

Доклад

# КОНСТИТУЦИОННЫЙ КРИЗИС В РОССИИ И ПУТИ ЕГО ПРЕОДОЛЕНИЯ



2016

# **КОНСТИТУЦИОННЫЙ КРИЗИС В РОССИИ И ПУТИ ЕГО ПРЕОДОЛЕНИЯ**

## **Доклад**

Основные положения доклада подготовлены авторским коллективом под руководством докторов юридических наук, профессоров Елены Лукьяновой и Ильи Шаблинского и доктором политических наук, кандидатом юридических наук Владимиром Пастуховым.

# Содержание

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Глава 1. Коллапс конституционного правоприменения в России                                     | 5  |
| Глава 2. Исторические предпосылки посткоммунистического конституционного кризиса               | 7  |
| Глава 3. Хроническая конституционная недостаточность: диагноз и лечение                        | 9  |
| Глава 4. Особенности принятия Конституции как одна из причин конституционного кризиса          | 12 |
| Глава 5. Особенности конституционной модели как одна из причин конституционного кризиса        | 15 |
| Глава 6. Конституционная контрреформа в 1994–1999 годах                                        | 17 |
| Глава 7. Конституционная контрреформа в 2000–2015 годах                                        | 20 |
| Глава 8. Изменение параметров конституционного строя как следствие конституционных контрреформ | 25 |
| Глава 9. Формы проявления конституционного кризиса                                             | 35 |
| Глава 10. Конституция переходного периода                                                      | 38 |
| Глава 11. Три фундаментальных проблемы современного российского конституционализма             | 40 |
| Глава 12. Долгосрочная стратегия конституционной реформы в России                              | 44 |



Россия находится на пороге конституционного поворота. От нас зависит, что это будет: очередной антиконституционный переворот или, напротив, начало долгой работы по восстановлению погрязших конституционных свобод и принципов, которые в течение полутора десятилетий ограничивались следовавшими одна за другой конституционными контрреформами, размывавшими демократическое содержание российской Конституции. Сегодня все говорит о том, что власти готовы воспользоваться отчасти реальными, отчасти ими самими созданными внешними и внутренними вызовами, чтобы вытравить остатки содержания из российской Конституции.

Все признаки готовящегося конституционного переворота налицо. Власть в России сосредоточивается в руках неконституционных органов, дублирующих и подменяющих собой конституционные институты. Часть этих неконституционных властных образований формализована (вроде аппаратов администрации президента РФ и Совета безопасности РФ), а часть существует вообще как бы «вне политики» — вроде узкого круга приближенных к президенту лиц. Россия даже не знает, кто ей на деле управляет, не говоря уже о контроле над этими людьми.

Одновременно обозначилась тенденция превращения парламента в «съезд народных депутатов», единственной функцией которого является политическая раскраска принимаемых президентом и его «ближним кругом» решений. Участвовавшие абсолютно неконституционные совместные заседания депутатов Государственной думы и членов Совета федерации свидетельствуют о стремительной ресоветизации политической системы России. Все это есть свидетельство глубочайшего конституционного кризиса, поразившего Россию.

Конституционный кризис налицо. Он должен и может быть преодолен путем восстановления демократического содержания российской Конституции при помощи радикальной и, в то же время, взвешенной и поэтапной конституционной реформы, нацеленной на установление конституционного порядка в России. Это принципиальный выбор, который в ближайшее время русскому обществу предстоит сделать, и к которому оно должно быть готово.

Мы мечтаем о сильной и процветающей России. И мы понимаем, что в современном мире Россия может быть сильной и процветающей только в том случае, если она станет конституционным, правовым государством. На осознание этой истины ушло более ста трагических лет, в течение которых российский народ понес колоссальные жертвы. Ныне живущим поколениям нужно сделать так, чтобы эти жертвы не оказались напрасными.

## **Глава 1. Коллапс конституционного правоприменения в России**

Двадцать два года существования российской Конституции так и не сделали Россию по-настоящему конституционным государством. К своему четвертьвековому юбилею российский посткоммунистический конституционализм подходит в кризисном состоянии. У этого кризиса специфическая природа: Россия столкнулась не столько с конституционным кризисом в точном смысле этого слова, сколько с кризисом конституционного правоприменения.

После серии конституционных контрреформ, последовательно проводимых правительством в период с 2001 по 2015 годы, российская Конституция и российская правоприменительная практика оторвались друг от друга так далеко, что в настоящий момент они существуют в параллельных мирах, не соприкасаясь между собой.

Кризис конституционного правоприменения имеет три основные формы проявления:

- ✓ отклонение правоприменительной практики от базовых конституционных принципов;
- ✓ ограничения в реализации базовых конституционных прав и свобод;
- ✓ блокировка работы ключевых механизмов защиты конституционных прав и свобод.

В первую очередь коррозии подверглись такие основополагающие конституционные принципы, как сменяемость власти, разделение властей, а также политический и экономический плюрализм. В России созданы условия для непрерывного неконституционного воспроизводства власти, минуя избирательные механизмы. Исполнительная власть получила неограниченные возможности контроля над законодательной и судебной властью. Происходит монополизация политической и экономической жизни общества. Внутри исполнительной власти усиливается влияние неконституционных дублирующих «вспомогательных» органов, присваивающих себе полномочия конституционных органов власти.

Существенным ограничениям подверглось важнейшее конституционное право — право собственности. Государство широко практикует экспроприацию собственности через применение репрессивного уголовного правосудия. Ни

один человек — от простого обывателя до акционера системообразующих экономических предприятий — не застрахован от рейдерских захватов имущества, фактически ставших легализованной формой перераспределения собственности с участием и при посредничестве государственной бюрократии. Рейдерство является абсолютно неконституционной, но поощряемой и развиваемой государством практикой, позволяющей бюрократии во взаимодействии с криминальными структурами осуществлять контроль над экономической жизнью российского общества.

Ограничение права собственности неизбежно сопряжено с ограничениями других прав и свобод. С существенными изъятиями действуют политические права и свободы: прежде всего, избирательное право, право на свободу слова (за счет политического контроля и монополизации управления электронными и основными печатными СМИ), право свободы собраний (за счет неоправданных административных ограничений и непропорциональных санкций), а также многие другие основополагающие политические права.

По мере углубления экономического кризиса существенные ограничения возникают при реализации защищаемых Конституцией социальных прав граждан, в том числе права на справедливую пенсию, а также права на бесплатное лечение и образование. Существенным ограничениям подвержено право на личную безопасность и на справедливый суд. Деятельность правоохранительной системы находится далеко за пределами конституционного поля, и государство не прилагает никаких усилий, чтобы вернуть ее обратно.

Последовательное и целенаправленное устранение независимости правосудия и превращение суда в административный придаток правительственной машины привело к блокированию возможностей эффективной защиты гражданами нарушенных конституционных прав и свобод. Это касается работы всей судебной системы, включая общие и арбитражные суды. Однако в наибольшей степени пострадало уголовное судопроизводство, фактически утратившее признаки правосудия. Не менее серьезный и существенный урон понесло и конституционное правосудие, компетенция и независимость которого были значительно урезаны.

## **Глава 2. Исторические предпосылки посткоммунистического конституционного кризиса**

Кризис конституционного правоприменения возник не на пустом месте. У него есть как общие, так и специальные причины. В числе общих причин можно назвать историко-культурные, социально-экономические и сугубо политические. К специальным причинам следует отнести особенности генезиса действующей Конституции и полученные при появлении ее на свет юридические «родовые травмы».

Хотя формально история русского конституционализма насчитывает почти сто лет, практического конституционного опыта у России немного, и Конституцию 1993 года, при всех ее недостатках, можно считать первой попыткой полноценного реального воплощения в жизнь конституционных норм и принципов на территории России. До этого лишь предпринимались шаги с целью «имплантировать» отдельные конституционные механизмы в тело имперской, самодержавной (позднее — тоталитарной) по своей сути системы. Разумеется, было бы странно ожидать, что с первой попытки все пойдет гладко. Конституционный опыт является важнейшей составляющей успеха конституционного строительства: не набив «шишек», трудно рассчитывать на положительный результат. Успешность современных западных демократий подготовлена несколькими веками поисков правильных решений, полных разочарований и ошибок. Нет ничего страшного в том, что первый конституционный урок пошел не впрок, главное — сделать из случившегося правильные выводы.

Слабость института частной собственности, отсутствие буржуазии и среднего класса, которые являются на Западе носителями конституционных ценностей, сделали путь русского конституционализма еще более тернистым и извилистым. Даже сто лет тому назад русская буржуазия была социально и политически слаба для того, чтобы возглавить революционный процесс, а русская интеллигенция разделяла скорее народнические, чем конституционные, воззрения. Семьдесят лет советской власти не способствовали их возмужанию. Легализация частного рынка после почти векового перерыва не могла привести автоматически ни к рождению новой русской буржуазии, ни к превращению советской интеллигенции в средний класс. Социальные и политические следствия рыночной экономики не могут возникнуть раньше, чем эта экономика начнет работать. Первоначальные конституционные ожидания 90-х были не столько ошибочными, сколько преждевременными. Их время наступает только сейчас.

Отчасти вынужденное, отчасти ставшее следствием несбыточных надежд излишнее ускорение политических и экономических преобразований, с одной стороны, и одновременно (как это ни парадоксально) непоследовательный и неполный отказ от десоветизации политики и декоммунизации идеологии — с другой, привели к тому, что конституционную систему пришлось монтировать в самых неподходящих, максимально неблагоприятных для этого условиях. В результате посткоммунистический русский конституционализм вышел более декларативным, чем содержательным. Ни те, кто был за, ни те, кто был против, в действительности не были готовы воплощать конституционные практики, хотя и были готовы об этом много говорить.



