

## ПОСИЛЬНЫЕ СУЖДЕНИЯ О ПОЛЬЗЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ: ЧТО ЕСТЬ И КАК ДЕЙСТВОВАТЬ

© 2014 г. Николай Михайлович Добрынин<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** автор, уточняя понятие «конституционная реформа» и отталкиваясь от результатов анализа текста российской Конституции, приходит к констатации необходимости конституционной реформы в России.

**Annotation:** the author specifies the concept “constitutional reform” and comes to the conclusion about necessity of the constitutional reform in Russia, based on the results of the analysis of Constitution of the Russian Federation, the analysis of the principles fixed in its text.

**Ключевые слова:** конституционная реформа, конституционные поправки, конституционные принципы, толкование конституции, предпосылки конституционной реформы в России, демократия, федерализм.

**Key words:** the constitutional reform, the constitutional amendments, the constitutional principles, interpretation of the constitution, the precondition of the constitutional reform in Russia, democracy, federalism.

Автор в своих статьях в последние годы немало писал о взаимосвязи гражданского общества и государства; конституционализма и правового государства; конституционной ответственности; государствоведении как области юриспруденции; нереализованных возможностях Конституции; новой идеологии устойчивого развития социально-экономической системы России на основе опыта системного анализа; федеративном праве, систематизации правового регулирования федеративных отношений; деконституционализации; системных свойствах федерации, “новой децентрализации”<sup>2</sup>...

На основе многолетних исследований теории и практики российского конституционализма полагаем, что по-настоящему правовым государством следует признавать лишь то, где состоялась комплексная модернизация, а правильнее – всеобъемлющая реформа политической системы и экономики, на базе которых в обозримом будущем произойдут радикальные перемены в социальной сфере и будут установлены совершенно иные ценностные ориентиры и стандарты в культуре, духовности и нравственности. При этом фундаментом такого государства станет зрелое гражданское общество, представленное всеми соответствующими институтами, а само государство будет функционировать на ключевых принципах конституционализма и демократии, приоритетом в котором неотъемлемо явятся всемерное уважение и защита прав и свобод человека и гражданина.

Возможна ли подобная реконструкция? Да. Выход, как представляется, – через конституционную реформу.

Видный российский ученый-конституционалист С.А. Авакьян в статье, посвященной десяти причинам для конституционных реформ в России, излагает свое мнение: «Идеи конституционного

<sup>1</sup> Профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук.

<sup>2</sup> См.: Добрынин Н.М. Новая идеология устойчивого развития социально-экономической системы России: опыт системного анализа // Правовая политика и правовая жизнь. 2008. № 1 (30), 2 (31); *Его же*. К вопросу о нереализованных возможностях Конституции Российской Федерации // Конституция Российской Федерации: доктрина и практика: Материалы науч.-практ. конф., посвященной 15-летию Конституции Российской Федерации и 60-летию Всеобщей декларации прав человека; *Его же*. Конституционализм в новейшей истории России: потенциал и возможности // Гос. и право. 2009. № 2; *Его же*. Государствоведение – область юриспруденции // Право и политика. 2009. № 12; *Его же*. Новое в законодательном регулировании вопросов государственного строительства // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5; *Его же*. Деконституционализация – ожидаемое или норма жизни? // Гос. и право. 2010. № 5; *Его же*. Конституционно-правовая ответственность: сущность, специфика и реалии новейшей истории государства // Право и политика. 2010. № 5, 6; *Его же*. Юридическая наука о государстве как осознанная необходимость // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 6; *Его же*. К вопросу о конституционной ответственности государства // Гос. и право. 2010. № 10; *Его же*. На пороге “новой децентрализации” // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9; *Его же*. О категории целеполагания в контексте конституционализма // Гос. и право. 2011. № 11; *Его же*. К вопросу о территориальном измерении конституционализма // Там же. 2012. № 1.

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»<sup>3</sup>.

Считаем важным с учетом 20-летнего опыта реализации основополагающих норм и принципов Конституции страны фрагментарно изложить наше видение неизбежности конституционной реформы и становления правового государства.

“Думается, пришло время от истошных выпадов против конкретных личностей и партий перейти к обстоятельной дискуссии”<sup>4</sup>, – подтверждает свою позицию проф. С.А. Авакьян, которая нами полностью разделяется.

