

В ФЭП

О.Г.Румянцев

О КОНСТИТУЦИОННОМ ПОСЛАНИИ ПРЕЗИДЕНТА Д.А.МЕДВЕДЕВА
5 ноября 2008 года

Не скрою, первое Послание Президента Медведева Федеральному Собранию не оставило меня равнодушным. Хорошо, что такое послание прозвучало. Надеюсь, оно поможет приблизить новый этап в жизни нашего общества и государства - перехода от идей к практике развития конституционного строя.

1. Президент Медведев принципиально подтвердил приверженность руководства страны конституционализму как, по сути дела, комплексной национальной идее. Движение к конституционному строю - магистральное стратегическое направление устойчивого развития при заявленном стремлении и *«далее максимально использовать потенциал Основного закона»*.

Представляется важным, чтобы конституционализм от научной идеи наконец стал материализованной реальностью нашей повседневной жизни.

2. По сути дела, можно сказать, что свое первое послание Президент Медведев посвятил проблеме реализации нашей Конституции.

Послание содержит в себе определенный анализ факторов реализации Конституции – как внешних (геополитическое положение страны, применение международного права, глобализация), так и внутренних (политическая система и политический режим, традиции, политико-правовая культура общества, проблема пренебрежения к праву, роль коррупционной составляющей, самоуправление и др.). Мы впервые имеем дело с постановкой этого вопроса не в научном ключе, а в плоскости задач практической эффективной политики.

Такой подход нельзя не приветствовать, ибо становится все более заметной проблема определенного разрыва между идеями, доктринальной, скажем так, частью Конституции и практикой ее использования в качестве средства «ручного управления». Дух Конституции может быть существенно ослаблен, на мой взгляд, дисбалансом механизмов и властных прерогатив. Соглашусь с коллегой М.А.Красновым, участником Конституционного совещания, что «установленная в России конфигурация институтов публичной власти не мотивирует совокупную власть поддерживать тот дух, которым пронизаны главы 1 и 2 Конституции РФ» (это, напомним, Основы конституционного строя и Права свободы человека и гражданина).

3. Послание заставляет посмотреть на соотношение конституционной реформы и конституционной стабильности.

Базовые положения должны на многие годы оставаться неизменными... Речь идет не о конституционной реформе, а именно о корректировке Конституции...Реформаторский зуд в отношении Основного закона абсолютно неуместен

Последняя фраза, по правде, выглядит в тексте Послания чужеродно, ибо противоречит высказанным предложениям. Не думаю, что надо акцентировано отрешиваться от словосочетания «конституционная реформа». Потрясения государственных основ 1990-1993 годов вызваны были не конституционной

реформой, а революционизмом и политикой ультиматумов, практикой права силы и нарушения норм общежития, неготовностью к социальному компромиссу.

Нынешняя власть есть результат реформ. От опасения «реформ» возникает чуть ли не установка, что дебатов на тему Конституции быть не должно. Я-то считаю, что дебаты как раз должны быть. Сегодня уже никто не подвергает сомнению действующую Конституцию как документ, созданный на долгий срок. В декабре 1993 года возникали вопросы и по перекосам властной модели, и по тому – каким образом она была утверждена. Но общество смертельно устало от борьбы и Конституция Российской Федерации была воспринята как основа неизбежного восстановления стабильности и модернизации. Даже оппозиция посчитала, что недостатки Конституции – меньшее зло, нежели отсутствие Основного Закона.

Сегодня надо ставить и обсуждать проблемы развития конституционного строя. Речь не идёт о том, чтобы завтра предложить какой-то новой учредительной власти новую концепцию конституционной реформы. Нет. Речь идёт о том, чтобы понять – как можно убрать препоны и рогатки на пути реализации той Конституции, которая имеется.

Предложенная Президентом Медведевым конституционная реформа нацелена на реализацию потенциала Конституции и она должна стать предметом обсуждения. Было бы ошибкой, ссылаясь на финансовый кризис, внешние вызовы, необходимость модернизации, «популистскую болтовню» свернуть обсуждение, к которому ответственная часть общества готова.

4. В этой связи хочется рассмотреть предложенные «уточняющие поправки», которые «дают дополнительный ресурс для стабильного функционирования институтов власти».

В послании мы услышали о реабилитации ключевой для конституционной реформы 1990-1993 годов идеи парламентского контроля за деятельностью Правительства.

Нынешняя Конституция такого средства контроля как заслушивание ежегодного отчета Правительства не запрещает. Для одного этого трогать главу 5 вряд ли стоит. Другое дело, если речь пойдет о других механизмах действенного парламентского контроля, которые хорошо известны. Напр., согласие на назначение не только Премьера, но и членов «малого кабинета» (каким сегодня является Президиум Правительства, а также постановка вопроса об их отставке). Или же усиление конституционных норм, касающихся парламентского контроля за расходованием средств государственной казны. В эпоху финансового кризиса мы видим ровно обратное – делегирование Госдумой Правительству своего единственного серьезного конституционного полномочия, контроля за расходованием бюджета и управления бюджетным процессом (пусть, как заверяют, это мера временного характера).

