

Гарантированное народовластие

Десять причин для конституционных реформ в России

Сурен Авакьян

Идеи конституционного реформирования, сами по себе высказывавшиеся не так уж редко в нашем обществе, в последнее время стали связываться с несистемной оппозицией. А поскольку ее «авангардная» часть ведет себя неадекватно, власть удачно использует промахи, в том числе по части идей. В этой ситуации, даже если есть объективные причины для демократизации и реформирования российского общества и конституционного строя, они постепенно задвигаются на очень задний план.

Между тем вопрос о необходимости конституционного реформирования, о том, как его проводить, существует объективно. И, думается, пришло время от истошных выпадов против конкретных личностей и партий перейти к обстоятельной дискуссии.

Что же такое конституционная реформа?

Прежде всего давайте внесем ясность по поводу того, как следует воспринимать идеи конституционного реформирования, поскольку от этого немало зависит их поддержка или отторжение. Еще со времен марксизма и тем более ленинизма прочно включена в сознание людей так называемая классовая идея конституционализма; ее суть в том, что Конституция знаменует смену общественной формации, существенные перемены в формах собственности, переход власти в руки нового класса, изменение общественного строя. Те, кто сегодня правит нашим государством, не составляют исключения – они учились по учебникам, написанным марксистско-ленинскими догматами, и, как бы ни перестраивались, все равно заученное крепко сидит в памяти.

Причем, как это ни парадоксально, прежние идеи, несколько освобожденные от классового налета, в целом остались пригодными правящей элите и сегодня. Для чего – понятно: для консервативного сохранения неприкосновенности действующей Конституции России под флагом того, что разработка конституционных реформ не нужна в условиях только-только успокоившегося общества. Она, мол, даст лишь неуверенность людям: многообразие форм собственности есть, политический плюрализм провозглашен, права и свободы записаны – чего же еще хотеть...

Отсюда всячески затушевывается другая группа причин, которые также достаточно часто ведут либо к принятию новой Конституции, либо к существенному реформированию действующей. Речь идет об изменении политического режима, сформировавшегося на базе действующей Конституции, а также об учете в ней сложившихся экономических и социальных реалий. Это означает, что по мере развития экономических, политических и иных общественных отношений при необходимости совершенствуются не только текущее законодательство, но и конституционные нормы.

Если этого не делается, то фактически все равно происходит коррекция конституционных норм, но уже текущим законодательством и решениями конституционных судов. У некоторых исследователей как прошлого, так и наших дней эти метаморфозы

1. **Экономические и социальные факторы.** Со временем стало очевидно, что в нашем Основном законе крайне слабо закреплены конституционно-правовые основы экономической деятельности и социальной политики. Многие страны мира пошли по пути усиления конституционного уровня регулирования в этом направлении. Мы же решили: если отразить в Конституции виды (формы) собственности (да и то неясно, все ли), свободу предпринимательства и объявить Россию социальным государством, этого будет достаточно для интенсивного движения вперед. Если же посмотреть швейцарский, германский, бразильский и еще многие конституционные тексты, в них включены нормы об экономическом призвании государства, его политике в отношении природных ресурсов, финансов, налогов, ряда стратегических отраслей хозяйства (включая энергетику, транспорт). И, конечно же, расписаны социальные функции, причем в их государственном и общественном переплетении, и речь идет не просто о материальной поддержке слабых, что тоже необходимо, но и о государственной политике создания рабочих мест (чтобы люди, не теряя достоинства, обеспечивали сами себя) и о нравственно-духовном воспитании нации.

У нас немало сделано посредством норм текущего законодательства, включая Гражданский, Бюджетный, Налоговый кодексы, законы о хозяйствующих единицах. Эти акты, в своем большинстве латаные-перелатанные, помогли как-то упорядочить определенные правила экономической и социальной жизни. Но разве не пришло время нормы, выкристаллизовавшиеся за годы трудностей и испытаний, поднять на конституционный уровень?