### **Глава 3. Хроническая конституционная недостаточность: диагноз и лечение**

Помимо причин, имеющих общий характер, кризис конституционного правоприменения обусловлен также и причинами, прямо относящимися к действующей Конституции. Признавая историческую значимость Конституции 1993 года, следует отметить, что этот конституционный проект не был безупречен. В саму ткань Конституции оказалась вшита мина замедленного действия, которая, в конечном счете, два десятилетия спустя привела к перерождению конституционной системы в авторитарно-советскую.

Конституция оказалась неспособной противодействовать восстановлению в России режима личной власти, не ограниченного никакими правовыми противовесами. Важнейшими элементами этой системы стало устранение независимости судов и установление государственного контроля над средствами массовой информации. Отчасти это является результатом того, что действующая Конституция не появилась из общенационального консенсуса.

Разработка проекта Конституции велась в закрытом режиме и была подчинена одной-единственной задаче — закрепить юридически результаты победы одной из сил в остром политическом противостоянии, а также обеспечить стабильность власти победившей партии. Это, конечно, не те цели, ради которых должна писаться конституция, и это не могло не сказаться на ее дальнейшей судьбе. Очень многие проблемы сегодняшнего дня произрастают из трагедии осени 1993 года, когда расколовшееся российское общество не смогло найти компромисс и вышло из кризиса через государственный переворот (хотя его и вряд ли можно назвать антиконституционным).

«Родовая травма» наложила глубокий отпечаток на содержание действующей Конституции. В глаза бросается, прежде всего, ее двойственность, внутренняя противоречивость. Главными факторами, обусловившими хроническую недостаточность посткоммунистического конституционализма, его неспособность удерживать власть в рамках обозначенного в тексте основного закона конституционного поля стали неопределенность конституционных принципов, невнятность контрольных механизмов и дисфункциональность конституционного правосудия.

Конституционные принципы являются важнейшим элементом конституционной системы. Поскольку конституция по природе своей является политическим и юридическим документом одновременно, именно через интерпретацию принципов политические и философские воззрения на

государство и общество трансформируются в юридические нормы и практики их применения. Любая нечеткость или неопределенность в формулировании конституционных принципов в дальнейшем многократно усиливается увеличительным стеклом правоприменительной практики, трансформируясь в общую аморфность и неэффективность правовой системы в целом. В действующей российской Конституции многие фундаментальные принципы (в отличие от фундаментальных прав и свобод) оказались сформулированы достаточно небрежно и неполно. Трудно сказать, стало ли это следствием чьей-то непреднамеренной оплошности или как раз в этом и состоял замысел, но именно этот пробел обозначил ту щель, в которую впоследствии утекло конституционное, либеральное содержание этого основополагающего акта.

Вопрос о контроле над властью является центральным для любой конституционной системы, но в конституционном проекте 1993 года он оказался актером «второго плана». Механизмам общественного контроля уделено в действующей российской Конституции гораздо меньше внимания, чем постулированию прав и свобод. А ведь без этих механизмов реализация прав и свобод на практике абсолютно невозможна, что и было доказано всей последующей эволюцией посткоммунистического конституционализма. Вопрос о власти должен быть в Конституции центральным. Ограничения, препятствующие ее чрезмерному сосредоточению в одних руках, должны быть четкими и конкретными, а не расплывчатыми, как сейчас. Их соблюдение должно подкрепляться наличием системы сдержек и противовесов — эта необходимость была практически полностью проигнорирована создателями действующей Конституции.

Недостатки конституционного проекта вполне могли быть компенсированы четкой работой конституционного правосудия. Надо отдать должное авторам этого проекта, предусмотревшим необходимый и весьма адекватный для условий России механизм такого правосудия, которое должно было осуществляться через специально созданный в этих целях высший суд. До какого-то момента конституционное правосудие действительно было эффективно, но шаг за шагом компетенция и независимость Конституционного суда стали урезаться проводимыми одна за другой конституционными контрреформами правительства. В результате конституционное правосудие стало дисфункциональным — оно практически исключено из конституционного правоприменения. Причем это сделано двояко: с одной стороны, Конституционный суд самоустранился от разрешения острых конституционных коллизий, прикрывшись щитом неоправданно суженной компетенции; с другой стороны, даже тогда, когда Конституционным судом

принимаются значимые решения, их обязательность для других судов оказывается ничем не подкреплённой. Таким образом, главное предназначение Конституционного суда — интерпретация и воплощение в жизнь конституционных норм — оказалось не реализованным.

Как и любая запущенная хроническая болезнь, посткоммунистическая конституционная недостаточность плохо поддается лечению. Для преодоления кризиса конституционного правоприменения нужны как срочные, совершенно неотложные меры, так и программы долгосрочной коррекции, рассчитанные на годы, если не на десятилетия. Образно говоря, чтобы выйти из кризисного состояния, необходимо вначале реализовать комплекс конституционных реанимационных мероприятий, нацеленных на восстановление функциональности системы, а затем запустить программу конституционной реабилитации, конечной целью которой является превращение России из увядающей псевдоимперии в современное национальное государство, способное адекватно противостоять внешним и внутренним вызовам.

## **Глава 4. Особенности принятия Конституции как одна из причин конституционного кризиса**

У действующей Конституции России непростая история рождения. Она создавалась и принималась в условиях фактического двоевластия и выросла из жесткого противостояния политических группировок, сосредоточенных в различных ветвях государственной власти — в депутатском корпусе и в президентской администрации. Формально одной из причин конфликта были разногласия по поводу новой формы правления. Но на эту внешне видимую причину наслоились и другие, связанные с экономическим кризисом, распадом СССР и новым самоопределением Российской Федерации на международной арене. Кризис нашел наихудшую форму разрешения — вооруженное противостояние, в результате которого одной из группировок удалось подавить другую.

После этого доработка проекта Конституции фактически велась уже в закрытом режиме и на основе корпоративно-политических интересов и предпочтений победившей группы. Если в июне-июле 1993 года в рамках Конституционного совещания к обсуждению проекта привлекались различные общественные силы, то спустя два месяца, в октябре-ноябре главную роль в нем играли функционеры президентской администрации. Да, рядом ведущих специалистов были разработаны базовые конституционные положения. Но важнейшая часть текста (о разграничении полномочий между государственными органами) ваялась в недрах аппарата, который руководствовался исключительно сиюминутной расстановкой сил и интересами своего патрона.

Характер этого противостояния был таков, что это не могло не отразиться на последующем конституционном развитии. В ходе противостояния были насильственно распущены все советские представительные органы власти, приостановлена деятельность Конституционного суда, расстреляно и захвачено здание Верховного совета, пролита кровь. В условиях действия чрезвычайного положения в столице президентским указом был назначен конституционный референдум, проведенный по специально установленным и отличавшимся от установленных законом правилам.

Фактически осенью 1993 года президентом страны был осуществлен конституционный переворот, или конституционная революция (чаще его называют конституционным кризисом, хотя кризисы вряд ли разрешаются с

помощью танков). Это привело к полной смене отечественной конституционной парадигмы и слому устоявшейся конституционной традиции.

При этом надо отметить, что смена Конституции в тот период была безусловной необходимостью. Приход Ельцина к власти на широкой демократической волне свободных выборов и гласности, в условиях снятия «железного занавеса», открытия границ и начала свободного обмена вряд ли предполагал иной путь, нежели приведение Основного закона страны в соответствие со всеми достигнутыми человечеством базовыми философскими и политико-правовыми ценностями мировой государственности. И эти ценности ни в какой мере не предполагали смены Конституции советско-партийными методами «жесткой руки» — расстрела демократически избранного парламента и проведения конституционного референдума по правилам, априори отвергающим принцип верховенства права.

История не терпит сослагательного наклонения. Но, оценивая любые исторические события, люди всегда задают себе вопрос, «что было бы, если бы...». Поэтому в свете современного конституционного кризиса хочется представить, каким могло бы быть альтернативное развитие нашей конституционной истории, если события развивались бы иначе, если бы Съезд народных депутатов РСФСР и президент договорились. Получили бы мы тогда такую или похожую на нее Конституцию? Думается, рано или поздно, но получили бы. Только гораздо лучше проработанную и в гораздо большей степени согласованную внутри общества. Да, конечно, это не случилось бы мгновенно. Да, конечно, не обошлось бы без конкуренции проектов, без жестких парламентских, общественных и научных дебатов. Да, коммунисты могли бы задержать этот процесс на некоторое время. Но в любом случае Конституция была бы принята, и такой путь был бы позитивней.

К сожалению, подобное развитие событий было маловероятным. Трудно представить, что сильный и уверенный в себе Съезд, избранный на свободных альтернативных выборах, провозгласивший независимость России, сам готовящий конституционную реформу и поддержанный большинством (62 из 89)<sup>1</sup> регионов по вопросу о президентском указе №1400, пошел бы на уступки. Так же трудно представить, что первый президент России, который все время требовал у Съезда дополнительных полномочий, ни в чем не хотел согласовывать свои действия с представительным органом власти, бесконечно творил «указное право» и не терпел критики, сдержал бы свои амбиции. Могли ли они договориться? Вряд ли. Они не хотели договариваться, и каждый считал

---

<sup>1</sup> См.: Век XX и мир. 93. Октябрь. Москва. Хроника текущих событий. М., 1993.

себя вправе быть недоговороспособным, несмотря на отчаянные усилия группы переговорщиков, пытавшейся в обострившемся до крайности противостоянии их примирить и предлагавшей нулевой вариант (отмена указа №1400 и отмена решения Съезда об отрешении президента от должности).

Но в итоге случилось так, как случилось — страна попала в ловушку созданного прецедента принятия либерально-демократической Конституции жестким способом сверху — вот тот специальный российский путь, который нам исторически достался и который привел к конституционному кризису, но уже в совсем иных исторических условиях.



## **Глава 5. Особенности конституционной модели как одна из причин конституционного кризиса**

«Родовая травма» Конституции не могла не наложить отпечаток на ее содержание. О чем идет речь? С одной стороны это — либеральная Конституция, сконструированная по модели лучших демократических конституций Европы второй половины XX века. Она полностью согласована с европейской Конвенцией «О защите прав человека и основных свобод». В качестве главной основы конституционного строя Конституция установила непререкаемые пределы государственного произвола — связанность государства при принятии любых решений неотчуждаемыми и непосредственно действующими правами человека. Ее философской базой являются народовластие, разделение властей, идеологический и политический плюрализм, верховенство права. Казалось бы, все хорошо.