### **Что есть суть конституционной реформы?**

*Если конституционная реформа* – это изменение отдельных положений конституции страны, то следует признать: в США, “*писаная*” Конституция которой считается самой “старой” в мире, имело место уже около 12–13 конституционных реформ, приведших к внесению 27 поправок в текст Конституции.

*Если конституционная реформа* – это принятие новой конституции, то тогда принятие Конституции 1978 г. в СССР – это конституционная реформа, несмотря на то что никаких фактических изменений в жизни страны после этого не произошло: перестройка, стартовавшая в 1985 г., стала результатом совсем других процессов.

“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 конституции знаменуют смену общественной формации, существенные перемены в формах собственности, переход власти в руки но-

вого класса, изменение общественного строя. Те, кто сегодня правит нашим государством, не составляют исключения – они учились по учебникам, напичканным 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”<sup>5</sup>.

### **Так что же такое конституционная реформа?**

Фактически эта общая категория делится на разновидности:

*первая* – адаптация стержневых конституционных положений путем распространения и разъясняющего расширения формулировок исходного текста вследствие переосмысления социальной реальности. Например, поправка XIX к Конституции США устанавливает, что “право голоса граждан Соединенных Штатов не должно отрицаться или ограничиваться Соединенными Штатами или каким-либо штатом по признаку пола”. Таким образом устанавливается дополнительная защита избирательного права для граждан страны на основе изначально заложенных в конституции принципов демократического правления. Эти принципы адаптируются путем уточнения границ и формы их воплощения в социальной реальности;

*вторая* – дополнение конституционного текста ранее отсутствовавшими в нем положениями вследствие актуализации какой-либо проблемы общественного устройства (либо как способ ее решения). Рельефный пример – поправка XIII к Конституции США о запрете рабства на территории юрисдикции США;

*третья* – изменение конституционных положений: отмена и/или замена существовавших норм на другие, отличные от них, например пересмотр в 1950-х годах положений Конституции ФРГ, запрещавших создание вооруженных сил (в связи со вступлением страны в НАТО);

*четвертая* – принятие нового текста конституции либо принятие конституции впервые.

<sup>3</sup> Авакьян С.А. Гарантированное народовластие. Десять причин для конституционных реформ в России // Независимая газ. 2012. 16 окт.

<sup>4</sup> Там же.

<sup>5</sup> Там же.

Все же, думается, нельзя определять конституционную реформу только номинальным признаком внесения изменений в текст конституции страны, равно как и номинальным принятием нового текста конституции, хотя этими действиями она сопровождается и оформляется.

Главное – это фактическая трансформация конституционных устоев, в связи с чем важное значение приобретает анализ сопутствующих социальных изменений, ставших причиной, а также являющихся следствием изменения текста конституции. Таким образом, основополагающим для выяснения перспектив и условий конституционной реформы является наличие объективных социальных предпосылок, а неотъемлемым признаком того, что реформа состоялась, – наличие последующих изменений в жизни общества.

Каков же должен быть масштаб конституционных изменений, чтобы можно было признать их конституционной реформой? Вопрос, на который однозначно не ответить, несмотря на понимание того, что такие изменения должны быть достаточно существенными, а не просто модифицирующими отдельные нормы конституции.

Определенно нельзя считать конституционной реформой незначительное увеличение (уменьшение) численности субъектов Федерации (их переименование) или простое увеличение либо уменьшение срока нахождения в должности президента, депутата национального парламента (хотя с последними двумя тезисами можно и поспорить).

Именно существенных конституционных изменений, на наш взгляд, опасается руководство страны, акцентируя внимание на важности сохранения стабильности общества. Но именно в таких существенных конституционных изменениях нуждается сегодня российская Конституция.

К 20-летию действующей отечественной Конституции мы подошли с немалым багажом предложений по дополнению и изменению конституционных положений<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> См.: Проекты создания в России президентской республики (например, “Президентская республика” – проект поправок в Конституцию РФ // Сайт организации Институт свободы “Московский Либертариум” // <http://www.libertarium.ru/6027> (Дата обращения: 9 октября 2013 г.); Панин А. Проекты изменения Конституции // Сайт информационно-аналитического центра “Сова” // <http://www.sova-center.ru/democracy/publications/2005/02/d3936/> (Дата обращения: 9 октября 2013 г.); Законопроекты о поправках к действующей Конституции // Сайт Конституции Российской Федерации (Разработан и администрируется НПП “Гарант-Сервис”) // <http://constitution.garant.ru> (Представлен каталог законопроектов об изменении текста Конституции, внесенных в Государственную Думу). О приутихшей сегод-

