

Конституция в нашей жизни

Нынешний правящий класс не видит причинно-следственной связи между низкой эффективностью управления, непредсказуемостью политики, от которой плохо не только обществу, но и самим «элитам», — и тем, как конституционно устроен сам механизм власти | **МИХАИЛ КРАСНОВ**

Учитателя более старшего поколения название статьи может вызвать ассоциацию с советскими временами. Под такого рода заголовками обычно выходили газетные передовицы в День Конституции (дата празднования которого, правда, менялась). Однако здесь такая формулировка использована неслучайно. Перестали ли мы смотреть на конституцию советскими глазами? Видим ли мы разницу между нынешней и советскими конституциями?

Социальные стереотипы¹ обладают довольно сильной инерцией, особенно если институциональные условия не способствуют их преодолению или даже консервируют их. Несмотря на произошедшие в России тектонические сдвиги в социальной, политической и экономической сферах, мы по-прежнему склонны смотреть на основной закон государства как на нечто, весьма далекое от нашей повседневной жизни. Это находит отражение не только в массовом сознании, но и в современной российской правоприменительной практике, в том числе в судопроизводстве (за исключением, пожалуй, практики Конституционного суда РФ²).

Конституционная мифология

Не включая конституцию (ее общие и конкретные нормы) в число факторов, влияющих

на нашу жизнь, мы, по сути, отказываемся от того главного, что стоит за документом под названием «Конституция», — от конституционализма. Венгерский исследователь Андраш Шайо дал замечательно емкое определение этого понятия: «Конституционализм — это ограничение государственной власти в интересах общественного спокойствия. Он стремится охладить текущие страсти, не угрожая эффективности управления»³. Мы пока еще далеко отстоим от понимания конституционализма, например, средним американцем. Британский исследователь Ларри Зидентоп заметил: «Конституционные формы и порождаемые ими установки в ряде случаев способны заставить народ отказаться от своих первых побуждений. Отношение американского народа, обычно глубоко переживающего моральные проблемы, к разоблачению сексуальных прегрешений президента Клинтона служит тому самым недавним и ярким примером. Находясь под сильнейшим воздействием того определения “серьезных преступлений и правонарушений”, которое дается конституцией, подавляющее большинство американцев не поддержали кампанию по отрешению президента от должности. Ощущение нерушимости конституционных норм возобладало над похотливостью и над моральным осуждением. Конституция

Соединенных Штатов сдержала популистские инстинкты»⁴.

Если где и нужно было бы России «догнать и перегнать Америку», так это по уровню конституционного сознания. Однако не следует строго судить наше общество. Во-первых, само постсоветское институциональное устройство системы публичной власти таково, что отнюдь не прибавляет всем нам конституционного сознания. А во-вторых, интеллектуальная элита, одна из главных задач которой — насыщение общества новыми идеями, осмысление их и т. д., не заботится о том, чтобы, по крайней мере, не повторять замшелых мифов, — вероятно, потому, что не дает себе труда учитывать исторический контекст их появления либо просто заглянуть в первоисточники. Показательный пример — то «глубокомыслие», с каким иные эксперты рассуждают о «сталинской» (1936) и «брежневской» (1977) конституциях СССР, которые, мол, были вполне демократичными, поскольку закрепляли основные права и свободы граждан, только (вот беда!) не соблюдались.

Между тем для понимания «конституционной мифологии» не надо даже обладать высокой юридической квалификацией — достаточно лишь прочитать тексты советских конституций. Тогда становится ясно, почему ни власти, ни граждане Советского Союза никогда не апеллировали к ним всерьез. Мне могут напомнить известный лозунг, выдвинутый советскими диссидентами в 1970-х годах: «Соблюдайте собственную конституцию». Действительно, такая установка служила хорошим средством в борьбе за политические и личные права, но на самом деле власти как раз соблюдали конституцию, правда, сами этого не осознавая. Просто она им не мешала, и они ее не замечали: их политика, с одной стороны, патерналистская, а с другой — репрессивная, вытекала непосредственно из того, что было зафиксировано в самих советских конституциях. Подробный

анализ этих документов здесь вряд ли уместен, поэтому остановлюсь лишь на главном.

Во-первых, уже в самих формулировках политических свобод — слова, печати, собраний, митингов, шествий — присутствовало условие: «в соответствии с интересами трудящихся и в целях укрепления социалистического строя» (ст. 125 Конституции СССР 1936 г.). Спустя сорок лет, поскольку «эксплуаторские классы» были окончательно ликвидированы, в этой формулировке «интересы трудящихся» превратились в «интересы народа» (ст. 50 Конституции СССР 1977 г.). Едва ли стоит объяснять, почему при оговорке «в соответствии и в целях» не то что об оппозиционной деятельности, но даже о несанкционированной критике не могла идти речь.