2. **Создание конституционных основ гражданского общества.**

Следующая причина, требующая конституционного реформирования, связана с одной из наиболее «загадочных» категорий почти двух последних столетий цивилизации – с гражданским обществом. При создании новых Конституций всегда борются две тенденции: а) сделать Конституцию в большей мере законом государства; б) или все-таки, пусть в определенной степени, составить Конституцию как закон не только государства, но и общества. Вторую задачу решают чаще всего посредством широкого отражения в Конституции прав и свобод человека и гражданина, что само по себе неплохо. Однако периодические предпринимались и попытки наряду с этим включить в текст Конституции одну или несколько глав, посвященных такой категории, как «гражданское общество». По этому пути пыталась пойти конституционная комиссия, созданная I-м Съездом народных депутатов РСФСР в июне 1990 года, в ее проекте был целый раздел «Гражданское общество», состоявший из пяти глав (главы VII–XI: «Собственность, труд, предпринимательство», «Общественные и религиозные объединения», «Воспитание, образование, наука, культура», «Семья», «Массовая информация»). Этому проекту не суждено было стать текстом Конституции: победивший в борьбе со Съездом народных депутатов президент РФ «провел» к финишу свой текст, в кото-



Из Конституции 1993 года как бы ненароком выпал целый раздел «Гражданское общество». Фото Валерия Киселева и Бориса Кауфмана (НГ-фото)

реформировании территории обоих субъектов Российской Федерации, о передаче огромного куска в состав столицы? На уровне местного самоуправления постепенно на смену опросов населения при территориальных изменениях (проводятся по процедуре местного референдума) приходит «выявление мнения» органов местного самоуправления, чаще всего результат предрешен.

В таком огромном государстве, как Россия, вряд ли могут быть частыми федеральные референдумы, но и для них есть основания – например, почему бы не спросить народ о том, в каком размере государственные средства можно превращать в ценные бумаги иностранных государств? Заодно обратим внимание читателя на то, что референдумы могут быть императивные (решение референдума окончательное) и консультативные (это опросы – народ выражает свое мнение, с учетом его решение принимает орган публичной власти). Почему-то у нас федеральные консультативные референдумы вообще не предусмотрены.

Впрочем, речь идет не о том, чтобы немедленно начать проводить референдумы как выражение народовластия. Есть же и другие возможности, и о них опять же ничего не сказано на конституционном уровне. Например, как быть с народной правотворческой инициативой, то есть с правом граждан разрабатывать проект закона, собрать в поддержку определенное число подписей, внести в парламент и тем самым обязать его рассмотреть законопроект? В некоторых субъектах РФ такое предусмотрено, но на федеральном уровне подобного требования нет. Как быть с правом всенародного обсуждения законопроектов – разве достаточно для этого нормы в регламенте Государственной Думы (еще ни разу не реализованной!) или же указа президента РФ?

Напомним, одна из предвыборных идей Путина состояла в том, чтобы обеспечить учет общественно значимых предложений граждан, если в Интернете их поддержали не менее 100 тыс. взрослых россиян. Эта идея нашла отражение в указе президента РФ от 7 мая 2012 года, по его поручению правительство утвердило 27 августа концепцию российской общественной инициативы. Суть такова: гражданин отправляет свое общественно значимое предложение интернет-оператору, оно размещается в Сети, начинается голосование, где учитываются голоса «за» и «против». Конечно, неплохо, внимание общества привлекается к важной проблеме. Но, увы, станет ли предложение далее основой правового акта и какого, решает исполнительная власть.

Еще раз подчеркнем: речь не идет о том, чтобы институты непосредственной демократии применялись изо дня в день, так не бывает, тем более в правотворческом процессе в государственных и даже муниципальных органах. Но и не может быть ситуации, когда население смотрит на них с удивлением и недоверием. К примеру, текущее законодательство предусматривает такие возможности, как публичные слушания по ряду важнейших вопросов – проекты бюджетов, градостроительных решений. Но когда пару лет назад в Москве вдруг объявили о проведении публичных слушаний по проекту генплана города, жители восприняли это с недоверием, как элементарную кампанию властей – для видимости.