Укажем лишь на некоторые из наиболее известных предложений по изменению конституционных основ в России:

**первое** – проекты президентской республики. Предлагается установить следующее: а) президент является главой федеральных органов исполнительной власти; б) президент не более двух раз накладывает «вето» на один и тот же законопроект; в) президент лишается установленного в настоящее время права роспуска Государственной Думы; г) президент лишается установленного в настоящее время права предлагать кандидатуры судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; д) из текста Конституции исключается норма о необходимости получения согласия Государственной Думы на назначение Председателя Правительства РФ и др.;

**второе** – проекты парламентской республики. В первую очередь предлагается наделить Федеральное Собрание правом формирования правительства (парламентским большинством или, возможно, на коалиционной основе);

**третье** – проекты преобразования государственного устройства: а) сокращение числа субъектов Федерации (за счет укрупнения и/или изменения границ существующих субъектов); устранение асимметрии Федерации, установление в Конституции предметов исключительного ведения субъектов Федерации, уточнение предметов совместного ведения и исключительного ведения Российской Федерации; б) преобразование России в унитарное государство (в том числе с сокращением количества региональных административно-территориальных образований);

**четвертое** – предложения по дополнению текста Конституции отдельными главами (статьями): главой, посвященной основам организации бюджетной системы и бюджетного федерализма; статьями об основах организации экономической системы и государственного регулирования социальной сферы и экономики;

ня дискуссии по поводу необходимости изменения действующей Конституции РФ достаточно наглядно говорится в статьях: Стариков Ю.Н. Будущее Конституции Российской Федерации: реализация без изменений, преобразование или неизбежность пересмотра? // Право и политика. 2005. № 1. С. 4–24; Осейчук В.И. О необходимости нового этапа конституционной реформы в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 5. С. 6–11; Перспективы пересмотра Конституции современной России // Электронное средство массовой информации Memoid // [http://www.memoid.ru/node/Perspektivy\\_peresmotra\\_konstitucii\\_sovremennoj\\_Rossii](http://www.memoid.ru/node/Perspektivy_peresmotra_konstitucii_sovremennoj_Rossii) (Дата обращения: 9 октября 2013 г.).

**пятое** – предложения об изменении сроков осуществления полномочий Президентом РФ, депутатами Федерального Собрания (Государственной Думы, Совета Федерации). В связи с этим необходимо отметить, что увеличение срока полномочий Президента РФ (с четырех до шести лет) и депутатов Государственной Думы (с четырех до пяти лет) – одна из немногих принятых существенных поправок<sup>7</sup>;

**шестое** – изменение порядка формирования палат Федерального Собрания РФ (формирование Совета Федерации на основе прямых выборов населением, изменение порядка избрания депутатов Государственной Думы). Замена смешанной системы выборов в Государственную Думу пропорциональной (выборы только по партийным спискам) была произведена в 2005 г. за рамками текста Конституции в принятом Федеральном законе “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 18 мая 2005 г.<sup>8</sup> (благо, в Конституции вопрос об основах выборов в Государственную Думу не урегулирован).

Несомненно, действующая Конституция РФ, принятая в 1993 г., как бы к ней ни относились, сегодня является, если можно так выразиться, основополагающим политико-правовым фактом.

Несомненно и другое: при всей правильности базовых идей, заложенных в Конституции, ее текст закрепил победу в политической борьбе совершенно определенной властной коалиции, дал в руки ее тогдашнему лидеру максимум рычагов влияния на политическую ситуацию.

Это видно:

**во-первых**, в конституционном регулировании осуществления народовластия;

**во-вторых**, в конституционно установленной конструкции организации публичной власти в России;

**в-третьих**, в установленных Конституцией основах государственного (федеративного) устройства.

Позиция высшего руководства страны в отношении внесения изменений в Конституцию РФ длительное время оставалась неизменной: всячески подчеркивались сложность и нежелательность внесения изменений в ее текст, “подрывной” характер таких предложений для российского общества

и государства. “Пора прекратить все разговоры о необходимости изменения Конституции”, – заявил Президент страны В.В. Путин на заседании Совета законодателей в Москве, посвященном 10-летию Конституции. Это заявление, вероятно, следует считать квинтэссенцией официальной позиции по вопросу внесения поправок в Основной Закон.