Во-вторых, не надо забывать, что Советское государство было построено на ленинской доктрине полного разрыва с парламентаризмом и с принципом разделения властей; на доктрине, предполагавшей «отмирание государства» (см., например, преамбулу к Конституции СССР 1977 г.). Такая государственно-партийная машина (идеократия) даже формально-юридически не могла быть ничем и никем ограничена. Другими словами, советские конституции не только фактически, но и юридически не признавали конституционализма.

Если мы исследуем устройство и функционирование современного российского общества и государства, руководствуясь советскими стереотипами, то получаем искаженное представление о подлинных причинно-следственных связях. В результате общество оказывается дезориентировано и не способно формировать действительно актуальный социальный заказ. В итоге консервируется архаичная модель отношений между государством и обществом. Таким образом, пренебрежение к «фактору конституции» не только со стороны народа, но и со стороны экспертного сообщества оборачивается консервацией патриархальщины. Попытаюсь это доказать.

Конституционные ценности и институциональные пороки

Любая современная конституция представляет собой акт, в котором совмещены два совершенно различных по предназначению типа норм. Одни фактически адресованы человеку (индивидуальному либо коллективному). Другие тоже имеют адресатами людей, но уже не в качестве «граждан», а в качестве «человеческого субстрата» государственного механизма. Проще говоря, нормы первого типа фиксируют права народа, человека и гражданина, а нормы второго — институциональное устройство власти (ее строение, отношения между разными институтами, компетенцию органов и должностных лиц, юридическую силу тех или иных актов и пр.). Конечно, такая дифференциация в глазах юристов крайне условна, но для понимания роли конституции она просто необходима.

Дело в том, что уровень правовой и даже социальной защищенности человека зависит не столько от того, *как* (в каком объеме, насколько конкретно, императивно и т. д.) сформулированы нормы первого типа, сколько от того, являются ли нормы второго типа «клеткой для власти». Правда, актуальность такой дифференциации обратно пропорциональна уровню гражданского сознания в обществе и интереса граждан к нормам второго типа.

Обратите внимание, какие требования выдвигают сегодня силы, именуемые оппозицией (я сознательно употребил здесь выражение «именуемые оппозицией», поскольку об оппозиции в ее классическом понимании в нашей стране говорить невозможно). Эти требования фактически напоминают приведенный выше лозунг советских диссидентов. Например, Михаил Касьянов формулирует программное требование таким образом: «Перед обществом в предстоящий период стоит важнейшая задача — осознать основные принципы, которые мы исповедуем

в нашей стране. Выбор мы сделали давно: приняв конституцию, мы проголосовали за демократическое государство с рыночной экономикой и частной собственностью.

И эти основы должны быть непоколебимы.

Во главе угла должен стоять человек, его жизнь, свобода личности, его здоровье, его достоинство. Государство обязано опираться на личность, способствовать раскрытию индивидуальных способностей людей»⁵.

А вот лозунги «Марша несогласных» 14 апреля 2007-го: «Выборы в Думу в 2007 году — без антиконституционных ограничений!», «Создать коалиционное правительство по итогам свободных выборов!», «Требуем свободных выборов президента в марте 2008 года!»⁶.

На первый взгляд все задачи поставлены верно. Но если внимательно разобраться, то ни одна из них не может считаться подлинно актуальной. Дело в том, что и тезис Касьянова, и требования «Марша несогласных» подразумевают способность Конституции РФ в полной мере обеспечить те ценности, права и свободы, которые она же провозглашает. Препятствует этому якобы только нынешняя администрация. Здесь кроется стратегическая ошибка: политические лидеры и окружающие их эксперты игнорируют институциональные условия функционирования власти и как будто говорят потенциальным избирателям: «Если мы придем к власти, то Россия вновь станет демократической». На самом же деле перечисленные выше требования лишь отдалают возможность модернизационного прорыва страны.

Налицо все то же незнание, непонимание или нежелание понимать (из-за стремления как можно скорее достичь нужного электорального результата), что конституционные ценности могут быть хорошо защищены самим обществом только в том случае, если уже достигнут консенсус относительно этих

ценностей; если общество уже впитало их; если без таких ценностей оно не мыслит своего существования; если есть потенциал гражданской солидарности; если, наконец, есть достаточное число людей, готовых принести себя в жертву ради защиты вышеупомянутых конституционных ценностей. Все социологические данные, да и просто наблюдения говорят о том, что таких условий в России пока не существует. На мой взгляд, те слои общества, которым не по душе нынешнее положение дел, и даже

экономическая, ситуация, личностные особенности политических деятелей либо крупных должностных лиц и т. д. Тем не менее, не разделяя «институционального детерминизма», я выступаю также категорически против «детерминизма социокультурного».