Тем не менее, действующая Конституция России считается в науке одной из самых неудачных среди конституций, принятых в конце 1980-х — начале 1990-х годов на волне демократических революций, прокатившихся по миру.

Прежде всего, потому, что она состоит из двух практически несовместимых частей, которые блокируют друг друга именно в силу своей несовместимости. Речь идет о европейско-либерально-современных 1 и 2 и архаично-авторитарных 3–8 главах. Сыграл свою роль и экстренный режим подготовки конституционного проекта. Именно ему обязана Конституция комплектом юридических проблем (пробелы, дефекты, конфликтность, противоречивость, диспозитивность, правовая неопределенность и рамочность отдельных норм). Эти проблемы априори предопределили высокую вероятность политического усмотрения при их толковании и реализации.

Ведь сам по себе всего лишь провозглашенный, но не подкрепленный балансом властных прерогатив, принцип разделения властей не гарантирует от формирования системы политического моноцентризма. Равно как и не предопределяет с неизбежностью абсолютного доминирования лица, замещающего пост президента РФ. Он лишь делает это возможным при стечении ряда обстоятельств.

И такие обстоятельства сложились. Действительность показала, что ограничивать себя власть в России — и в первую очередь это относится к президентской власти — так и не научилась. Первый же конфликт возник уже

через месяц с небольшим после конституционного референдума — в феврале 1994 года. Тогда президент решил отправить в отставку генерального прокурора Александра Казанника, который совершил немыслимый по меркам корпоративной этики поступок — проигнорировал указание главы государства и исполнил решение Государственной думы об амнистии участников событий сентября-октября 1993 года. Но согласно Конституции, освободить генерального прокурора от должности был вправе Совет федерации, позиция которого по вопросу о прокуроре не совпала с президентской. Конфликт длился больше года и окончился победой президента — он поступил по-своему. Спустя четыре года ситуация с генеральным прокурором повторилась, но уже при поддержке Конституционного суда<sup>2</sup>.

За прошедшие 20 лет подобных конституционно-правовых историй зафиксировано множество. Состояние конституционного поля резко ухудшилось. Произошла, если можно так сказать, инволюция (антоним эволюции) конституционного развития, остановить и повернуть которую вспять можно, только хорошо осознав и проанализировав все произошедшее. В противном случае мы раз за разом будем наступать на одни и те же грабли, совершая прежние ошибки.

---

<sup>2</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 1999 г. №17-П «По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела».

## Глава 6. Конституционная контрреформа в 1994–1999 годах

Новая Конституция приживалась непросто. Ученые и практики очень низко оценили первое пятилетие ее реализации. Академик Кутафин охарактеризовал его так: «У меня иногда складывается мнение, что Конституция была принята только для того, чтобы создать видимость наличия в стране новой Конституции. Получается следующее: Конституция действует, но регионы приводят свое законодательство в соответствие с ней как бы под дулом пистолета.

Федеральные власти, т.е. власти, которые больше других заинтересованы в реализации Конституции, тоже не очень последовательно ее исполняют и даже не всегда понимают содержащиеся в ней нормы и положения»<sup>3</sup>. Его коллеги были настроены не менее критично. И это понятно. Ведь только за 1998–1999 годы Министерство юстиции зарегистрировало около 50 тысяч законов субъектов федерации, треть из которых противоречила федеральному Основному закону. В свою очередь, за этот же период прокуратура принесла протесты на 1400 законов субъектов по причине их неконституционности<sup>4</sup>. Но с такой ситуацией можно и нужно было работать. И такая работа — по освоению новой Конституции и по приведению законодательства в соответствие с ней — постепенно шла.

Однако при этом основные положения об основах конституционного строя трансформировались в минимальной степени. Целенаправленная корректировка Конституции осуществлялась лишь в одном-единственном направлении — во внеконституционном расширении президентских полномочий.

Первый президент России очень быстро вырос из определенных самим себе пределов власти, как грудничок из ползунков. Ему было тесно на этом правовом поле.

Президентские полномочия расширялись тремя основными способами:

- ✓ президентскими указами;
- ✓ федеральными законами (реже, поскольку в этот период парламент еще избирался и функционировал в условиях острой политической конкуренции);

---

<sup>3</sup> Кутафин О.Е. Конституция и проблемы ее реализации. // В сб. Российский конституционализм: проблемы и решения (материалы международной конференции). – М., 1999. С. 201.

<sup>4</sup> См.: Лучин В.О. Конституционные деликты. // Государство и право. 2000. № 1. С. 12.

✓ актами Конституционного суда, в том числе толкованиями Конституции.

Ни один из обжалуемых в Конституционном суде указов президента (а таких было немало) не был признан не соответствующим Конституции.

Расширение полномочий президента в этот период касалось в основном федерального уровня власти и практически не затрагивало регионов.

Отрабатывались модели взаимоотношений на уровне президент-парламент-правительство. Причем практически всегда в пользу президента. Показателен пример взаимоотношений президента и парламента по вопросу о назначении председателя правительства.

Впервые глава государства отправил правительство в отставку в марте 1998 года. Правительство Черномырдина не было особенно дорого Думе. Но в процессе согласования кандидатуры нового премьера вспыхнул острый конфликт. Президент предложил кандидатуру молодого министра топлива и энергетики Сергея Кириенко. Большинство депутатов выступило против. Президент решил настаивать.

Партийные фракции в Думе, дважды отказавшейся дать согласие на назначение Кириенко, давали понять, что ожидают от президента выдвижения новой кандидатуры. Но он и в третий раз выдвинул Кириенко. Очередное голосование «против» означало роспуск палаты. И Государственная дума, скрепя сердце, дала согласие: депутаты не были готовы к роспуску за полтора года до истечения их полномочий.

Реализация конституционной нормы выглядела как бесцеремонное принуждение — смысл слова «согласие» категорически искажался или вовсе терялся. В связи с этим группа депутатов обратилась в Конституционный суд с просьбой дать толкование Конституции. В запросе предполагалось, что часть 4 статьи 111 подразумевает представление президентом не одной кандидатуры на должность премьера, а разных в случае, если он использует все три попытки выдвижения.

Не без спора внутри, но Конституционный суд в очередной раз однозначно встал на сторону президента. Прочитав слово «кандидатур» в единственном числе, он решил, что глава государства вправе предлагать все три раза одну и ту же кандидатуру на должность премьера и «настаивать на ней»<sup>5</sup>. Один из судей в своем особом мнении отметил, что такое решение невозможно было принять «без некоторого насилия над семантикой русской речи».

---

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. №28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации».

В итоге президент Ельцин сыграл в истории российского конституционализма противоречивую роль. Он, безусловно, полагал себя создателем и защитником демократических институтов. И действительно, такие институты, как независимые СМИ и политические партии, получили развитие именно в годы его президентства (показательно, что все три кампании по выборам в Государственную думу, состоявшиеся в этот период, заканчивались победами оппозиционных партий). При нем получил закрепление принцип выборности губернаторов. Первый президент буквально видел свою миссию в укоренении в России демократии. Но одновременно некоторые его личные качества — импульсивность, авторитарность и самоуверенность — препятствовали доведению реформ до их логического конца. И, в конечном счете, позволили повернуть их вспять.

Основные изменения начались с введением в политический оборот термина, а в деловой — должности «преемник президента» и с занятия этой должности Владимиром Путиным. Финал этой части истории конституционной инволюции осуществил уже преемник, приняв своим указом №2 беспрецедентные правила о неответственности президента России, ушедшего в отставку, за любые действия (кроме тяжких преступлений) в период его нахождения у власти и о материальных гарантиях после ухода с поста. Как говорится — преемник рассчитался за должность.

## **Глава 7. Конституционная контрреформа в 2000–2015 годах**

Практически сразу с приходом к власти Владимира Путина и его команды началось полномасштабное наступление на основы конституционного строя России. Сначала по двум главным направлениям — федерализм и политический режим. С этой задачей — переформатированием конституционных смыслов, определяющих цели и методы внутренней политики, — успешно справились в течение первого срока президентства ельцинского преемника.

Уже 13 мая 2000 года был принят указ № 849 «О полномочном Представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе»<sup>6</sup>, которым фактически были изменены характер федеративных отношений и территориальное деление Российской Федерации. Спустя несколько месяцев был издан указ «О Государственном совете Российской Федерации»<sup>7</sup>, в соответствии с которым был создан не предусмотренный Основным законом совещательный орган с открытым перечнем полномочий, состоящий, помимо президента, из руководителей высших исполнительных органов субъектов федерации. К 2002 году был осуществлен переход от рамочного к всеохватывающему федеральному регулированию огромного перечня вопросов, подрывающий саму идею совместных предметов ведения федерации и ее субъектов, который поставил под сомнение федеративное устройство государства в целом. В поправках 2003 года к закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов» из компетенции субъектов неожиданно исчез ряд позиций, определенных 72 статьей Конституции. Позже некоторые предметы совместного ведения были просто напрямую перераспределены в пользу федерации<sup>8</sup>. Кроме этого, внедрялись и реализовывались внеконституционные формы федерального вмешательства (например, право роспуска президентом региональных представительных органов) при фактическом отказе Конституционного суда от использования для разрешения такого рода конфликтов специально предусмотренного Конституцией способа — споров о компетенции.

---

<sup>6</sup> Собрание законодательства РФ, 2000. № 20. Ст. 2112.

<sup>7</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2000, № 36. Ст. 3633.

<sup>8</sup> Собрание законодательства РФ, 2004. № 35. Ст. 3607.