Однако постепенно мнение первых лиц государства стало меняться. Что характерно, причина таких изменений – не признание потребности в конституционной реформе, как видится, а скорее желание, на наш взгляд, упрочить положение нынешней властной элиты, и ничего более. Препятствием не стали ни сложная процедура внесения изменений в текст Основного Закона, ни пресловутая охрана стабильности. Поправки об увеличении срока полномочий Президента страны, например, были приняты примерно за три недели. Далеко не всякий законопроект о внесении изменений в действующие федеральные законы принимается с такой скоростью!

**В отечественной практике конституционного законодательства продолжают по-прежнему доминировать две тенденции, деструктивные для сохранения главенствующего положения Конституции и даже тех конституционных принципов, которые нашли в ней свое недвусмысленное закрепление. Обе являются выражением официальной концепции дополняющего и расширяющего толкования Конституции без изменения ее текста.**

**Первая из них** – это сложившийся подход к распространению и толкованию положений Конституции в федеральном законодательстве (в том числе “применительно к конкретным социальным условиям”).

Скажем, понимание федеральным законодателем того, что значит право субъектов Федерации и органов местного самоуправления самостоятельно устанавливать региональные и муниципальные налоги и сборы, предполагает, как это ни странно, отсутствие права самостоятельного налогообложения у субъектов Федерации и муниципалитетов.

Право самостоятельного налогообложения для них – это право:

**во-первых**, ввести или не ввести на подведомственной им территории налог или сбор из перечня региональных (муниципальных) налогов, закрепленного в федеральном законодательстве;

**во-вторых**, варьировать его ставку в пределах установленного федеральным законодательством коридора;

<sup>7</sup> Об изменении срока полномочий Президента РФ и Государственной Думы см.: Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 1.

<sup>8</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

**в-третьих**, вводить льготы по такому налогу для отдельных категорий налогоплательщиков (хотя и тут есть правила, зафиксированные федеральным законодателем).

Органы государственной власти субъекта Федерации или муниципального образования не могут ни установить налог или сбор, прямо не предусмотренный федеральным законом, ни определить его основные признаки. Подчеркнем при этом, что право самостоятельного установления налогов и сборов закреплено в Конституции РФ.

Конечно, подобная ситуация возникла не на пустом месте. Она объясняется в федеральном центре необходимостью сохранения единства экономического пространства. Кроме того, указывается на издержки самостоятельности регионов и муниципалитетов в сфере налогообложения в 1990-е годы, когда им была на практике дана возможность ее реализовывать. Однако забывается о том, что далеко не во всех субъектах и муниципалитетах злоупотребляли этим правом в ущерб экономике, а также о том, что федеральный законодатель как-то *“забыл”* поделиться налогооблагаемой базой, которая была уже довольно *“плотно”* обложена федеральными налогами. К тому же некоторые сугубо региональные, местные налоги были установлены именно как федеральные (нынешний водный налог, сбор на воспроизводство минерально-сырьевой базы (отменен), налог на добычу полезных ископаемых, платежи за пользование природными ресурсами, сборы за пользование объектами животного мира и за пользование объектами водных биологических ресурсов). И это не говоря о специфике взимания отдельных даже региональных и муниципальных налогов (например, регионального налога на имущество юридических лиц).

**Вторая тенденция** – курс на всеохватное и максимально детализированное федеральное регулирование (в том числе и подзаконное) во всех сферах общественной жизни, серьезно ограничивающий и возможности для субъектов Федерации заниматься собственным законотворчеством по предметам своего и совместного ведения, и действие принципа *“разрешено все, что не запрещено законом”*.

Показательно в этой связи практическое использование понятия *“общие принципы”* в отечественном федеральном правовом регулировании. Федеральный законодатель интерпретирует его таким образом, что не оставляет никакой возможности (места) для правового регулирования на уровне субъектов Федерации и муниципальных

образований. Два типичных Федеральных закона об общих принципах – это *“Об общих принципах организации и деятельности представительных (законодательных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”* и *“Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”*. Заявленное в наименовании законов и реальное не совпадают, общие принципы представлены постольку, поскольку, однако, в них подробно устанавливаются правила формирования и функционирования органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

В 2012 г. к указанным тенденциям добавилась еще и **третья**, выраженная сегодня, кстати, не только в правотворческой сфере: жесткая, вплоть до действий, не укладывающихся в рамки правового поля, политика руководства страны в отношении политической оппозиции и гражданского общества в целом.