В данном случае недопустимо ставить вопрос наподобие древней схоластической проблемы о «первичности яйца или курицы» (в нашем случае – общественного сознания либо институтов). Хотя бы потому, что любой вывод здесь остается недоказу-

“Патерналистская и одновременно репрессивная политика властей прямо вытекала из того, что было зафиксировано в самих советских конституциях”.

многие из тех, кто более или менее лояльно относится к действующей власти, то есть группы, которые могли бы составить довольно многочисленную базу оппозиции, отворачиваются от нее не в последнюю очередь из-за того, что интуитивно понимают: истинные причины сложившейся ситуации коренятся не в той или иной фамилии, а гораздо глубже. Но вместо того чтобы показать реальную причинно-следственную связь, оппозиционные лидеры пытаются мобилизовать общество лишь против следствий институциональных пороков.

Разумеется, автора можно обвинить в другой крайности – преувеличении роли «конструктивных особенностей» в формировании того политического дизайна, который мы наблюдаем. Мне не раз приходилось слышать упрек в юридическом фетишизме. Однако моя идея не сводится к «институциональному детерминизму», и я вполне сознаю ту огромную степень влияния, которое оказывают на функционирование публично-властного организма историческая инерция, социальные стереотипы, культурные традиции, внешнеполитическая, равно как и внешне-

емым. По моему мнению, определенная институциональная конфигурация власти не способна коренным образом изменить общество. Но она может затормозить движение общества к неким целям или даже воспрепятствовать их достижению либо, наоборот, снять эти препятствия, а то и ускорить такое движение. Анализ современных российских конституционных институтов привел меня к выводу, что зафиксированная Конституцией РФ модель властного механизма препятствует достижению тех ценностей, которые провозглашены той же конституцией.

Российские властные институты и политическая конкуренция

Карл Поппер в 1987 году написал следующие строки: «*De facto* существуют лишь две формы государственного устройства: та, при которой возможна бескровная смена правительства посредством проведения выборов, и та, где это невозможно. Обычно первая форма зовется демократией, а вторая – диктатурой или тиранией. И не нужно при этом играть словами (как в случае Германской Демократической Республики)...

Поэтому в принципе некорректен вопрос: кто должен править? Народ (плебс) или лучшие? “Хорошие” рабочие или “плохие” капиталисты (как их противопоставляли от эпохи Платона до эпохи Маркса и позднее)? Большинство или меньшинство? Левые, правые или центристы?.. Поскольку там, где возможна бескровная смена правительства, уже не имеет значения, кто правит. Любое правительство, знающее, что в любой момент оно может быть смещено, стремится понравиться избирателям. Однако эта тенденция отсутствует там, где смена правительства затруднена»⁷.

Очевидно, что под «правительством» у Поппера имеется в виду не обязательно орган государственной власти с таким названием, а институт либо совокупность институтов, реально проводящих определенную политику,

одного из виднейших политических философов XX века, но главным образом и потому, что в процитированном тексте содержатся, как минимум, две ключевые идеи. Первая: без зависимости правительства (институтов реальной власти) от избирателей нет демократии. И вторая: демократия не идеология. Она есть такой способ организации общества и государства, который позволяет соревноваться разным идеологиям и даже системам ценностей. Поэтому объективно демократия не противоречит никакой идеологии, какому мировоззрению, кроме тех, которые явно или скрыто провозглашают своей целью уничтожение самой возможности политического соревнования. Более того, в идеологически гомогенных обществах не может быть демократии, и даже если в них создаются демократические институты, это не означает, что

“Конституционные ценности могут быть защищены самим обществом, но только в том случае, если уже достигнут консенсус относительно этих ценностей”.

то есть управляющих государственными делами в повседневном режиме. Для современной России данная принципиальная мысль Поппера актуальна даже в частности: от того, имеет ли народ какое-либо отношение к смене Правительства РФ (а если имеет, то какое), зависит наличие или отсутствие демократии в стране (разумеется, если не считать демократией ее эрзацы, которые скрываются за такими определениями, как «социалистическая» либо «суверенная»).

Ниже я попытаюсь доказать, почему российский народ сегодня практически не способен влиять «на бескровную смену правительства», или, говоря другими словами, отстранен от формирования политики, осуществляемой властью. Но сначала вновь обратимся к цитате из Поппера. Она приведена здесь не только потому, что это слова

там существует демократия. Система власти, не основанная на соревновании идей, только дискредитирует понятие «демократия».

Дело в том, что, хотя само слово «демократия» и переводится обычно (правда, не совсем точно) как «власть народа», сегодня ее сущностной характеристикой является именно возможность политической конкуренции, что предполагает наличие идеологически гетерогенного общества. Бессмысленно «учреждать демократию», например, среди туарегов, вся жизнь которых подчинена довольно строгим патриархальным обычаям и в нынешнее время ничем не отличается от той, что была тысячу лет назад. Почему одни общества развиваются, а другие нет — вопрос крайне сложный и, возможно, не имеющий ответа. Важно, что этот феномен необходимо учитывать.