4. **Прекратить господство исполнительной бюрократии.** И теперь мы переходим к одной из наиболее болезненных причин, обуславливающих необходимость конституционного реформирования в нашей стране. Это полное господство исполнительной власти, если угодно – исполнительной бюрократии. Принцип разделения властей был введен для того, чтобы обеспечить самостоятельность ветвей власти и их взаимный контроль. Но в условиях России произошло самое неприятное – сращивание ветвей власти. Такое сращивание мы наблюдали в советский период, это называлось номенклатурой. Времена как будто бы изменились, но номенклатурная бюрократия осталась. И не в том соль, что одни входят в депутатский корпус, другие – в правительственные структуры, третьи – в состав судов. Все равно это единая бюрократия. И в Конституции надо резко изменить баланс властей в сторону усиления законодательной власти.

5. **Устройство государства.** Пришло время, когда на конституционный уровень должны быть подняты ключевые правила государственного устройства, в том числе российский федерализма. Отсутствие четкости в федеративных отношениях ведет к метаниям. Один президент милостиво разрешает субъектам Российской Федерации – берите суверенитет, сколько сможете проглотить. Следующий, приступив к обязанностям, констатирует, что в итоге две трети законодательства субъектов РФ принимается с нарушениями федерального законодательства, и начинает закручивать гайки.

Метания растягиваются на годы: то вводятся прямые выборы губернаторов, то их приведение к должности определяется решением законодательного органа субъекта РФ, но кандидатуру предлагает президент. Сейчас опять обещаны прямые выборы населением, но разрабатываемое самовыдвижение кан-

дидатов отдано на усмотрение субъектов РФ (могут вести, а значит, могут и отказать), кандидатов будут выдвигать политические партии.

Впрочем, дело не столько в том, как формировать государственную власть субъектов РФ, сколько в том, чем ей заниматься. В России действует принцип федерального сбора налогов, концентрации всей денежной суммы в руках Центра и раздачи бонусов субъектам РФ. И как раз в этом вопросе нет должной ясности. Категория «совместного ведения» Российской Федерации и ее субъектов весьма обширна, в итоге почти во всех сферах Федерации идет по пути прямого и директивного регулирования общественных отношений в обычных законах.

6. **Местное самоуправление.** Европейский опыт борьбы с административным произволом и бюрократией государственных чиновников на низовом уровне привел к провозглашению местного самоуправления как средства привлечения населения к управлению местными делами. Царская Россия пошла тем же путем и ввела земское самоуправление. Но постепенно правительственное чиновничество все равно подчинило себе земство. Крут его дел стал сужаться, в конце концов в его руках осталось, по меткому выражению Ленина, лишь «лужение умы-вальников». В советский период отечественной истории решили, что власть на местах будет только тогда сильной, если ее объявить частью единой общегосударственной советской власти. Увы, это дало мало силы местам, поскольку у них осталась та же беда – не было ни местного хозяйства, ни бюджетных средств. Вскоре еще появились и административное командование вышестоящих органов, а также правящей Компартии.

В современной России сделали бросок к новому витку истории – решили опять провозгласить местное самоуправление. А чтобы обеспечить его эффективность – записали в Конституции, что местное самоуправление самостоятельно, а органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12). Увы, появилась еще одна головная боль. Хотя она стара, как и сама идея местного самоуправления. Деньги местное самоуправление получает из государственного бюджета, их очень мало. Сами почти ничего не зарабатывают. А так называемая независимость от государственной власти – сплошное лицемерие, поскольку, как известно, «кто платит, тот и заказывает музыку».

Посредством местного самоуправления хотели взрастить сообщество граждан, привлечь их к решению вопросов так называемого местного значения. Однако бюрократическое правление органов быстро возобладало. Обидно и то, что за прошедшие годы никак не создается твердая правовая основа местного самоуправления. Достаточно сказать, что после принятия в 2003 году Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» появилось порядка 50 законов о внесении в него изменений и дополнений.