В таких условиях вновь возникает естественный запрос общества на конституционную реформу, наличие которого игнорируется современными российскими правящими кругами.

Полагаем, что 20-летие принятия Конституции РФ, опыт практической реализации конституционных норм в данный период дают основания заявить о неизбежности принятия нового Основного Закона государства.

Безусловно, такая конституционная реформа предполагает комплексный характер. Очевидны и ориентиры: ее результатом должно стать формирование механизма защиты прав и свобод человека и гражданина; повышение роли граждан в управлении страной; установление четкой определенности в отношении государственного устройства; устранение дисбаланса в системе разделения властей как *“по горизонтали”*, так и *“по вертикали”*.

Причины, обуславливающие неотложность конституционной реформы, не исчерпываются одной или двумя насущными проблемами, их значительно больше. Обратимся к анализу и обобщению объективных предпосылок назревших конституционных изменений, проведенному известным российским ученым-конституционалистом С.А. Авакьяном, и выделим следующие из них<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> См.: Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.

**Первое.** *Необходимость совершенствования юридического языка и техники изложения текста Конституции.* Неоднократно обращалось внимание на внутренние противоречия и несогласованность норм Конституции РФ 1993 г. (например, защита прав и свобод человека и гражданина одновременно отнесена и к исключительным предметам ведения Российской Федерации, и к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов), отсутствие ряда ответов на “технические”, но важные вопросы конституционного регулирования (например, о процедуре дополнения текста существующей Конституции новыми главами и статьями). Остается только предполагать, почему на это не было обращено внимание сразу, при разработке текста, выносившегося на всероссийский референдум в 1993 г.

**Второе.** *Конституционное регулирование форм непосредственной демократии и участия гражданского общества в управлении страной.* Действительно, первое, на что сразу обращаешь внимание, – отсутствие норм, составляющих конституционную основу избирательной системы Российской Федерации. Важнейшие конституционные принципы выборов (всеобщность, равенство, прямое, тайное голосование, добровольность, свобода участия в них граждан и т.д.) стали объектом текущего законодательного регулирования, отличающегося высокой нестабильностью. Более того, даже сама категория “выборы населением” трактуется руководством страны произвольно, во многом за счет того, что конституционно не закреплена их принципиальная основа (вспомним пример с заменой выборов глав субъектов Федерации назначением в 2005 г., причем этот порядок назначения глав субъектов федеральным центром был объявлен еще одной разновидностью выборов губернаторов и президентов национальных республик их жителями).

Неопределенной остается и ситуация с такой формой непосредственной демократии, как референдум. Нет ни понимания того, когда их (референдумы) следует проводить (особенно это касается общегосударственного референдума), ни установленного Конституцией порядка проведения. Результатом стало практическое забвение (кому это на руку?) такого очень важного инструмента прямого волеизъявления граждан страны. Справедливым, считаемся, является и замечание об отсутствии разграничения императивного и консультативного референдумов<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> См.: Авакьян С.А. Гарантированное народовластие. Десять причин для конституционных реформ в России.

По-прежнему проблемным остается вопрос всенародного обсуждения законопроектов. Даже в случае объявления публичной общественной дискуссии на ее результаты органы государственной власти (и в большей мере федеральные органы исполнительной власти) не обращают внимания. Не установлен статус независимых экспертиз законопроектов, проведенных общественными организациями; их попросту игнорируют.

Одним из наиболее ярких примеров “кампанейщины” и отсутствия внимания к общественной реакции на законопроекты стал Федеральный закон *о монетизации льгот*, спешно принятый в 2004 г. Предупреждения о непродуманности концепции и деталей реализации идеи звучали со стороны общественности достаточно громко и настойчиво, однако от них чиновники предпочли отмахнуться в прямом смысле слова.

Авторы концепции монетизации льгот диагностировали необоснованное завышение уровня социальных гарантий населению. Подобное стало результатом “оторванности” разработчиков реформы от реальной жизни. Проблема на момент принятия Закона была не столько в огромном числе льготников, сколько в механизме реализации льгот: выделяемые средства превращались в неприкрытые дотации тем организациям, которые отвечали за непосредственное выполнение обязанности государственных и муниципальных органов по предоставлению социальных льгот. Эти средства стали гарантированным источником немалых доходов, не обусловленных почти никакими обязанностями. При этом получатели льгот стали напрямую зависимыми от тех, кто непосредственно предоставлял подразумеваемые под ними социальные услуги.