Многие сегодня хотели бы видеть в ряду гомогенных обществ и Россию. Однако такое желание независимо от того, как к нему относиться, нереализуемо. И прежде всего потому, что российское общество все же гетерогенно. Наша современная драма как раз в том и состоит, что институциональная конфигурация системы публичной, в первую очередь федеральной, власти совершенно не соответствует высокой степени гетерогенности российского общества.

Препятствия, создаваемые подобной конфигурацией, не позволяют сформироваться политическому рынку, который, в свою очередь, немислим без политической конкуренции. Почему это происходит?

Установленная Конституцией РФ форма правления относится по всем нормативным параметрам к полупрезидентской, или смешанной, модели. Основное ее отличие от парламентской состоит в наличии президента, избираемого народом, а от президентской — в наличии правительства, институционально отделенного от президента (напомню, что в классической президентской республике США, президент конституционно объявлен главой исполнительной власти). Не будем здесь анализировать причины, почему у нас появилась именно смешанная модель и насколько она отвечает российским условиям. Отмечу лишь, что у такой формы правления есть как свои минусы, так и плюсы в сравнении и с парламентской, и с президентской формами.

При смешанной модели правительство всегда выступает в роли «слуги двух господ» — парламента и президента. Другое дело, что в разных государствах, имеющих такую модель (Франция, Португалия, Польша, Словения, Болгария и др.), модификации ответственности весьма различны: где-то с перевесом в сторону парламента, где-то — в сторону президента. Но ни в одной из европейских полупрезидентских (смешан-

ных) республик, кроме стран СНГ, мы не найдем такого положения, где в силу нормативной конструкции правительство оказывалось бы полностью в руках президента.

Многие исследователи считают, что наличие «карманного правительства» в России объясняется, главным образом, отсутствием реальной многопартийности. Но почему даже за пятнадцать лет так и не смогли сформироваться полноценные партии, а вместо них существуют в основном клиентелы (не важно, как они себя позиционируют: как «партии власти» или как «оппозиция»)? Ответ заключается в следующем: когда нет политической конкуренции, партийное строительство становится невозможным. Во всяком случае, невозможно реальное партистроительство, что бы ни говорили партийные лидеры о численности своих партий и о количестве региональных отделений. А ведь с какой серьезностью наши политики играют в партийное строительство! Выбора нет: без партии не станешь депутатом. С другой стороны, они прекрасно понимают, что в качестве депутатов ни в какой мере не влияют на принятие государственных решений, потому и рассматривают партийную активность как возможность занять хоть какую-то статусную нишу, либо обеспечить «политическую» защиту собственного бизнеса, либо заняться теньвым лоббированием, либо — все перечисленное вместе.

Не будем апеллировать к гражданскому чувству «партийных» лидеров и функционеров. При всем разнообразии их человеческих качеств и степени харизматичности их активность, как ручей, прокладывает «естественное русло». В условиях имитационной политической конкуренции таким «руслом» становится формирование клиентел. Соответственно, когда нет политики как системы легального столкновения мировоззрений, ценностей, интересов, тогда и проводимый политический курс является не результи-

рующей такого столкновения, а выражением воли моно субъекта (другое дело, что сама эта воля отражает интересы теневых игроков).

Главный критерий, по которому можно определить, существует ли реальная политическая конкуренция, состоит в степени влияния парламента (нижней палаты) на проводимую в стране политику. Разумеется, другие властные институты тоже должны оказывать влияние на выработку определенного политического курса и его реализацию⁸, но именно роль парламента свидетельствует об уровне (или вообще о наличии) демократии в данном государстве.

Повторю одно общеизвестное утверждение: разделение властей существует вовсе не для «разделения труда» (лукавый тезис большевиков), а для того, чтобы не сформировался, перефразируя российский Закон «О защите конкуренции», политический субъект, занимающий доминирующее положение. Ведь в отличие от экономической конкуренции, когда доминирующий субъект присутствует на политическом рынке, его невозможно проконтролировать и, таким образом, невозможно пресечь злоупотребление доминирующим положением (что в том же вышеупомянутом законе именуется «монополистической деятельностью»).

Интересно, что даже выборы президента утрачивают подлинно конкурентный характер, поскольку в условиях моно субъектности нормальная конкуренция невозможна.