Одновременно велась массированная атака на демократические институты — референдум и выборы — и, опосредованно, на парламентаризм. В законодательство о референдуме были внесены поправки, исключавшие реальную возможность его проведения. Даже Конституционный суд ничего не смог этому противопоставить — он признал эти поправки не соответствующими Конституции, но парламент заменил отмененные нормы еще более одиозными. С весны 2002 года на региональных выборах началась апробация административно-ресурсной избирательной технологии, устранявшей политическую конкуренцию на местах путем тотальной «зачистки» всех групп избирателей — давления на бюджетников, угроз пенсионерам, вбросов избирательных бюллетеней, фальсификации результатов голосования, подметным выездным голосованием, организацией стопроцентного голосования в психиатрических клиниках и пр. В это же время произошел внутрипарламентский переворот: в апреле 2002 года фракция «Единство» — предшественница «Единой России», нарушив пакетное соглашение, фактически захватила власть в Думе, устранив от руководства комитетов представителей других фракций.

В этот же период началось внедрение антиконституционной практики уголовно-правового преследования граждан в корыстных и политических целях, основанное на игнорировании правоохранительными и судебными органами фундаментальных неограничиваемых прав граждан, предусмотренных 46, 47, 49 и 50 статьями Конституции. Эта практика довольно быстро приобрела характер массовых уголовно-правовых репрессий. Термин «Басманное правосудие» прочно укоренился в лексиконе отечественных и зарубежных СМИ. Рост коррупции в правоохранительных органах и в судах приобрел взрывной характер, усиленный неприменением предусмотренной Уголовным кодексом ответственности за преступления против правосудия.

В целях удержания контроля над судами были специально расширены полномочия президента. Искажается положение пункта «е» статьи 83 Конституции, в которой ему предоставляется право всего лишь представлять Совету федерации кандидатуры для назначения на должность судей высших судов (Верховного, Высшего Арбитражного, Конституционного) и назначать федеральных судей — в декабре 2001 года в закон о статусе судей вносится поправка, в соответствии с которой Совет федерации назначает председателей и заместителей председателя Верховного и Высшего Арбитражного судов по

безальтернативному представлению президента. Также президент получает право назначать председателей **всех** судов вплоть до районных<sup>9</sup>.

Финалом этого акта марлезонского балета стал пакет законов, принятых под предлогом событий в Беслане. Тогда одним махом были отменены выборы губернаторов регионов, смешанная избирательная система заменена пропорциональной, введен запрет на создание избирательных блоков и на участие в выборах всех элементов политической системы, кроме политических партий. Этим был нарушен конституционный принцип равенства общественных организаций перед законом и начата деформация политической системы. Одновременно изменились требования государства к порядку создания и регистрации политических партий, что резко сузило право граждан на объединение. Участие партий в выборах было вменено им в обязанность и стало жестким законодательным условием их существования. Введено правило о государственном финансировании партий, получивших депутатские мандаты, которое прочно привязало политических акторов к государству и лишило их независимости. Взамен участия в выборах общественным организациям и НКО была «брошена кость» в виде неконституционного органа — Общественной палаты. Все это происходило с одобрения Конституционного суда, который послушно благословлял нововведения, даже если для этого требовалось пересматривать свои собственные решения.

В том же 2004-м впервые вышло в свет издание «Красная книга. Конституция Российской Федерации»<sup>10</sup>, где недействующие нормы Основного закона и нормы, смысл и содержание которых были существенно изменены в ходе их практического применения, были выделены жирным курсивом. Тогда это выделение охватывало около трети конституционного текста и казалась, что это очень много. Но процесс на этом, увы, не остановился.

Второй и третий президентские сроки Путина (с некоторой передышкой на время президентства Дмитрия Медведева) ознаменовались последовательным внеконституционным расширением (расползанием во все стороны) президентских полномочий в ущерб полномочиям других государственных органов и органов местного самоуправления. К тому, что было у Ельцина, добавилось право роспуска региональных парламентов и еще большая подчиненность президенту органов исполнительной власти<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> См. подробнее: *Краснов М.А., Мишина Е.А.* Открытые глаза российской Фемиды / Под общ. ред. Т.Г. Морщаковой. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2007.

<sup>10</sup> Красная книга. Конституция Российской Федерации. – М., «Новая газета», 2004.

<sup>11</sup> *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 482.



Например, поправка в закон «О Правительстве» (статья 32), подчинявшая напрямую президенту все силовые ведомства, МИД и Минюст, в действительности с учетом президентских указов и отраслевого законодательства обернулась непосредственным подчинением ему в обход правительства не шести, а двадцати органов исполнительной власти (5 министерств, 12 федеральных служб и 3 федеральных агентства)<sup>12</sup>.

Постепенно были сужены полномочия парламента. В первую очередь, бюджетные. Вплоть до того, что парламент перестал сам создавать проект государственного бюджета. Теперь он всего лишь делегирует своих представителей в специальную комиссию. Его задача сведена до покорного одобрения спущенного сверху основного финансового документа государства. Дополнительно был принят закон о парламентском расследовании, который полностью нейтрализовал этот важный инструмент системы сдержек и противовесов.

Особо показательна история со Счетной палатой, которая, согласно Конституции, является органом финансового контроля, образуемого палатами парламента и действующего по их поручениям. Смысл конституционной нормы заключался в том, что исполнительная власть не должна участвовать в создании Счетной палаты, поскольку деятельность органов управления как раз и является объектом контроля палаты. Однако в результате поправок, внесенных в 2004 и 2006 годах в федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», президент получил право представлять кандидатуры председателя палаты и всех ее аудиторов. По сути, уже этого было достаточно для того, чтобы палата перестала быть независимой. Но оказалось, что это не все: в 2013 году был принят новый закон, который вообще перевернул конституционную норму с ног на голову. Согласно ему, депутаты Государственной думы и Совета федерации сначала представляют кандидатов в аудиторы президенту, который может согласиться с ними (и тогда депутаты получают право голосовать за кандидатуру в аудиторы), а может и не согласиться. В последнем случае президент представляет кандидатуру сам. О каком парламентском контроле над бюджетными расходами может идти речь?

Очередной виток наступления на Конституцию совпал с началом третьего срока президентства Владимира Путина. Весной 2012 года как ответ на резко возросшую общественную активность граждан после очередных выборов в Думу были ужесточены санкции за участие в публичных мероприятиях и ограничено право граждан собираться мирно и без оружия. Начались прямые

---

<sup>12</sup> См.: Я.Ю.Старцев Институционализация неявных полномочий Президента РФ и их роль в функционировании президентской власти. [Pdf-файл](#).

уголовно-правовые расправы с инакомыслящими. Был дан старт к возведению нового «железного занавеса»: появилось понятие некоммерческой организации — иностранного агента. Одновременно ограничивались свобода слова и дискуссии в средствах массовой информации и интернете, изменилась трактовка запрещенной политической деятельности. На арену активно вышла Русская православная церковь. Ей были предоставлены дополнительные государственные льготы и преференции. В школах введен предмет «Основы православной культуры». На практике всячески пресекаются попытки граждан пропагандировать и разъяснять положения статьи 14 Конституции о светском характере государства и о равенстве религиозных объединений. Парламентом предпринимаются попытки внести в Конституцию поправки об особом значении православия и роли РПЦ.

События на Украине и последовавшее за ними присоединение к России Автономной Республики Крым и города Севастополя, которое вызвало острую международную реакцию на грани международного бойкота страны, многократно обострили и углубили кризис конституционного строя. Само по себе присоединение новых регионов произошло с грубым нарушением конституционного законодательства (ФКЗ «О Конституционном суде» и «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта»). Более того, была нарушена часть 4 статьи 15 Конституции и поставлен под сомнение приоритет международного права в российской правовой системе. Продолжилось строительство «железного занавеса». Вопреки конституционному принципу равенства граждан перед законом были ограничены права депутатов и госслужащих в гражданском обороте — для них был введен запрет на владение собственностью за рубежом и пользования зарубежными финансовыми инструментами, а также ограничена свобода передвижения (запрет на выезд в подавляющее число стран). Для российских предпринимателей, ведущих деятельность за пределами страны, был специально принят закон «О контролируемых иностранных компаниях», всем гражданам вменено в обязанность уведомлять о наличии счетов в иностранных банках. Введено понятие и открыт перечень «нежелательных иностранных организаций». Все это было многократно усилено еще более одиозной трактовкой положений законодательных нововведений в подзаконных актах правоохранительных органов и практикой их применения. Еще одним депутатским изыском стал законопроект об уголовной ответственности за «антироссийскую пропаганду», по которому такой пропагандой можно признать любую критику власти.

## **Глава 8. Изменение параметров конституционного строя как следствие конституционных контрреформ**

Хронологическая фиксация конституционно-правового развития не дает полного представления о конституционной инволюции. Для постановки точного диагноза необходим дополнительный анализ трансформации отдельных конституционных институтов. Попробуем это сделать за одним изъятием: в представленном докладе умышленно не рассматривается состояние конституционных основ правосудия и деформация российской судебной системы, поскольку острота существующей проблемы в этой области требует отдельного исследования.

### **Система разделения властей**

Ошибка конституционной модели, в результате которой институт президента оказался вне пределов системы разделения властей, привела к тому, что этот институт (высшее должностное лицо — единоличный государственный орган с небольшим аппаратом, обеспечивающим его деятельность) очень быстро преобразовался в самостоятельную ветвь власти. Опираясь на изначально немалые конституционные полномочия, эта ветвь многократно укрепила, расширила и конкретизировала их в ущерб всем остальным ветвям власти, окончательно подмяла их под себя, обескровила и фактически осталась единственной на всей российской государственно-властной поляне. На сегодняшний день внеконституционных — явных и скрытых — президентских полномочий ученые насчитывают от 300 до 700 (учитывая, в том числе, те, которые реализуются через официальные полномочия подчиненных президенту или зависимых от него лиц).

Как известно, главным предназначением системы разделения властей является их взаимный контроль друг над другом, взаимовоспрепятствование вмешательства в их исключительные полномочия и недопущение узурпации власти какой-либо одной ветвью посредством механизмов системы сдержек и противовесов. Поэтому основной задачей президентской власти была полная ликвидация самих этих механизмов или недопущение каких-либо возможностей их применения.