7. **Судебная власть.** В обществе растет тревога по поводу того, что судебная власть не является защитницей прав и свобод человека и гражданина. Налицо помимо равнодушия и чванства неуважение к гражданину в утробу исполнительной власти, в том числе правоохранительным органам. К сожалению, учреждая принцип несменяемости судей, хотели их независимости от иных структур, а получилась независимость от граждан. В стране за эти годы сформировался менталитет судей, чертами которого стали пренебрежительное отношение к простому человеку.

8. **Избирательная система.** Так получилось, что в нашей Конституции нет отдельной главы об избирательной системе. В итоге даже важнейшие конституционные принципы (всеобщность, равенство, прямое, тайное голосование, добровольность, свобода участия в них граждан и т.д.) стали объектом текущего регулирования. Кстати, и оно нестабильно. Достаточно сказать, что в базовый акт – Федеральный закон 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – за истекшие годы изменения и дополнения вносились 53 законами, причем зачастую в одном акте были десятки новшества.

9. **Дефекты существующего конституционного регулирования.** Нельзя не сказать и о несовершенстве Конституции 1993 года как предельно ее реформирования. В ней хватает дефектов. Мы уже сказали выше, что установлены искусственные барьеры на пути совершенствования текста Основного закона. Добавим к этому, что в Конституции вообще не предусмотрено возможности дополнения ее текста новыми главами, неясно, как внести поправки в преамбулу Конституции, в ее заключительные и переходные положения. В тексте Конституции хватает неувязок. Не утомляя читателя примерами, скажу просто: нужен юридически более грамотный текст Конституции.

10. **Оставить прошлое... в прошлом.** Есть и еще одна причина, от которой никуда не уйти, если мы думаем о будущем. Это драматические события сентября-октября 1993 года, предшествовавшие принятию Конституции 1993 года. В следующем году нам предстоит 20-летний юбилей. Чему мы будем радоваться? Тому, что в Конституции неплохо отражены конституционный строй новой России, широкий набор прав и свобод человека и гражданина? Это так, но ведь принятию новой Конституции предшествовали семь реформ прежней, и в ней было отражено почти все, что перешло в действующую Конституцию. Тому, что провели референдум по Конституции? Да, но сначала распустили парламент, здание, которое отказались покинуть депутаты, окружили запрещенной во всем мире особой колючей проволокой, затем из танков стреляли по Белому дому. Эта «демократия» прямо сказала на референдуме по Конституции 12 декабря 1993 года: из 106 млн. избирателей около 33 млн. проголосовали за нее, 23,4 – против, а 40 вообще не пошли на голосование. И вот уже 20 лет идет спор: не пошли голосовать – значит, согласны с Конституцией; нет, поскольку не пошли – то против нее.

Итак, если власть прислушается к конструктивным призывам, она имеет все шансы достойно завершить 20-летие, оставить в прошлом просчеты и ошибки, учесть разумные предложения и создать прочный (и спокойный!) фундамент будущего нашей страны. Есть достаточный срок для основательного конституционного реформирования.

Сурен Адибекович Авакьян – профессор, доктор юридических наук, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ, член совета Госдумы по совершенствованию законодательства.



Сурен Авакьян: «Конституцию принимал народ, а приноравливает ее теперь к условиям жизни узкий круг законодателей и конституционных судей»

получили название «преобразования Конституции». Все бы ничего, но как-то не учитывается, что в этом случае имеет место размывание конституционной основы нашей жизни; Конституцию принимал народ, а приноравливает ее теперь к условиям жизни узкий круг законодателей и конституционных судей, и кто же сказал, что у них есть на это абсолютное, ничем не ограниченное право?

Многие страны осуществляют конституционное реформирование посредством внесения изменений и дополнений в действующую Конституцию. Миф о 200-летней неизменности Конституции США хорош для слабо подготовленной публики, на деле неоднократно в нее (Конституцию) вносились добавления. Действующий в ФРГ Основной закон 1949 года претерпел десятки изменений, внесенных посредством поправок. Примеры можно продолжать.