В нашей стране уже давно нет единственной «руководящей и направляющей силы общества», созданы и действуют практически все институты, характерные для демократического государства, экономика в целом рыночная, а вот политическая система остается все такой же архаичной, то есть по-прежнему воспроизводит цезаристский (я его называю персоналистским) режим. Многие, даже, наверное, большинство экспертов объясняют этот феномен историческими и куль-

турными традициями, укоренившимися в российском обществе. Не буду здесь вступать в полемику, которая к тому же больше года велась на сайте фонда «Либеральная миссия»⁹. Скажу только, что вопрос для России принципиальный, ибо от того, как на него отвечают эксперты и, главное, сама власть, зависит стратегия развития. До сих пор продолжает господствовать мнение, как уже говорилось выше, о социокультурной предопределенности архаики. Конечно же, национальная специфика влияет на особенности демократического дизайна (так же, как национальная специфика придает колорит политической жизни в любой демократической стране). Но только на особенности, а не на само существование демократии. Решающую роль в этом процессе играет именно конфигурация публично-властных институтов.

Внешние условия способны решительным, зачастую коренным образом изменять мотивацию человеческого поведения. В разных странах и политики, и бюрократия исповедуют в целом схожие принципы поведения. Почему же так называемая эстетика публичной жизни в демократических государствах существенно отличается от российской ситуации? Во все не в силу «иногo воспитания», а в силу понимания того, что и политическое, и должностное поведение диктуются довольно жесткими институциональными ограничениями. Именно этих ограничений у нас пока нет, и потому те же демократические институты и принципы, которые существуют в демократических странах, в России «повисают в воздухе», практически никак не ограничивая авторитарный стиль (пока только стиль) властвования.

Не могу утверждать, что устранение институциональных изъянов приведет к нормальному функционированию демократической системы. Убежден лишь в том, что только при отсутствии органических пороков в самой системе власти можно будет удос-

товериться в готовности нашего общества жить в условиях демократии.

«Треугольник»: президент — парламент — правительство

Выше уже было сказано, что без политической конкуренции нет демократии, а политическая конкуренция немыслима в условиях, когда парламент не имеет возможности влиять на политику. Последнее, в свою очередь, невозможно без воздействия парламента на исполнительную власть. Таким образом, все ключевые проблемы сосредоточены в «треугольнике»: президент — парламент — прави-

тели объективного арбитра, он вынужден играть «на стороне одной команды».

Разумеется, к названному полномочию президента можно было бы не относиться всерьез — ведь Конституция РФ не говорит об обязанности иных государственных институтов следовать президентскому видению приоритетов развития. Тем не менее правительство соотносит свои действия с Президентом РФ не в правовом, а в самом что ни на есть административно-бюрократическом смысле, оказываясь фактически в положении его аппарата. И это не публицистическая гипербола. Кабинет министров

“Зафиксированная Конституцией РФ модель властного механизма препятствует достижению тех ценностей, которые провозглашены той же конституцией”.

тельство. Если говорить точнее, то проблема всего одна — отсутствие реальных сдержек и противовесов, которые могли бы ограничивать властные prerogatives президента.

Прежде всего следует обратить внимание на то, что в нашей конституции сохранился рудимент советского типа власти — полномочие Президента РФ определять основные направления внутренней и внешней политики. Наличие такого полномочия даже с точки зрения логики не соответствует принципу разделения властей, ибо последний предполагает, что в выработке политического курса участвуют все легально представленные политические силы. На это мне могут возразить, что, поскольку Президент РФ не входит в систему разделения властей, пусть он и определяет основные направления политики, в рамках которых различные ветви власти будут «конкурировать» между собой. Но если речь идет о возможности формировать политический курс во всех сферах, то это уже партийность, пусть и не оформленная. Тем самым глава государства не может выступать

не только не в состоянии функционировать самостоятельно, но даже не может бороться за эту самостоятельность, уступая президенту (совершенно не важно, кто именно занимает этот пост) право давать указания даже по тем вопросам, которые в конституции прямо отнесены исключительно к компетенции правительства¹⁰.

Почему же правительство ощущает себя «вассалом всемогущего сюзерена» (и действительно таковым является), а президент имеет легальную возможность фактически превышать свои полномочия, в частности вмешиваясь в решение экономических вопросов? Можно было бы предположить, что все еще действует инерция того политического «расклада», который существовал в начале 1990-х, до принятия нынешней конституции, когда президент и правительство (Совет министров РФ) составляли практически единое целое и были «по одну сторону баррикад» в системном конфликте со Съездом народных депутатов РФ. Однако это не так. Хотя после принятия Конституции РФ 1993 года долгое

время в целом сохранялся персональный состав прежней команды (во всяком случае, связка Ельцин — Черномырдин), подчиненное положение правительства объяснялось вовсе не «воспоминаниями о революционной молодости», «клятвами о вечной дружбе», благородством и т. п. (известно, что как раз после революций бывшие друзья и союзники обычно расходятся). Сохранению статус-кво способствовала исключительно сама институциональная конструкция.