Проще всего было подменить конституционные способы формирования государственных органов, поставив их под абсолютный контроль и сделав таким образом зависимыми. Именно в этом и состояла суть расширения

президентских полномочий в отношении представительной, исполнительной и судебной власти на всех уровнях. Изначально конституционно слабо сформулированные, но все же существующие в конституционном тексте механизмы сдержек и противовесов (преодоление вето президента, отрешение его от должности, назначение председателя правительства, генерального прокурора, судей высших судов, аудиторов Счетной палаты, конституционный контроль, судебное обжалование действий и решений) полностью утратили свою актуальность. Администрация президента при Ельцине — небольшой аппарат советников, помощников, хозяйственников и юристов — разрослась до уровня ЦК КПСС. Сегодня это обширнейший чиновничий аппарат с мощными региональными отделениями в виде полномочных представителей президента, федеральными инспекторами и иными внеконституционными институтами, осуществляющий власть в стране от имени президента. Этим аппаратом принимаются или согласовываются все без исключения решения, даже самые мелкие. За 15 лет такой стиль и методы руководства приобрели характер непререкаемого делового обыкновения. В результате ни у кого не осталось ни малейшей возможности, ни желания кого-либо сдерживать и кому бы то ни было что-либо «противовешивать». Все сдержки и противовесы сосредоточились в одних-единственных руках — в руках президента. Выстроенная моноцентрическая модель власти взяла под козырек, и ее колеса слаженно покатались по колее, проложенной главой государства. По сути, была ликвидирована не только система сдержек и противовесов, но и сами ветви власти. Все, кроме одной — президентской.

### **Избирательная система**

Одной из самых непростых задач в установлении моноцентрической системы власти явилось встраивание в нее представительных и иных выборных органов. Решить эту задачу было невозможно без искажения конституционных принципов избирательной системы, поскольку при проведении свободных и справедливых выборов невозможно сформировать послушные органы. Именно выборы определяют степень участия населения в принятии государственно-властных решений. Только посредством выборов может быть создана площадка для достижения общественного консенсуса на основе сопоставления мнений и представлений о должном и сущем разных групп населения и политических акторов. Но для моноцентрической системы власти такая ситуация неприемлема, поскольку моноцентризм не предполагает какого-либо дополнительного участия в принятии любых решений. Кроме того, именно

выборы и только выборы обеспечивают естественную сменяемость власти, что категорически противоречит самой идее моноцентризма.

С 2002 года в России ни одни выборы не проводились по тем же правилам, что и предыдущие. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изменялся за это время 73 раза. В общей сложности в него было внесено 898 поправок (в среднем 69 изменений в год и от 250 до 300 изменений на один четырехлетний избирательный цикл), а объем текста вырос с ~470 до ~760 тысяч знаков. Поправки многократно вносились в одни и те же нормы, отдельные институты бессистемно исключались и возвращались в зависимости от сиюминутной конъюнктуры и политической целесообразности (например, графа «против всех»). В результате избирательные законы перестали быть законами как таковыми и превратились в трудноисполнимые инструкции, активно используемые для манипулирования избирательным процессом. Дьявол всегда кроется в деталях.

И это понятно. Потому что задачей всех без исключения проходивших за последние 15 лет избирательных кампаний было вовсе не создание площадки для достижения консенсуса. Нужно было любыми способами сформировать послушный парламент, либо легитимизировать очередную пролонгацию полномочий высшего должностного лица. Именно поэтому так часто менялось избирательное законодательство. В каждом случае оно вынуждено было подстраиваться под ситуацию — под падение рейтингов, под крепнущую оппозицию, под появление харизматичных лидеров, под снижение явки, под усиливающийся общественный контроль — подо все что угодно, под любой фактор, который помешал бы достижению поставленных безусловно-неоспоримых целей.

Постепенно ограничивались активное и пассивное избирательные права граждан. Жесткое и однозначное конституционное ограничение о том, что не имеют права избирать и быть избранными лишь граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (часть 3 статьи 32) было существенно расширено — распространено на лиц, имеющих неснятую и не погашенную судимость за тяжкие и (или) особо тяжкие преступления, и даже на тех, чья судимость уже была снята или погашена. Соответственно, под эти цели менялось и уголовное законодательство — чтобы любым способом исключить участие в выборах нежелательных персон. Вопреки конституционному принципу равенства граждан перед законом под ограничения пассивного избирательного права подпали все граждане России, проживающие за рубежом, и граждане, имеющие

собственность за пределами России. Практика судебного обжалования результатов голосования изобрела многочисленные способы ограничения прав граждан на избирательные споры. Все эти манипуляции проделывались только с одной целью — не допустить к выборным должностям ярких думающих людей, находящихся в оппозиции к действующей власти.

Так была специально создана система распределения депутатских мандатов, при которой партия власти всегда в процентном отношении получала больше мест в парламенте, нежели реальное пропорциональное соотношение по результатам голосования. Это расхождение варьировалось от 30% (на выборах 2003 года «Единая Россия» набрала 37,56% голосов и получила 67,56% мандатов — 304 места) до 5,6 % и 3,6% на выборах 2007 и 2011 годов. В любом случае законодательно ей создавались привилегии, ставящие ее в неравное положение по отношению к другим политическим партиям.

## **Парламентаризм**

Итогом манипуляций с избирательным законодательством стало формирование парламента, предназначение которого сформулировал лидер фракции партии власти в Государственной думе: «Это не та площадка, где надо проводить политические баталии». Эта фраза в передаче журналистов трансформировалась в очень точное определение нынешней Государственной думы: «Парламент — не место для дискуссий». По свидетельству самих депутатов: «Дума, по сути, превратилась в штамповальный цех по одобрению законов, написанных в администрации президента и в правительстве»<sup>13</sup>.

Цель была достигнута. Но оказалось, что ее достижение имеет свою обратную сторону. Отбор персонального состава депутатского корпуса в зависимости от степени лояльности кандидатов к власти, а не от их личных качеств, нанес сокрушительный удар по профессионализму парламента. А депрофессионализация законотворческой деятельности, ставшая результатом порочной системы отбора, естественно и закономерно привела к обвальному падению авторитета парламента в обществе и недоверия населения к принимаемым им законам.

Показательна сравнительная характеристика деятельности российского парламента за все годы с момента принятия Конституции. За шесть первых лет, с 1994 по 2000 годы Государственной думой было принято 1213 законов (примерно два закона за одно заседание). Из них 501 закон отклонялся или

---

<sup>13</sup> См.: *Драпеко Е.Г.* Думская торпеда. // Советская Россия. 6 июля 2002. С.1.

возвращался в палату Советом федерации или президентом. Вступило в силу 904 федеральных закона<sup>14</sup>. Четвертый созыв за четыре года работы принял уже 1062 федеральных закона. Пятый созыв принял 1581 федеральный закон. Но абсолютные рекорды бьет Дума нынешнего созыва. Согласно официальным статистическим данным, только в 2014 году было внесено 1684 законопроекта, принято и подписано президентом — 464 закона, то есть принималось по полтора закона в день без выходных, отпусков и праздников. Закономерно, что вето президента как важный инструмент системы сдержек и противовесов полностью исчезло из практики парламентской деятельности: при послушном парламенте никаких разногласий быть не может.

В результате только 16% россиян положительно оценивают деятельность Государственной думы, а 56% отзываются о ней резко отрицательно вплоть до утверждения, что парламент не нужен вообще<sup>15</sup>. Действительно, сегодня и Дума, и Совет федерации перестали быть представительными органами как таковыми. Этот парламент не способен обеспечить должного уровня мозговой атаки, необходимой при выработке текстов законопроектов, и спрогнозировать риски правоприменения. Он вообще мало на что способен, поскольку субъекты будущих правоотношений никаким образом не влияют на его судьбу и не в состоянии оценить результаты его работы путем голосования на выборах. То, что называют сегодня российским парламентом, превратилось всего лишь в дорогостоящую для бюджета страны ширму, подменившую представительную демократию охлократией и прикрывающую неконституционное изменение формы правления.

Сегодня российский парламент с урезанными бюджетными полномочиями, лишенный реальных инструментов парламентского контроля, обремененный искаженным законодательным процессом, подогнанный под систему экстренного принятия-одобрения спущенных сверху законопроектов, представляет собой жалкое зрелище. За редкими единичными исключениями депутатский корпус — это сборище непрофессиональных позеров и демагогов, получающих большую зарплату, занимающихся самопиаром и упорно выдавливающих из своих рядов принципиальных думающих коллег.

---

<sup>14</sup> Цифры приводятся по состоянию на февраль 2001 г. См.: *Аверьянов А.Н.* Аналитическая записка «К вопросу о совершенствовании законотворчества в Российской Федерации». — М., 2001. Федеральное Собрание. С. 1.

<sup>15</sup> Опрос [«Общественное мнение о деятельности госдумы и депутатах»](#), Левада-центр, 26 ноября 2013.

## Федерализм

Моноцентрическая система власти не терпит территориальной дифференциации. Поэтому вполне закономерно, что с приходом Путина к власти первый и главный удар был нанесен по российской федеративной модели. Здесь надо пояснить, что сама эта модель является специфической и вряд ли имеет какие-либо аналоги в мире. Ее специфика в том, что Россия никогда не являлась и не является федерацией в чистом виде. Даже в Российской империи, не считавшейся федеративным государством, особенности национально-государственного устройства страны были отражены в полном титуле императора, состоявшем из 113 слов. В нем одновременно сочетались не только перечень территориальных субъектов империи, но и их различное правовое положение, выраженное различным статусом монарха в каждом из них: Император и Самодержец, Царь, Государь, Великий Князь, Князь, Государь и Великий Князь, Повелитель, наследный Государь и обладатель, наследник, Герцог и прочая<sup>16</sup>.