Оценка стоимости пакетов социальных льгот производилась чиновниками “навскидку”, либо их стоимость была сознательно занижена, что не замедлило сказаться: повсеместно возникли проблемы в связи с реализацией Закона № 122-ФЗ о монетизации льгот. Кроме того, выяснилась и слабая проработанность самого механизма замены льгот денежными пособиями: никто не продумал схему перехода к новой системе оказания социальной помощи до ее начала. Результат – многочисленные выступления жителей по всей стране. В итоге правительство в течение полутора лет с даты принятия этого Закона израсходовало на проведение реформы в 1.5–2 раза больше запланированного. Кстати, масштабность системы льгот с 2004 г. не снизилась.

Далее рассмотрим судьбу правотворческой инициативы граждан. Казалось бы, современные

информационные технологии открывают широкие возможности для непосредственного участия граждан в работе законодательных органов путем инициирования разработки и рассмотрения законопроектов депутатами Государственной Думы. Однако и эта идея отягощена особым представлением высшего чиновничества о том, что делать с гражданской инициативой. *Во-первых*, установлен предварительный фильтр: на сайте “*Российская общественная инициатива*” предложение в разделе голосования размещается только после экспертизы “уполномоченной некоммерческой организацией”, которая может отказать в размещении инициативы по ряду оснований, причем речь идет не только о предварительном модерировании, но и о рассмотрении по существу. *Второй фильтр*: пройдя экспертизу в уполномоченной некоммерческой организации (кстати, непонятно какой: на сайте “*Российская общественная инициатива*” информация об этом либо отсутствует, либо размещена не самым доступным образом), достигнув проходного порога в 100 тыс. голосов “за” (для инициативы “федерального” уровня), такая инициатива не поступает в Государственную Думу для рассмотрения по существу. Она фактически лишь принимается к сведению органами исполнительной власти – направляется в экспертную комиссию, создаваемую Правительством РФ, которая якобы рассматривает инициативу по существу<sup>11</sup>. Таким образом, попадет ли в действительности любая общественная инициатива на рассмотрение в нижнюю палату российского парламента и в какой форме – неизвестно.

Более того, работа с инициативами в самой Государственной Думе идет, мягко скажем, не должным образом. Даже предложения, направленные субъектами Федерации, над которыми не один месяц работали исполнительные и законодательные органы власти региона, могут полностью игнорироваться. Нам известен один из подобных примеров: недавняя инициатива, направленная в Государственную Думу Тюменской областной Думой. Результат рассмотрения: “за” – 0, “против” – 0, “воздержалось” – 0; решение: “отклонить”(!)

Сожаление вызывают деятельность Общественной палаты России, ее роль и место: что это за форма участия гражданского общества в управлении страной, решения которой необязательны,

экспертные заключения никем не учитываются?.. Одна из ключевых причин, на наш взгляд, – отсутствие норм об общественных палатах как форме участия представителей гражданского общества в формировании государственной политики и статусе их решений в Конституции РФ.

Несомненно, обоснованным является предложение о закреплении в конституционных нормах основы деятельности политических партий, иных общественных объединений, включая профсоюзы и союзы работодателей, коллективы работников (трудовые коллективы), сообщества граждан, объединившихся по локальным интересам (культурным, духовным, спортивным и т.п.), объединения верующих<sup>12</sup>. Все институты гражданского общества должны располагать достаточно эффективными и на конституционном уровне гарантируемыми возможностями влияния не только на общественную жизнь, но и на государственные дела.

*Третье. Требуется устранить перекосы в системе разделения властей.* Несбалансированность ее в пользу президента и исполнительной власти однозначно ведет к превалированию, господству чиновничьего аппарата. В государстве возродилась номенклатура того типа, с которой наша страна уже имела дело ранее.

Необходимо отказаться от “*суперпрезидентской*” республики, одновременно усилить позиции законодательных органов власти. Сложилась парадоксальная ситуация: Президент РФ издает указы, распоряжения и поручения (кстати, что такое “*поручение Президента России*” с формально-юридической точки зрения?), определяющие работу Правительства РФ, и при этом не несет никакой ответственности за них, “*перегружая*” ее на федеральных министров и Председателя Правительства РФ. В обществе формируется мнение о том, что все неудачи в разработке и реализации государственной политики – следствие просчетов правительства, а успехи, когда таковые имеют место, – заслуга президента, ведь он же издал Указ, дал поручение...

