конституции исследователем, не знающим наших реалий, приведет к ожидаемому результату: он выяснит, что самая сильная власть у нас – это парламент. Именно он принимает законы и бюджет. Что сможет исполнительная власть в тесных рамках закона и без денег? А самая слабая власть – судебная, и ее надо законодательно укреплять.

Мы просто не обращаем внимания на то, что за законодателями у нас последнее и решающее слово. Именно депутаты



в 1992 году почти единогласно ратифицировали денонсацию Союзного договора, в 1991-м приняли программу радикальных экономических преобразований, а в 2012-м ратифицировали протокол о присоединении России ко Всемирной торговой организации. Почему же парламент не пользуется своей властью? Потому что этого не хотят или не могут люди, ставшие членами парламента. Мы можем передать парламенту еще больше полномочий, но, пока там вместо номеров из партийных списков не появятся самостоятельные, уважающие себя и страну депутаты, парламент останется демократической декорацией.

Этот гипотетически неискушенный исследователь удивится письмам, получаемым Президентом России от представителей самых разных слоев российского общества и содержащим просьбы и требования, далеко выходящие за рамки конституционных полномочий высшего должностного лица. Нам предстоит преодолеть психологию верноподданных, требующую превращения всякого верховного лидера в диктатора. Лакмусовой бумажкой гражданской зрелости общества служит состояние местного самоуправления – фундамента и школы демократии и самоорганизации. А вот здесь мы пока наглухо застряли в начальных классах.

Никакая конституция не работает сама по себе, она живет в сознании и сердцах ответственных граждан республики. Надо почаще вспоминать простой лозунг, относящийся ко всем нам: «Уважайте свою Конституцию».