Не была Россия «чистой» федерацией и в составе СССР. До 1989 года в РСФСР не было двухпалатного парламента, ее автономные образования (республики, автономные округа и автономные области) напрямую были представлены в Верховном совете СССР, а все края и области административировались из центра напрямую по унитарной модели. Буква «Ф» в аббревиатуре Советской России имела, скорее, символическое значение, отражающее условия собирания российских земель начала XX века. Поэтому кажущееся противоречие статьи 5 Конституции, которая сначала устанавливает равенство субъектов, а затем сразу же проводит разницу между ними, выделяя республики, есть вовсе не противоречие, а закономерность, обусловленная спецификой модели и особенностями очередного собирания земель в эпоху парада суверенитетов перед разрушением СССР.

Тем не менее Россия — пусть и не чисто федеративное, но, безусловно, сложносоставное регионалистское государство. В общем-то, не столь важно, как эту модель называть. В любом случае она и не чисто унитарная. Можно

---

<sup>16</sup> «Божиею поспешествующею милостию, МЫ, NN, Император и Самодержец Всероссийский, Московский, Киевский, Владимирский, Новгородский; Царь Казанский, Царь Астраханский, Царь Польский, Царь Сибирский, Царь Херсониса Таврического, Царь Грузинский; Государь Псковский и Великий Князь Смоленский, Литовский, Волынский, Подольский и Финляндский; Князь Эстляндский, Лифляндский, Курляндский и Семигальский, Самогитский, Белостокский, Корельский, Тверский, Югорский, Пермский, Вятский, Болгарский и иных; Государь и Великий Князь Новгорода Низовския Земли, Черниговский, Рязанский, Полотский, Ростовский, Ярославский, Белозерский, Удорский, Обдорский, Кондийский, Витебский, Мстиславский, и всея Северныя страны Повелитель; и Государь Иверския, Карталинския и Кабардинския земли и области Армения; Черкасских и Горских Князей и иных наследный Государь и обладатель; Государь Туркестанский; наследник Норвежский, Герцог Шлезвиг-Голстинский, Стормарнский, Дитмарсенский и Ольденбургский, и прочая, и прочая, и прочая» (ст. 59 Основных государственных законов Российской Империи (изд. 1906 г.)).



назвать ее «смешанным федерализмом». И именно такая модель, не предполагающая унификации регионов, с четким разграничением полномочий между федерацией и территориями при наличии механизмов разрешения территориальных и национальных споров, достаточно точно конституционно обозначена. В рамках этой модели крайне опасно действовать по правилам моноцентристской схемы власти. Сложносоставное государство не предполагает абсолютного диктата центра. Любое навязанное решение всегда воспринимается регионами как отрицательное, любой абсолютный диктат приводит к региональной деградации и к росту внутрирегионального национализма, питающего национальные элиты.

К сожалению, вопреки этим многократно проверенным историей законам в течение последних 15 лет под разными предлогами (необходимости преодоления противоречий между федеральным и региональным законодательством, в целях создания «единого конституционного пространства» и укрепления вертикали власти) происходило сворачивание российского федерализма. Основными чертами трансформации конституционных принципов государственного устройства России стали:

- ✓ переход федерального законодательства от рамочного к всеохватывающему и унификация законодательного регулирования;
- ✓ изменение соотношения полномочий по предметам совместного ведения в пользу федерации;
- ✓ сокращения перечня предметов остаточного ведения субъектов и объема их регулирования;
- ✓ создание целого ряда внеконституционных механизмов федерального вмешательства (вплоть до федерального насилия) и внеконституционных государственных органов для его осуществления.

Но! Расползание «вертикали власти» на территории огромного, непохожего по целому ряду факторов (язык, культура, религия, ресурсы, климат, иные географические особенности и пр.) в своих частях государства неизбежно превращает такую «вертикаль» в «горизонталь». Потому что руководить всем этим напрямую из центра и, особенно, в «ручном режиме» просто невозможно. Так или иначе, приходится делать ставку на региональные элиты. На поверку эти элиты, проявляющие максимальную внешнюю лояльность к Москве, очень быстро становятся в гораздо большей степени самостоятельными, чем это безопасно для целостности государства. Отсюда возникает парадокс фактической конфедерализации искусственно унитаризованного государства, в

котором регионами управляют многочисленные локальные кланы и группы влияния, лишённые официального (конституционного) правового статуса.

Как известно, центробежные тенденции в России возникают в двух, казалось бы, взаимоисключающих случаях — когда центр слаб и не прогнозируем или, наоборот, когда центр превышает допустимые пределы бюджетного и административного вмешательства в деятельность регионов. Сегодня этот предел многократно превышен. Специфическому российскому федерализму нанесен очень тяжелый удар. И не случайно, что именно тогда, когда закончилось строительство российской моноцентрической вертикали, была введена уголовная ответственность за призывы к сепаратизму<sup>17</sup>. Эти призывы слышны все чаще, но иначе и быть не могло. За минувшую четверть века Россия прошла полный цикл — от широкой децентрализации и «парада суверенитетов» до абсолютной централизации — и вновь оказалась перед угрозой очередной децентрализационной волны, грозящей территориальным распадом государства.

## **Права человека**

Изначально конституционная модель системы взаимодействия государство-общество-граждане в России была заложена ровно так, как и в других странах с демократическими политическими режимами. Государству в этой системе отводилась роль не сакрального суверена-властителя, а всего лишь нанятого аппарата для реализации определенных функций, качество выполнения которых контролируется ответственными личностями (гражданами) и ответственным обществом (гражданским обществом). В Конституции специально предусмотрены гарантии от вмешательства государства в функционирование общественных институтов и установлены жесткие пределы ограничения прав граждан. Более того, права и свободы человека объявлены высшей ценностью, определяющей цели и смысл всей государственной работы (содержание и практику применения законов, деятельность местного самоуправления, законодательной и исполнительной ветвей власти). Закрепленные в не подлежащих исправлению парламентом главах Основного закона, эти нормы обладают особой юридической силой и потому непререкаемы.

Но моноцентрическая система власти несовместима с каким бы то ни было внешним контролем. Она не терпит никакой деятельности, не

---

<sup>17</sup> См.: Принят закон об ответственности за призыв к сепаратизму // Интерфакс. 30.12.2013 // URL: <http://www.interfax.ru/russia/349590>; Путин ввел уголовную ответственность за призывы к сепаратизму // Росбалт. 30.12.2013 // URL: <http://www.rosbalt.ru/main/2013/12/30/1216972.html>.

регулируемой государством, и не признает независимости субъектов, находящихся под ее юрисдикцией. Поэтому, переподчинив себе все ветви власти и исказив их конституционный смысл, властный моноцентризм перешел в наступление на независимое гражданское общество и права человека. Первыми «под бой» попали конкурентоспособные политические партии, создававшие угрозу существования властной вертикали на выборах. Они были принудительно удалены с политического поля, а взамен была искусственно сконструирована псевдопартийная политическая система, состоящая из ограниченного числа согласованных и финансируемых государством партий (т.н. системная оппозиция). Потом настала очередь других независимых общественных объединений. В первую очередь тех, которые выполняли различные контрольные функции (борьба с коррупцией, контроль качества государственных услуг, общественный контроль избирательного процесса, правозащита). Их деятельность была существенно ограничена и поставлена в условия на грани выживания. Даже внеконституционная Общественная палата, которая в течение некоторого времени худо-бедно, но, все же исполняла функцию посредника между государством и обществом, в своей последней модификации полностью утратила свой авторитет и превратилась в безвольный властный рупор.

Параллельно шел процесс ограничения конституционных прав и свобод граждан. Сегодня во второй главе Конституции мы не найдем **ни одного** права и **ни одной** свободы, которые не подверглись бы существенной законодательной корректировке в сторону их сужения или полной нейтрализации. Еще более впечатляющие результаты на этом поприще были достигнуты внеконституционной судебной и иной правоприменительной практикой. Можно уверенно констатировать, что по отношению к обществу и гражданам со стороны государства возникла одна из самых тяжелых форм правового нигилизма — конституционный нигилизм, который выражается либо в прямом игнорировании Конституции, либо в избирательном отношении к ее установлениям. Их соблюдают, когда это выгодно, и легко обходят в случае коллизии интересов<sup>18</sup>. Более того, конституционный нигилизм перерастает в конституционный цинизм, проявляющийся в наиболее дерзкой форме — сознательном нарушении Конституции и пренебрежения ее ценностями<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> Матузов Н.И. Правовой нигилизм и правовой идеализм как две стороны «одной медали». // Правоведение. 1994. № 2. С.12.

<sup>19</sup> Лучин В.О. Социально-психологические факторы реализации Конституции. С. 16.

## Конституционный контроль

Права и свободы человека, конституционно значимые принципы и ценности могут быть обеспечены и защищены только правосудием. Для этого суды должны иметь возможность применять Конституцию напрямую, в том числе в спорных случаях, когда другие нормативные акты вступают с ней в противоречие. Но Конституционный суд лишил их такой возможности. Еще в 1998 году он выступил против постановления пленума Верховного суда<sup>20</sup>, разъяснявшего судам общей юрисдикции порядок применения Конституции, и монополизировал свое право на конституционную истину. Но с задачей при этом не справился, поскольку властный моноцентризм постепенно лишал любые механизмы конституционной охраны единственного и главного условия, при котором они могли бы осуществлять эту важнейшую функцию, — их независимости. Все чаще Конституционный суд вместо права стал апеллировать к «политической целесообразности»<sup>21</sup> или к «политической воле»<sup>22</sup>, прямо говорить в своих решениях о «политических причинах»<sup>23</sup> и об «учете политических факторов»<sup>24</sup>. Оставшись без должной охраны, Конституция постепенно утрачивала свою важнейшую роль — роль ядра и непререкаемого смыслового фактора российского законодательства. Вопреки части 2 статьи 55 Конституции, все больше и больше нормативных актов искажали конституционные нормы и смыслы. Например, при молчаливом согласии Конституционного суда поправками к закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» в нарушение статьи 29 Конституции введена цензура в виде досудебной блокировки интернет-сайтов по требованию прокурора, основанному на жалобе любого юридического или физического лица. Или законом «О некоммерческих организациях» вопреки части 2 статьи 13 Конституции дискриминирована часть общественных объединений в зависимости от источников финансирования и видов их деятельности. В итоге за 20 лет российская правовая система трансформировалась в параллельную реальность, весьма далекую от Основного закона.