“*Нормальная*” президентская республика – республика, в которой избираемый президент является главой исполнительной власти, а парламент независим и гарантированно защищен от произвола исполнительных органов, стала бы, полагаем, наиболее приемлемым вариантом.

*Четвертое. Государственное устройство и взаимоотношения различных территориальных уровней власти.* Следует установить, в том числе

<sup>11</sup> См.: Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива” (утв. Указом Президента РФ от 4 марта 2013 г. № 183) // Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

<sup>12</sup> См.: Авакьян С.А. Гарантированное народовластие. Десять причин для конституционных реформ в России.

конституционно, что же представляет собой государственное устройство нашей страны, решить, *что есть Россия – федерация или унитарное государство*. Формально провозглашенная Конституцией РФ 1993 г. федеративная форма государственного устройства “смазывается” положениями самой же Конституции и по-прежнему носит “фантомный” характер.

Приходится констатировать (уже в который раз), что Конституция, допуская высокую степень централизации функций и полномочий на уровне Федерации, никоим образом не закрепляет даже элементарных гарантий реализации на практике федеративного принципа государственного устройства. Более того, те якобы гарантии федерализма, которые содержатся в действующей Конституции, “уничтожаются” ее же нормами.

Особо следует отметить, что отечественная Конституция не устанавливает механизмов согласования общенациональных и региональных политических и экономических интересов.

Такое суждение может показаться излишне поспешным, мол в тексте Конституции есть статьи о региональном представительстве в Совете Федерации (верхней палате Федерального Собрания), об обязательном рассмотрении Советом Федерации ряда федеральных законов, о совместной компетенции Федерации и субъектов Федерации, равноправии субъектов Федерации в отношениях с федеральным центром, возможности договорного регулирования взаимоотношений федеральных и региональных властей, наконец...

Да, такие статьи в Конституции есть. Но, на наш взгляд, они “повисают в воздухе”. Конституционно не установлены основы процедуры взаимодействия федеральных и региональных властей; имеют место одни не подкрепленные механизмами реализации декларации; другие положения Конституции сводят и их на нет. Полагаем, что требуются дополнительное толкование соотношения конституционных норм, принятие разъясняющих и дополняющих законов.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации продолжают выстраиваться отношения федерального центра и регионов, которые во многом характерны для унитарного государства.

Типичный пример вольного обращения высшего руководства страны с нормами Конституции и принципами федеративного государственного устройства – вопрос о порядке избрания (назначения) высших должностных лиц субъектов Федерации. В 2005 г. было заявлено, что прямые выборы губернаторов и президентов национальных

республик для нашей страны не подходят, особенно в свете борьбы с терроризмом (?!), и федеральные органы государственной власти вправе их отменить, причем путем принятия простого федерального закона. Весьма спорная аргументация, предложенная президентской администрацией, была затем, в сущности, повторена в решении Конституционного Суда РФ, полностью вставшего на сторону Президента РФ и федеральных органов власти в этом вопросе<sup>13</sup>. Население страны, жители субъектов Федерации были скорее “против”, чем “за”, однако мнение людей во внимание принимать не стали.

Затем по прошествии шести лет выяснилось, что, оказывается, более демократичными являются прямые выборы глав субъектов. Причем базовая аргументация почти та же, что и при их отмене: подобное в большей степени соответствует принципам федеративного устройства в нашей стране.

Парадоксально: аргументы во многом одинаковые, но выводы разные. Могло бы такое произойти, если бы нормы отечественной Конституции однозначно позволяли ответить на вопросы: самостоятельны ли субъекты Федерации в определении собственной системы органов власти? Какие при этом должностные лица субъекта Федерации избираются населением? Думается, что нет.

Вне сомнения, причины зависимого состояния субъектов Федерации есть следствие неопределенности их бюджетно-экономического положения. В Конституции отсутствуют нормы, регулирующие сферу бюджетного федерализма; гарантии бюджетных и налоговых полномочий субъектов Федерации и муниципалитетов; в ней формально провозглашается право органов государственной власти и местного самоуправления устанавливать налоги и сборы на своей территории, но фактически таким правом они не располагают. Перечень региональных и местных налогов, их признаки установлены федеральным законом

<sup>13</sup> См.: постановление Конституционного Суда 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. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336. Здесь Конституционный Суд РФ на 180° изменил собственную правовую позицию, высказывавшуюся им ранее по “алтайскому” делу (см.: постановление Конституционного Суда РФ “По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края” от 18 января 1996 г. // Собрание законодательства РФ. 1996. № 4. Ст. 409).