Остановлюсь лишь на основных конституционных нормах, закрепляющих подчиненное положение правительства. При этом целесообразно разбить их на две группы.

К первой группе я отношу те конституционные нормы, которые ставят правительство как институт в подчиненное президенту положение. Сюда входит прежде всего право Президента РФ отменять постановления и распоряжения Правительства РФ не только из-за их несоответствия конституции и федеральным законам, но и из-за несоответствия указам самого президента. С конституционно-правовой точки зрения норма весьма

твией с Конституцией и федеральными законами, но и с указами президента. Наконец, именно Президент РФ утверждает структуру федеральных органов исполнительной власти, а фактически и их систему¹¹. Формально он вправе делать это по представлению председателя правительства, но, как мы увидим ниже, полная зависимость последнего от президента позволяет игнорировать подобное конституционное требование. В результате только президент определяет, какие учреждения объединить, какие — упразднить либо создать, наконец, какой статус придать тому или иному органу исполнительной власти.

Гораздо существеннее вторая разновидность конституционных норм, поскольку они напрямую влияют на мотивацию конкретных людей и ясно дают понять, кому на самом деле те подчиняются. Речь идет, как нетрудно догадаться, о рычагах, обычно именуемых кадровыми. Кроме того, принципиально важно, что эти нормы со всей определенностью выводят правительство, отдельных его членов (председатель, заместители председателя, министры), а также

“В нашей стране политическая система остается все такой же архаичной, то есть по-прежнему воспроизводит цезаристский режим”.

странная, если иметь в виду, что правительство осуществляет исполнительную власть, а в соответствии со статьей 10 Конституции РФ «органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Кроме того, Правительство РФ обязано издавать постановления и распоряжения на основании и во исполнение не только Конституции РФ и федеральных законов, но и нормативных указов Президента РФ. Председатель Правительства РФ определяет основные направления деятельности возглавляемого им органа не только в соответс-

руководителей других федеральных органов исполнительной власти из-под какого бы то ни было политического влияния со стороны Государственной думы.

Наша конструкция уникальна. Если депутаты проявляют «упрямство» в отношении кандидатуры премьера, с которой они не соглашаются, Конституция превращает этот обычный метод системы сдержек и противовесов в «правонарушение», за которым следует «наказание»: Президент РФ назначает на должность председателя Правительства РФ им же представленную кандидатуру и

распускает Государственную думу. Именно об этом гласит часть 4 статьи 111 Конституции РФ. Таким образом, не надо быть глубоким аналитиком, чтобы понять, насколько велики возможности президента при назначении именно «своего» премьер-министра.

Казалось бы, у Думы, против своей воли давшей согласие на назначение председателя правительства (который представляет партию, имеющую меньшинство в нижней палате, либо вообще не представляет никакую партию), есть возможность рано или поздно расквитаться за унижение — «убрать» сформированный кабинет. Такая возможность заложена в праве Государственной думы выразить недоверие правительству (ст. 117 Конституции РФ). Но если вчитываться в соответствующие конституционные положения и воспринимать их системно, мы увидим, что вместо откровенной «гильотины» здесь предусматривается «отложенная казнь».

На первый взгляд кажется, что, в отличие от процедуры одобрения кандидатуры премьер-министра, в данном случае конституция предлагает более «щадящий режим» и предоставляет депутатам возможность выдержать достаточно большую паузу — до трех месяцев. Но это лишь на первый взгляд. По существу, выражение недоверия правительству служит рычагом для разрешения кризиса. Поэтому конституция, предусматривая столь длительный срок, как будто намекает депутатам, что вовсе не от них зависит, каким образом будет разрешен кризис. И действительно, если депутаты повторно выражают недоверие, президент получает право распустить Думу или отправить в отставку правительство. Однако ясно, что эта альтернатива ложная: не стоит всерьез объяснять, почему не в интересах президента принимать сторону депутатов, а не кабинета министров, который он сам же и назначил. Депутаты не могут не понимать, что под видом политического

противовеса им предлагается добровольно «подставить голову под топор». Даже во времена отнюдь не лояльной президенту Борису Ельцину Думы была предпринята всего одна попытка (1995) выразить недоверие правительству, да и та без повторного вотума.

Кстати сказать, Президент Франции, институционально очень сильный, никаким образом не сможет удержать у власти правительство, пусть и полностью ему лояльное, но не пользующееся доверием нижней палаты — Национального собрания. Совсем не потому, что французские президенты такие уж «закоренелые демократы». Дело в том, что причиной отставки правительства во Франции могут стать либо сложение полномочий самим премьером, либо принятие резолюции порицания (тот же вотум недоверия), либо отказ депутатов одобрить программу (общеполитическую декларацию) правительства. И если Национальное собрание вынесло правительству отрицательный вердикт, французский президент бессилен что-либо сделать. Он просто обязан отправить кабинет в отставку. Вот почему результаты парламентских выборов во Франции имеют принципиальное значение для президента, который (как, например, Франсуа Миттеран или Жак Ширак в первые годы своего президентства) иногда вынужден мириться с правительством из другого политического лагеря.