---

<sup>20</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации».

<sup>21</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 №1-П

<sup>22</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2002 №8-П

<sup>23</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 15.12.2000 №270-О

<sup>24</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.11.2004 №16-П

## **Глава 9. Формы проявления конституционного кризиса**

В настоящее время конституционный кризис проявляется сразу в нескольких основных формах:

- ✓ в изменении установленной Конституцией формы правления;
- ✓ в изменении установленного Конституцией политического режима;
- ✓ в изменении установленного Конституцией государственного устройства;
- ✓ в утрате Конституцией своего значения как ядра правовой системы, в ее тотальном конфликте с трансформированным законодательством и антиконституционной правоприменительной практикой.

### **Форма правления**

Определить сегодняшнюю форму правления России по каким бы то ни было республиканским критериям невозможно. Уверенно утверждать можно лишь одно — эта форма категорически не соответствует Конституции. Ее можно сравнить лишь с классической абсолютной монархией, дополненной институтом престолопреемства.

На деле в России осталась только одна ветвь власти — президентская. Все остальные ветви власти (исполнительная, законодательная и судебная) являются симулякрами — фальшивыми копиями совершенно иных органов, а их деятельность не имеет никакого отношения к их конституционному предназначению. По сути, они представляют собой псевдореспубликанские органы, задачей которых является камуфляж истинного состояния дел и создание республиканского мифа в монархическом государстве.

### **Политический режим**

Истинное состояние политического режима оценивается просто — по наличию или отсутствию механизмов, обеспечивающих населению реальную возможность участия в принятии государственно-властных решений. То есть речь идет об институтах непосредственной и представительной демократии, о взаимодействии государства с негосударственными элементами политической системы и о согласовании государственных решений с обществом.

Но в условиях личной власти политический режим определяется не столько конституционными установлениями, сколько убеждениями и целеполаганиями политического моносубъекта. Очевидно, что эти убеждения и целеполагания обнаружили свое полное несовпадение с естественной философией Конституции. За прошедшие 15 лет все предусмотренные Конституцией механизмы народовластия были приведены в полную непригодность для их использования по назначению. Они тоже являются симулякрами атрибутов совершенно иного политического режима, категорически несопоставимого с духом и смыслом Основного закона. Анализ состояния этого режима позволяет сделать единственно возможный вывод о его авторитарно-тоталитарном характере, нуждающимся в искусственной пропагандистско-охлократической поддержке.

### **Государственное устройство**

Назвать сегодняшнее государственное устройство России федерацией можно лишь с очень большой натяжкой. Символическая государственность регионов не компенсирует реального сужения их конституционных полномочий. Но это и не асимметричная федерация, тяготеющая к унитаризму. Сегодня наша страна — уникальный пример унитарного регионалистского государства, де-факто тяготеющего к конфедерации.

### **Деграция институтов власти**

Постепенная целенаправленная узурпация власти высшим должностным лицом государства привела к установлению неконституционного персоналистского режима (режима личной власти), выразившегося в несбалансированном сосредоточении властных прерогатив (как явных, так и скрытых) в руках политического моносубъекта. Естественным результатом стала монополизация политического рынка, который поддерживает и консервирует этот режим (то есть образовался замкнутый круг). Наиболее яркими индикаторами персонализма являются даже не объем президентских полномочий, а, как уже говорилось, невозможность для любых иных властных институтов правовыми средствами что-либо противопоставить президентским прерогативам в рамках системы сдержек и противовесов и практически полное отсутствие зависимости реальной политики от результатов парламентских выборов. Все это категорически противоречит духу, смыслу и установлениям Конституции России.

Вот с чем мы подошли к сегодняшнему дню. Этот итог должен быть осмыслен, поскольку государство, не способное реализовать свои конституционные цели и задачи, называется **несостоявшимся** (failed state). Такое государство не может нормально функционировать и развиваться, что все мы со всей очевидностью наблюдаем в течение последних лет. Умышленная или невольная противоречивость действующего Основного закона развела общество и власть к противоположным правовым полюсам. Потому что если чиновник многократно безнаказанно нарушает Конституцию, он перестает замечать ее вообще. И, наоборот, гражданин, защищающийся от произвола, все глубже проникает в ее суть и лучше постигает смысл.

Несмотря на то, что за прошедшие годы произошла практически полная эрозия конституционно-правового поля, перед нами со всей остротой встает вопрос о выработке мер по преодолению конституционного кризиса и восстановлению государства по модели, определенной Конституцией. Комплекс этих мер — от полной ревизии законодательства и негативной правоприменительной практики вплоть до принятия новой редакции Основного закона страны при сохранении всех его конституционно значимых ценностей и смыслов.

## Глава 10. Конституция переходного периода

Значимость конституционных реформ нельзя переоценивать, но ее нельзя и недооценивать. Стабильность конституционного режима обеспечивается наличием соответствующего общественного консенсуса вокруг базовых конституционных ценностей, а не наоборот. Конституционализм нельзя навязать обществу, которое к нему исторически и культурно не готово. Но даже если у общества уже есть конституционный потенциал, то автоматически этот потенциал не может быть реализован.

Сначала, как известно, было слово. Но слово это осталось бы не услышанным, если за ним не последовало дело. Для появления на свет конституционного государства необходимо **действие**, нужна **политическая воля**, чтобы конституционный потенциал стал конституционной реальностью. Если такая «**конституционная воля**» в один прекрасный момент не будет явлена нации, общество будет бесконечно долго оставаться беременным конституционализмом, да так никогда и не разрешится от этого бремени. В лучшем случае история сделает революционное «кесарево сечение», в худшем — плод так и сгниет в утробе, убив общество-мать.

Конституция — это политический экзоскелет, который накладывается на тело общества как бы извне и обеспечивает его «правовое прямохождение». По сути, это набор определенных табу, которые общество добровольно принимает, исходя, однако, не столько из религиозно-мистических, сколько из рациональных (идеологических) соображений. Приняв эти табу, общество начинает эволюционировать в строго определенном направлении, превращаясь постепенно из империи в национальное, демократическое и либеральное государство.

Система социальных и политических табу со временем может многократно усложняться. Между современным европейским обществом и европейской демократией, которую застал, скажем, Александр Герцен, огромная дистанция (достаточно упомянуть о всеобщем избирательном праве или о социальном государстве), хотя все это лишь разные ступени эволюции одной и той же конституционной системы. Для судьбы конституционализма важнее не скорость перемен, а правильный курс. Кто идет в правильном направлении, рано или поздно дойдет; кто ходит по кругу, вернется в исходную точку, как бы быстро он ни бежал.



Формирование конституционного скелета — длительный процесс, кости вообще растут медленно. Он предполагает наличие переходного периода, который закончится лишь тогда, когда общество выберет оптимальную для себя конституционную модель. До этого оно обречено на конституционные поиски и эксперименты. Но всегда нужно с чего-то начать. Нельзя в один миг воплотить в жизнь сразу все конституционные мечты. Есть, однако, перечень «необходимого и достаточного», без чего движок конституционной реформы не заработает. Таким импульсом является набор конституционных мер, которые складываются все вместе в некое *«конституционное действие»*, позволяющее вывести общество на конституционную орбиту. Дальше необходимо только поддерживать движение, в том числе осуществляя корректировку орбиты и переход на более высокую орбиту.

Импульс должен, в то же время, быть достаточно сильным, чтобы обеспечить, как минимум, «первую конституционную скорость», без которой общество через некоторое время неизбежно снова свалится обратно в авторитаризм, весело покувыркавшись в атмосфере свободы. Искусство стратегии конституционного строительства как раз в том и состоит, чтобы найти золотую середину: оптимальную меру первичных преобразований — достаточную, но не избыточную. Нужно ровно столько перемен, сколько необходимо для того, чтобы обеспечить необратимость конституционного процесса, но при этом не позволить обществу вылететь в конституционный кювет вследствие опасного политического вождения.

С этой точки зрения, минимальное конституционное действие сегодня должно сводиться к решению трех простых задач: восстановлению сменяемости власти, конституционному закреплению права на суд присяжных и восстановлению в полном объеме компетенции и независимости Конституционного суда.

## **Глава 11. Три фундаментальных проблемы современного российского конституционализма**

Чтобы обеспечить необратимость демократического и конституционного процессов, необходимо восстановить политические и правовые ограничения для исполнительной власти (бюрократической машины государства), а также восстановить функциональность защитных механизмов самой Конституции. Политические ограничения могут быть восстановлены внедрением механизма сменяемости власти, а юридические — путем формирования независимого суда (которого в реальности в России никогда не было). Защитой конституционного строя должен заниматься обновленный Конституционный суд.

### **Сменяемость власти**

Чем больше стареет режим в России, тем больше слов произносят его адепты о пользе «вечной власти» и вреде «глупой демократии». Официально не отвергая демократические нормы Конституции, правящий режим на практике выхолостил их содержание, фактически создав систему непрерывного воспроизводства собственной власти, минуя выборы.

Для начала, вопреки четко выраженному духу Конституции, был многократно продлен допустимый срок пребывания президента у власти (формально до 2024 года, но он может быть так же продлен при желании до бесконечности). Еще раньше были введены ограничения выборности сенаторов, губернаторов и, наконец, мэров. Так постепенно возникла пресловутая властная вертикаль, никак не контролируемая обществом.

Даже если бы в какой-то момент времени во главе России оказался «идеальный правитель», создание системы пожизненного правления разрушительно для нее, что было многократно доказано историей — и в 1917-м, и в 1989-м. Она приводит к накоплению политических шлаков, деградации государства, коррупционной коррозии политических институтов, разложению государственного аппарата, прекращению нормальной работы «социальных лифтов». Если не при этом, то при следующем правителе такая система приводит общество и государство к коллапсу.