и изменяются федеральными органами по своему усмотрению. В стране сегодня нет иных налогов, кроме федеральных: те, что именуются региональными и муниципальными, являются, по сути, федеральными, распределенными на нижестоящие территориальные уровни власти.

Возникает далеко не риторический вопрос: может, более приемлемым стало бы преобразование Российской Федерации в унитарную Россию? При этом Российское государство перестало бы быть “фантомно” федеративным и приобрело юридическое оформление своего фактического состояния. Кстати, один из признанных дореволюционных теоретиков федерализма А.С. Яценко полагал не подходящим для России федеративное государственное устройство.

Отдельной острой проблемой в реализации федерализма как принципа является “вырождение” (иначе не назовешь) местного самоуправления в России. Не приходится сомневаться в том, что реального местного самоуправления не сформировать в условиях жесткой зависимости органов местного самоуправления от органов государственной власти, главным образом экономической, бюджетной. Нам могут возразить возможные оппоненты: так и за рубежом муниципалитетам не просто бывает обеспечить свою деятельность финансово – и ничего, живут и здравствуют. Однако в этой связи следует обратить внимание, в частности, на “слабость” установленных в Конституции РФ гарантий местного самоуправления, в первую очередь *экономических*. Да, де-юре – местное самоуправление провозглашено, де-факто – зачастую органы местного самоуправления не могут решить элементарных жизненных вопросов подведомственной им территории.

**Пятое.** *Конституционные принципы управления экономикой и социальные функции государства.* В Конституции РФ 1993 г. эти положения представлены лишь фрагментарно. Вместе с тем опыт стран с развитой системой конституционного правового регулирования показывает, что все чаще задачи государства в социальной и экономической сферах находят свое отражение в текстах конституций. Данный факт является не только признанием важности указанных проблем для общества, но и политико-правовым механизмом определения сферы ответственности государства за социально-экономическое благополучие страны в целом и каждого ее гражданина, в частности.

**Шестое.** *Судебная власть.* Приходится отмечать, что конституционно установленный прин-

цип несменяемости судей в нашей стране не подкреплен соответствующими механизмами ответственности и ведет лишь к росту внутрикорпоративной судейской солидарности и кастовой замкнутости в отрыве от общественных интересов и функции по утверждению правосудия. Думается, следовало бы пересмотреть основы формирования судейского корпуса вплоть до внедрения отвергнутой ранее выборности судей для некоторых типов судов (мировые судьи, например). Судья – не только высококвалифицированный юрист (здесь, кстати, тоже не все хорошо), это лицо с особой миссией – утверждать справедливость и верховенство закона, которые доверяются ему обществом. Следует признать недостаточную роль судейского сообщества в контроле морального облика судей и соответствия их поведения высокой миссии. Представляется важным установить конституционно такие основы и обеспечить независимость судов и судей формально и по существу.

Вместо этого сегодня на уровне Президента РФ и Правительства РФ рассматривается предложение, реализация которого, на наш взгляд, вряд ли будет способствовать совершенствованию судебной системы в стране. Объединить Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и тем самым решить все проблемы? Весьма сомнительно! Возможно, некоторый технический результат от такой реформы будет, но не более того<sup>14</sup>.

Взыскательное исследование текста действующей Конституции, 20-летнего периода практики применения конституционных норм, укоренившегося несоответствия им норм федерального законодательства убеждает в неотложности конституционной реформы в современной России.

Считаем, общество подошло к осознанию неизбежности реформы, налицо все предпосылки к ожиданию реальных перемен.

У руководства государства и политической элиты есть шансы прислушаться к общественному мнению и осуществить последовательное конституционное реформирование; есть опыт и немало конструктивных, рациональных предложений по формированию прочной конституционной основы для поступательного развития страны. Главное – этим шансом распорядиться во благо всего общества. Во благо всех и каждого из нас!

<sup>14</sup> 27 ноября 2013 г. Совет Федерации одобрил президентские поправки в Конституцию РФ об объединении Верховного и Высшего Арбитражного судов (*Прим. ред.*).