Обратимся к еще одной особенности отечественной властной конструкции, которая окончательно закрепляет полную подчиненность правительства президенту. Конечно, важно, кто тебя назначает, но гораздо важнее, кто тебя может уволить. А если и то и другое зависит от одного и того же человека, как можно «кусать руку дающего»? Впрочем, существенно не только то, кто отправляет в отставку, но и на каком основании, то есть насколько широки возможности для отставки. При всем разно-

образии модификаций смешанной формы правления ни в странах Восточной, ни в странах Западной Европы нет такого положения, дающего президенту право отправить в отставку правительство без какой-либо видимой причины. В нашей же стране это возможно. Статья 117 Конституции РФ называет три основания для отставки правительства: добровольная отставка (по заявлению премьера), отставка в связи с вотумом недоверия и... просто принятие президентом решения об отставке (сложение правительством своих полномочий перед вновь избранным президентом не является собственно отставкой).

Об отставке вследствие вотума недоверия речь уже велась, и, как мы показали, надо обладать изощренной фантазией, чтобы представить себе ситуацию, при которой такой сценарий мог бы быть реализован. Добровольное заявление премьера об отставке в наших условиях также трудно допустить, поскольку правительство — институт не политический, а технический. Соответственно и председатель правительства, и министры — не политические деятели, как бы они того ни хотели, а просто служащие (хотя в юридическом смысле таковыми и не являются). Таким образом, единственно реально возможной остается отставка по произвольному решению главы государства. Именно так и «уходили» все кабинеты начиная с 1998 года. Практически ни одна из этих отставок, за исключением, пожалуй, отставки правительства во главе с Сергеем Кириенко после дефолта в августе 1998-го, не была мотивирована действительным состоянием дел в стране. Все они происходили по совершенно непонятным для общества причинам. Точнее, о причинах можно догадываться, но эти догадки не добавляют оптимизма, поскольку в их основе лежат не общественные, а скрытые бюрократические интересы.

В политической сфере нельзя что-то категорично утверждать и однозначно предсказывать. Однако общий прогноз допустим. Рассуждая о преемнике нынешнего российского президента, можно предположить, что в целом статус-кво будет сохранен. Такое соображение основывается на трех предпосылках.

ПРЕДПОСЫЛКА ПЕРВАЯ Сам характер передачи власти, который довольно трудно определить (он и не абсолютистский, и не демократический), ставит преемника в достаточно зависимое положение от предыдущего президента. Эта зависимость может иметь разные мотивации: и моральные обязательства перед бывшим «патроном», и договоренности с ним, и — что нельзя исключать — наличие «досье». Как бы то ни было, ответственность перед обществом стоит здесь на последнем месте, а само общество (особенно за годы «зачищенного политического пространства») стало восприниматься как «электорат-овощ». Преемник не может чувствовать себя обязанным своим избирателям, поскольку понимает, что он оказался (окажется) у власти благодаря вполне определенной технологии, а не благодаря своему ораторскому таланту, предвыборной программе, вдохновившей общество, популярности, возникшей вследствие его собственных публичных действий, и т. п.

ПРЕДПОСЫЛКА ВТОРАЯ Уже давно (едва ли не с 1994 года) характер совокупного управления нашей страной можно определить как «реактивный». Под этим условным термином понимается следующее: власть, которая вынужденно опирается не столько на общество, сколько на бюрократию, практически сливаясь с нею и во многом находясь в зависимости от нее, теряет способность и желание воспринимать настоящее и будущее как сложнейшую систему. Такое восприятие

требует ясного чувства историзма (понимание законов причинности при оценке состояния страны и перспектив ее развития); глубокого анализа проблем и выстраивания их приоритетности; осознания, что не всякую проблему можно решить быстро; повседневного и отнюдь не метафизического ощущения ответственности перед современниками и будущими поколениями, подкрепленного реальным механизмом политической ответственности; наконец, видения политической системы как среды, где свободно конкурируют различные идеи. Вряд ли нужно объяснять, что среда, институционально исключая наличие оппонентов, не способствует

видоизменять конфигурацию власти, то есть проводить подлинную конституционную реформу. Здесь в первую очередь речь идет не о примитивном нежелании главы государства ограничить собственные властные прерогативы. Проблема в том, что нынешний правящий класс (откуда и выйдет преемник независимо от того, где он прежде работал) не видит причинно-следственной связи между непредсказуемостью политики, от которой плохо не только обществу, но и самим «элитам», низкой эффективностью управления, коррупцией, слабостью институтов парламентаризма, судебной власти и проч. и тем, как конституционно устроен

“Конституционные нормы со всей определенностью выводят правительство из-под политического влияния со стороны Государственной думы”.