Казалось бы, почему и нам не использовать тот же путь? Однако парадокс состоит в том, что авторы российской Конституции 1993 года ухитрились так ее составить, что внести поправки в большинство глав можно лишь по очень усложненной процедуре, в которую вовлекаются не только Федеральное собрание, но и законодательные органы всех субъектов Российской Федерации. А в три главы Конституции (главы 1 – «Основы конституционного строя», 2 – «Права и свободы человека и гражданина» и 9 – «Конституционные поправки и пересмотр Конституции») вообще нельзя вносить текущие поправки, любое желание исправить даже одно слово требует принятия новой Конституции – это и есть ее пересмотр. Для иллюстрации: в статье 5 (расположена в главе 1 Конституции) обозначено, что в составе Российской Федерации есть автономная область, то есть это единственное число, она одна, и создать хотя бы еще одну мы не можем – тогда в статье 5 надо записать, что в составе России есть автономные области. И хотя всего-то нужно изложить два слова во множественном числе, для этого надо принимать новую Конституцию. Ну не вздор ли!

А что в итоге? Многие вполне спокойные предложения, требующие отражения их в Конституции, не принимаются именно потому, что необходимо конституционное реформирование вплоть до разработки нового Основного закона России. Не надо трогать Конституцию, говорят наши руководители. Ведь процедуры реформирования очень сложны, и они еще вызовут волнение у народа – куда идем, к чему готовиться?

И что же? В 2008 году захотели увеличить срок полномочий президента РФ с четырех до шести лет, депутаты Государственной Думы – с четырех до пяти лет. Вся якобы сложная процедура «провернулось» примерно за три недели! Иначе говоря, все упирается в политическую волю.

Есть ли причины для конституционного реформирования?

Отсюда главный вопрос – а созрели у нас условия, нуждается ли страна в конституционном реформировании? Да, они есть, изложу свое их видение.

ром нормам о гражданском обществе не нашлось места.

Причину такого подхода чаще всего склонны видеть в том, что в России еще нет гражданского общества, а Конституция закрепляет то, что сложилось. Скажем прямо, тезис крайне неубедительный – та же Конституция 1993 года называет Россию правовым государством, социальным государством, но их тоже еще нет. Истинную причину я вижу в том, что первый президент России укрепил свои властные позиции, и он очень боялся, что трудно управляемое гражданское общество будет его головной болью (а то, что главе государства совсем необязательно управлять гражданским обществом, он, выращенный партийно-бюрократической средой советского времени, не мог даже представить).

Очевидно, что общество и государство находятся в взаимопереплетении. Но, будучи объектами взаимного влияния, они при этом должны оставаться самостоятельными институтами. И будет очень хорошо, если основу для своего проявления в конституционных нормах получат как политические партии, иные общественные объединения, включая профсоюзы и союзы работодателей, так и коллективы работников (трудолюбивые коллективы), сообщества граждан, объединившихся по локальным интересам (культурным, духовным, спортивным и т.п.); не будет излишним рассматривать как элементы гражданского общества объединения верующих.

Все институты гражданского общества должны располагать достаточно эффективными и на конституционном уровне гарантируемыми возможностями влияния не только на общественную жизнь, но при необходимости и на государственные дела – без подмены органов государства.

3. **Не просто провозгласить, но и гарантировать народовластие.** Отсюда третья причина необходимости конституционного реформирования: надо от провозглашения народовластия как принципа конституционного строя (статья 3 Конституции России) сделать шаги в направлении реального обеспечения народовластия.

Как-то так получилось, что в основном народовластие у нас свелось к выборам, но по принципу «пришел, проголосовал и успокоился, дальше все будут делать твои избранники». Ты их не очень-то знаешь, они прошли по партийным спискам, ни пожелаений избирателей, ни – боже упаси! – наказов избранных не существует, отчетов юридически не закреплено, о работе, «успехах» избранных узнаешь в лучшем случае из СМИ. Не нравятся тебе партии, не пошел ты на выборы – да и шут с тобой, порог явки на выборы отменили, они считают составившимися при любом количестве проголосовавших. И это народовластие!?

Что касается другого высшего, по Конституции, выражения власти народа, референдумов, они порой проводятся на региональном, местном уровнях. Но не регулярно, и не всегда даже в ситуации, когда не помешали бы. К примеру, почему не спросили население Москвы и Московской области о масштабном