Но то, что Правительству вменяется отчитываться по поставленным парламентом вопросам – небольшой, но шаг вперед в развитии сложившейся формы правления.

5. Теперь о главной из поправок: *идея увеличить сроки конституционных полномочий Президента и Государственной Думы до 6 и 5 лет соответственно.*

Позволю назвать её проблематичной по следующим причинам.

15-летняя практика реализации Конституции в Российской Федерации, а также в большинстве бывших союзных республик, ныне суверенных государств, показала, что одним сроком отправление одним избранным лицом полномочий

Президента не ограничивается. Судьба Дж.Картера и Дж.Форда нашим руководителям не грозит, это не в нашей традиции. Речь идет как минимум о двух сроках подряд. А если не подряд, то и того больше. Это достаточный отрезок исторического времени срок для ответственной реализации планов средне- и даже долгосрочного развития.

Зато неизбежно встает проблема конституционной ответственности – самая нерешенная из проблем нашей действительности.

Механизмы конституционной и политической ответственности Президента были однажды приведены в действие. Известно, чем это закончилось: решения Съезда и Конституционного Суда были названы не основанными на праве, со ссылками на соотношения права и конституции и т.п. На практике принцип ответственности был заморожен. Помню слова Председателя КС РФ о том, что создается «прецедент, освобождающий и всех других субъектов политической жизни от следования положениям Конституции, что повлечет за собой обвальное посприание законности». В результате механизм отрешения от должности получился в Конституции, практически, нереализуемым.

Остается один нормальный механизм – выборы; он должен быть регулярно как часы задействован раз в 4 года. Увеличивая срок в полтора раза, мы сокращаем частоту задействования этого механизма и соответствующего тренинга гражданской ответственности народа ровно в полтора раза. Это многовато для демократического правового государства.

Можно назвать еще несколько причин, но делать этого я не буду в расчете на то, что состоится как минимум обсуждение данного предложения. Да, примеров немало. Миттеран был Президентом дважды по 7 лет; в Мексике президентом можно быть 6 лет (правда один раз); и т.д. Но речь о новой России, где 8 лет это историческая эпоха (вспомним год 2000-ый), а 12, а то и все 16 – целый ледниковый период.

Впрочем, народ сейчас уже совсем не политизирован. Массовое использование административного ресурса на любых выборах освящено руководством как нормальная часть выстраивания политической системы. Настоящих выборов нет, а значит 8 - 12 – 16 лет кто-то будет на должности Президента значения для большинства не имеет. Мы, тем самым, консервируем апатичность общества, и, боюсь, не достигаем заявленной Президентом Медведевым цели свободного развития людей. И это не может не влиять на правовую культуру нашего общества.

Выборы Президента и Федерального Собрания, быть может, надо вообще проводить в один день – это даст огромную экономию средств, политическую монохромность избираемых ветвей власти, что предотвратит повторяющуюся украинскую или давнюю российскую ситуацию.

6. Президент Медведев напомнил о социальном государстве. Руководителям министерств, ведомств, субъектов Федерации, органов местного самоуправления указано, что *«ущемление гражданских свобод и действия, ухудшающие материальное положение людей, – они не только аморальны, они ещё и незаконны»*.

Ценности и механизмы современного российского конституционализма последние 15 лет формируются при доминировании определенного социального слоя. И это вовсе не средний класс, опора гражданского общества, как о том мечталось в начале реформ. Все большую роль в правящем слое играет государственный аппарат. Это данность. Вот почему не должны остаться благими

пожеланиями задачи, нацеленные на раскрепощение самоуправления, борьбу с коррупцией, формирование чувства солидарности нации, формирование нового поколения кадров и привлечение наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей, регулирования внешней миграции.

Можно лишь приветствовать подзабытые уже слова о необходимости доверять *«всё большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению»*. И от слов перейти к делу.

7. Впервые за 15 лет существования новой Конституции верховная власть поблагодарила разработчиков этого важнейшего документа, участников конституционного процесса по его подготовке и согласованию.

До сих пор этого сделано не было. А вот «тычков и зуботычин» было предостаточно. Причем не только в 1993-1994 годах. Совсем недавно руководство Государственной Думы отклонило предложение почтить с.г. память всех жертв без преувеличения трагических событий 3-4 октября 1993 года. Для этого требовалось не высшее решение, а только гражданское чувство, чтобы положить начало новому этапу солидарного развития общества и государства..

Принятию Конституции, как мы помним, предшествовали три с половиной года масштабной конституционной реформы. Долгое время конституционная инициатива была в руках Конституционной комиссии, возглавлявшейся Президентом и Председателем Верховного Совета. После апрельского (93 г.) референдума появился президентский проект Конституции. В июне-июле усилиями Конституционного совещания с использованием положений обоих проектов был подготовлен более консолидированный текст. В октябре-начале ноября он был существенно видоизменен и проголосован 12 декабря 1993 года.

Это был итог сложнейшего периода в жизни страны, давший перспективу выхода из глубочайшего политического кризиса и коллапса государственной власти.

7 ноября 2008 года

Автор - президент НКО «Фонд конституционных реформ». В 1990-1993 гг. – ответственный секретарь Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РФ. К.ю.н.