появлению всех вышеперечисленных качеств, а, наоборот, требует действовать именно реактивно, то есть либо реагировать на проблемы, когда уже нельзя их игнорировать, либо искусственно их создавать или преувеличивать в популистских целях.

Конечно, было бы неверно утверждать, что конкурентная среда сама по себе всегда и везде обуславливает системное стратегическое видение властей. В странах с устоявшимися традициями политической конкуренции качество управления бывает разным. Однако можно твердо сказать, что без конкурентной среды будет преобладать девиз: «После нас хоть потоп!» Но при этом преемник, даже если он будет осознавать весь отрицательный потенциал бюрократического правления, не сможет изменить сложившуюся парадигму, если институциональное устройство останется прежним.

ПРЕДПОСЫЛКА ТРЕТЬЯ На сегодняшний день у преемника нет оснований для того, чтобы

сам механизм власти. Более того, похоже, не только не видит, но и боится видеть, ибо осознание этого должно повлечь за собой существенную встряску, которой «элиты» как раз и не хотят, тем более что они по-советски уповают на тезис «кадры решают все» и тешат себя иллюзией, будто и при нынешней конструкции можно, например, создать правительство партийного большинства¹². Формально такой кабинет министров сформировать можно, но только он все равно останется «карманным правительством» президента, что следует даже из тех конституционных построений, которые описаны выше.

Рано или поздно ныне существующая конструкция либо будет изменена, чтобы устранить барьеры на пути к политической конкуренции, либо сделает возможным приход к власти радикальных антидемократических сил. Я остаюсь сторонником позиции, что именно президент страны может провести конституционную реформу наиболее безболезненно. Но для этого он и правящий класс

в целом должны осознать гибельность существующей конструкции власти, несмотря на всю ее комфортность для тех, кто правит. Как отмечалось выше, предпосылок для такого понимания нет.

Выход из подобного противоречия видится один: те, кто называет себя оппо-

зицией, должны все оставшиеся силы и время посвятить тому, чтобы убедить общество в необходимости такой реформы. Мощный общественный заказ на создание нормального политического рынка способен пробудить власть от «сна разума». ■

Примечания ¹ Социальный стереотип — это широко распространенный или, как говорят психологи, обладающий высокой степенью согласованности индивидуальных представлений схематичный образ социального объекта (см., например: *Стефаненко Т.Г.* Этнопсихология: Учебник для вузов. 3-е изд., испр. и доп. М., 2003. С. 280).

² Хотя и решения Конституционного суда РФ иногда (особенно в последние годы) представляют собой апелляцию скорее к букве, нежели к духу Конституции. А если и к духу, то весьма странно интерпретированному. Ярким примером тому — Постановление КС РФ «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” в связи с жалобами ряда граждан» от 21 декабря 2005 г. № 13-П, согласно которому было признано конституционным новое полномочие Президента РФ представлять региональным законодательным собраниям кандидатуры для назначения на должность руководителя субъекта Федерации (в просторечии — «право назначать губернаторов»).

³ *Шайо А.* Самоограничение власти (краткий курс конституционализма) / Пер. с венг. М., 2001. С. 20.

⁴ *Зидентон Л.* Демократия в Европе / Пер. с англ.; под ред. В.Л. Иноземцева. М., 2001. С. 48.

⁵ Цит. по: http://www.kasyanov.ru/angle.html?nav_id=5

⁶ Цит. по: www.kasparov.ru, 06.04.2007.

⁷ *Поппер К.* Пропорциональная система противоречит демократии. Цит. по: http://www.democracy.ru/curious/democrasy/Popper_democrasy.html.

⁸ На политику способна оказывать влияние даже такая «неполитическая» ветвь власти, как судебная.

⁹ <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Rel=164>

¹⁰ Например, мало кто заметил, что в середине 1990-х годов правительство приняло как вполне естественное право президента определять бюджетные приоритеты. Именно тогда глава государства стал обращаться к правительству с ежегодным документом под названием «Бюджетное послание». Это — документ, не предусмотренный Конституцией РФ и, на мой взгляд, даже противоречащий ей. Его, впрочем, не так уж активно и рекламируют, но именно он имеет решающее значение для реализации правительственного полномочия по разработке проекта федерального бюджета.

¹¹ Именно таковы два указа Президента РФ (от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»), установившие трехвидовую систему органов.

¹² Об этом время от времени говорит и действующий президент, и — все чаще — депутаты-функционеры «Единой России» (см., например, интервью Олега Морозова: <http://www.kreml.org/interview/>).