Первоочередной задачей конституционного движения является восстановление сменяемости власти как принципа и как нормы. Это то главное табу, которое должно исполняться беспрекословно. Принцип сменяемости власти должен быть четко и однозначно закреплён как основополагающий

конституционный принцип, причем не только в отношении президента, но и в отношении всех ключевых политических и государственных должностей. Затем должна быть внесена определенность в нормы, регулирующие сроки пребывания в должности. Не должно быть никаких сомнений в том, что ни один человек не может занимать один и тот же пост более двух раз, будь то с перерывом или без. Возможность повторения операции «преемник» в политической истории России должна быть заблокирована раз и навсегда. Необходимо сделать как можно быстрее эту болезненную, но совершенно необходимую конституционную прививку от политической жадности.

### **Право на суд присяжных**

Формально суд присяжных в России есть. Фактически его нет. С участием суда присяжных рассматривается ничтожно малое количество дел. Тенденция, совершенно очевидно, состоит в том, чтобы вообще вытеснить суд присяжных из системы российского правосудия. Причины понятны и не нуждаются в многословном объяснении: суды присяжных, даже в самом убогом, в самом урезанном виде мешают управлять судом, препятствуют превращению судов в придаток к правительственной машине. Статистика оправдательных приговоров, вынесенных судами присяжных и общими судами, является неопровержимым тому подтверждением.

Судебная реформа в России, как и реформа политическая, — фундаментальная проблема, которую не решить в один присест. На разработку принципов и механизмов судебной реформы, а тем более — на их реализацию — уйдут годы, а не то и десятилетия. В большинстве случаев вопросы судебной реформы выходят за рамки темы конституционной реформы и являются предметом для самостоятельной дискуссии. Итогом этой дискуссии должны быть новые конституционные законы, изменяющие основы судостроительства и судопроизводства в России. Но должно быть что-то, что не позволит свернуть этот процесс, обнулить результаты благих начинаний, как это происходило до сих пор, и не только в России. Должно быть все-таки то звено, ухватившись за которое, можно вытащить всю ржавую цепь российского правосудия из омута и отскоблить его. Этим звеном и является суд присяжных, и это именно вопрос конституционной реформы.

В Конституции должно быть не просто предусмотрено существование суда присяжных, а закреплено право на суд присяжных для всех лиц, которых обвиняют в совершении средних, тяжких и особо тяжких преступлений. Кроме того, право на суд присяжных должно быть у истцов и ответчиков по

значительной части гражданско-правовых и в особенности хозяйственных споров, где «цена вопроса» зачастую выше, чем во многих уголовных процессах. Да, это очень дорого, трудно организационно, требует ломки сознания судей, прокуроров и адвокатов, перемен в системе всего юридического образования. Но это именно та единственная революционная мера, без которой очистить наше правосудие от коррупции и сделать его независимым совершенно невозможно. Более того, только возникновение независимого суда способно создать дамбу на пути селевого потока правового беспредела и коррупции, который спускается с вершин российской правоохранительной системы. Именно импотентность правосудия, его способность заглатывать любые фальсифицированные доказательства, лжесвидетельства, правовые и фактические подлоги привела правоохранительную систему в то плачевное состояние, в котором она сегодня находится. Таким образом, закрепление права на суд присяжных для широкой категории лиц как в уголовном, так и в гражданском судопроизводстве может стать триггером колоссальных преобразований в будущем.

### **Восстановление конституционного правосудия**

Самая лучшая в мире конституция будет совершенно бесполезной, если ее будут игнорировать правительство и суды. Но это как раз то, что сегодня происходит с действующей российской Конституцией. Этому конституционному беспределу в теории должен противостоять Конституционный суд, специально для этого и созданный. Но на практике он самоустранился от активного участия в разрешении коллизий между Конституцией и жизнью. Во-первых, компетенция Конституционного суда искусственно сужена и из нее выведено то главное, что собственно и создает проблему — подзаконные акты и акты должностных лиц. Во-вторых, даже тогда, когда Конституционный суд высказывается по актуальному вопросу, его высказывания игнорируются другими судами. Эти негативные свойства российского конституционного правосудия еще более усугубились после того, как независимость Конституционного суда была существенно ограничена упразднением судебного самоуправления.

Конституционный суд — это канат, с помощью которого правоприменительная практика привязана к Конституции. Если натяжение этого каната ослабевает, то конституционная и общая правоприменительная практики расходятся. Сегодня конституционное правосудие парит где-то далеко в небесах, откуда плохо видно юридическую землю. Надо натянуть канат — это

одна из первоочередных мер, которую необходимо предпринять в рамках конституционной реформы. Без нее все усилия по «улучшению» конституционных текстов могут оказаться напрасными. Для восстановления функциональности конституционного правосудия необходимо в тексте самой Конституции закрепить (существенно расширив) компетенцию Конституционного суда и его статус как самоуправяемого (в том числе, избирающего своего председательствующего) судебного органа. Также в Конституции прямо и однозначно должна быть закреплена обязательность решений Конституционного суда для всех основных судов и ответственность за их неисполнение.

## **Глава 12. Долгосрочная стратегия конституционной реформы в России**

Надо различать неотложные меры по преодолению последствий серии конституционных контрреформ, предпринятых правительством в последние пятнадцать лет, и долгосрочные меры, нацеленные на создание национального государства в России. Переход от империи к национальному государству — это процесс, который может растянуться на несколько десятилетий. Россия не может сколь-нибудь долго существовать в аморфном и нестабильном состоянии между империей и национальным государством. Поэтому, как только реализация основных базовых принципов Конституции, замороженных режимом, станет неизбежной, само собой возникнет вопрос о дальнейших шагах. Перед российскими конституционалистами стоят три мегапроблемы: как организовать местное самоуправление, как построить реальный федерализм и как конституционно поддержать сильное правительство.

### **Местное самоуправление**

Развитие местного самоуправления — и в этом можно согласиться с Александром Солженицыным — является приоритетной стратегической задачей для России. Конституционализм должен расти не сверху вниз (как это происходит со времен декабристов), а снизу вверх. Но внизу в России — выжженная пустыня. С одной стороны, в русской культуре нет привычки к самоуправлению, с другой стороны — откуда же ей было взяться, если на протяжении столетий любые ростки инициативы вытравливались напалмом государственного произвола и репрессий. По сути, задача состоит в том, чтобы создать инкубатор местного самоуправления, особые условия, в которых местная инициатива могла существовать в «защищенной форме». Для успеха этого дела нужны мощные политические и правовые стимуляторы. Прежде всего, местному самоуправлению должна быть дарована на конституционном уровне финансовая (бюджетная) независимость. Здесь пригодится как зарубежный, так и свой собственный «земский» опыт.

### **Новый федерализм**

Россия всегда была и остается до сих пор унитарным государством. При этом, однако, последние сто с небольшим лет она декларирует себя в качестве

федерации и имеет внешние «вторичные федеративные признаки» вроде двухпалатного парламента и региональных законодательных собраний. Эта двойственность подвигает многих к мысли о том, что федерализм вообще России не нужен, и гораздо честнее и практичнее было бы открыто заявить о том, что Россия не является федерацией. В то же время представляется очевидным, что децентрализация экономической и политической жизни является для России насущной потребностью, и что такая страна, как Россия, без децентрализации не может развиваться ни в какой иной парадигме, кроме имперской. Поэтому федерализация России, только не формальная, а реальная, с созданием нескольких десятков новых экономических и политических центров жизни, которые и должны составить новую федерацию вместо ее нынешних недееспособных субъектов, по всей видимости, является конституционным приоритетом. Другое дело, что такая федерализация должна быть экономически и политически подготовлена.

### **Сильное правительство**

Россию часто и не без оснований называют самодержавной страной. Многие полагают, что самодержавие — это синоним сильного правительства, и что задача конституционной реформы состоит в том, чтобы сделать правительство менее сильным. В действительности все обстоит с точностью до наоборот. Самодержавность делает правительство слабым, а цель конституционной реформы состоит в том, чтобы правительство было сильным, потому что слабое правительство для такой страны, как Россия, — это огромный и недопустимый риск. Сегодня реальная власть находится в руках кого угодно, но не правительственных учреждений. Это либо неконституционные органы, дублирующие функции правительства, вроде администрации президента или Совета безопасности, либо вообще всевозможные неформальные лоббистские группы вроде пула «друзей президента». Задача конституционной реформы состоит в том числе и в том, чтобы вернуть власть правительству и сделать его эффективным.

### **Конституционное собрание**

Если неотложные задачи по восстановлению конституционного режима могут и должны быть решены при помощи срочных конституционных поправок в действующую Конституцию, которые должны быть подготовлены заранее и реализованы сразу после того, как для этого сложатся политические предпосылки, то долгосрочные цели могут быть достигнуты только в рамках

работы над проектом новой Конституции России. Для подготовки этого проекта должно быть созвано Конституционное собрание (что предусмотрено действующей Конституцией, но ни разу не реализовывалось — и не могло быть реализовано, потому что за двадцать два года ни прошлый, ни нынешний режим так и не удосужились принять соответствующий конституционный закон). Конституционное собрание должно составить и согласовать текст новой Конституции, а также предложить механизм ее принятия.

**Это небыстрый и непростой путь. Но всегда важен первый шаг. Уже год Открытая Россия ведет дискуссию о российской Конституции. Сейчас мы находимся перед необходимостью пойти дальше и организовать при помощи экспертного сообщества работу сразу в двух направлениях: подготовку неотложных поправок в текст действующей Конституции и подготовку перспективного проекта будущей Конституции свободной и демократической России. Дорогу осилит идущий. Мы должны не оглядываться в ужасе по сторонам, а пытаться заглянуть вперед и научиться работать во имя грядущих поколений. Только так можно приблизить будущее к сегодняшнему дню.**