

МОЖНО ЛИ ПОВЫСИТЬ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ?

© 2013 г. Юрий Альбертович Дмитриев¹

Краткая аннотация: в статье дан критический анализ Конституции РФ 1993 г.

Annotation: in the article the author gives a critical analysis of the Constitution of the Russian Federation 1993.

Ключевые слова: Конституция РФ, Президент РФ, демократия, гражданское общество, федеративные отношения, ветви государственной власти, избирательная система, реформа РАН.

Key words: Constitution of the Russian Federation, the President of the Russian Federation, democracy, civil society, federative relations, state branches, electoral system, the reform of the Russian Academy of Sciences.

В науке конституционного права существует мнение, что конституция каждые 15–20 лет должна подвергаться пересмотру. Разумеется, речь идёт о реально действующей конституции. Так называемая “сталинская” Конституция СССР 1936 г. именно поэтому была неизменной более 40 лет, поскольку реально не действовала.

И продолжала бы не действовать вплоть до самой “перестройки”, если бы не юбилей Октябрьской революции и стремление Л.И. Брежнева войти в историю как генсек, так же как и великий вождь всех народов, – стать автором новой Конституции.

Предвижу возражение сторонников стабильности Основного Закона: Конституция США действует более 200 лет, а в неё внесено всего лишь 26 поправок. Но в США сложилась иная система: там действует англо-американская система права, а конституция там, по образному выражению специалистов, “живая”, т.е. постоянно дополняется решениями Верховного суда США. В России такая система с участием Конституционного Суда находится лишь в стадии формирования.

Нас ругают за то, что страна за вековую историю пережила шесть конституций, что это – признак конституционной нестабильности. А “новая и новейшая история Франции принесла ей 16 конституций, около 20 полуконституционных режимов и режимов де-факто”² – и ничего, страна существует и относительно стабильно развивается.

Другое дело, если подвергнуть критическому анализу Конституцию России, но в каких направлениях? Намечу несколько основных направлений, не вдаваясь в детали.

1. Мы уже имеем негативный опыт изменений действующего Основного Закона. Одним из признаков отечественных основных законов является то обстоятельство, что они пишутся под конкретного человека. Первым таким человеком в современной истории был Б.Н. Ельцин. Как следствие – в Конституции самая большая по объёму – глава о президенте, а потому там нет и намёка на необходимость принятия закона о президенте, хотя такой опыт в современной истории России уже есть³. Из действующей Конституции России ещё под избрание Б.Н. Ельцина Президентом страны на второй срок подряд изъят предельный возрастной барьер, существовавший прежде, зато появилось ограничение “двумя сроками подряд”, списанное из Конституции США. Прошедшие изменения Конституции, связанные с увеличением сроков полномочий Президента РФ и депутатов, тоже сделаны под конкретного человека⁴. Идёт подготовка общественного мнения и к отмене “двух сроков подряд”. Тогда очередное президентство В.В. Путина начнётся с чистого листа, и он будет управлять страной уже не 12, а 18 лет подряд (как Л.И. Брежнев), т.е. задача – грамотно определить программу реформы Конституции.

2. Что же необходимо сделать для повышения эффективности исполнения норм Конституции? Как это ни странно звучит, увеличить число санкций за их невыполнение. Мы привыкли к тому, что

¹ Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Домодедовского филиала Российского нового университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, член-корреспондент РАО, профессор Оксфордского университета, доктор философии (Ph.D) (E-mail: info@yudmitriev.ru).

² Пилипенко А.Н. Вводная статья к Конституции Французской Республики // Конституции государств Европы / Под ред. Л.А. Окунькова. В 3-х т. Т. 3. М., 2001. С. 404.

³ См.: Закон РСФСР “О Президенте РСФСР” от 24 апреля 1991 г. // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 415.

третья часть классической трёхчленной структуры нормы права: гипотеза – диспозиция – санкция, – применительно к конституционной норме превращается в курацию (от фр. поощрение). Отсюда – отсутствие в науке, а тем более в практике конституционного права института конституционной ответственности, которая схожа с ответственностью политической, т.е. не связанной с правом вообще (депутатская ответственность, ответственность президента, правительства, персональная ответственность министров и т.п.).

Кое-что в этой области делается, например запрет зарубежных счетов и собственности публичных политиков за рубежом. Но это – скорее фискальная мера, направленная на ограничение прав человека, нежели реальная ответственность за собственные непрофессиональные действия.

3. Одним из достоинств действующей Конституции страны стало появление в главе “Основы конституционного строя” ст. 3, закрепляющей новую, более реальную по сравнению с конституциями советского периода модель народовластия. Однако в соответствии с традициями полицейского государства Президент России пытается дополнить её своим Указом «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса “Российская общественная инициатива”» от 4 марта 2013 г.⁵ Такое патерналистское отношение к важнейшему институту народовластия, на наш взгляд, не соответствует статусу демократического правового государства.

4. Необходимо также, по нашему мнению, дополнить главу “Основы конституционного строя” путём расширения перечня форм собственности, включив в него собственность общественных и религиозных объединений. Закреплённый ч. 2 ст. 8 открытый перечень форм собственности, полагаем, не решает этой проблемы, поскольку указанные виды собственности имеют специфику в лице коллективного собственника, а объекты собственности не подлежат разделу между участниками объединения (церковной общины). Определив режим этого вида собственности, мы решим проблему секуляризации того, что церкви никогда не принадлежало, а также не допустим раздела партийного и иного имущества между лидерами, живущими за счёт рядовых членов.

В 90-е годы (да и сейчас) мы были свидетелями и даже участниками частых споров по вопросу приватизации объектов государственной собственности. Зачастую приватизация, в особенности

“ваучерная”, проводилась справедливо. Считаем, что части баталий по этому вопросу можно было бы избежать, если бы в статьи Конституции о собственности были включены на французский манер нормы, устанавливающие порядок приватизации и национализации государственной собственности⁶. По крайней мере можно было бы осуществление этой функции по аналогии с амнистией возложить на Государственную Думу, чтобы разделить ответственность правительства за итоги приватизации с парламентом.

5. Ещё одна проблема – расширение числа ветвей государственной власти, закреплённых ст. 10 Конституции, до четырех-пяти, а может быть, и более, включив в неё учредительную, контрольную и иные ветви государственной власти, найдя тем самым достойное место в системе государственной власти для прокуратуры, уполномоченных по правам человека, избирательных комиссий, конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, которые с расширением функций государства оказались вне рамок системы государственных органов.

6. Глава о гражданском обществе. Что интересно, она присутствовала в так называемом парламентском⁷ (иначе называемом “румянцевским”) проекте Конституции. Но Б.Н. Ельцин, обиженный на оппозиционный парламент, вычеркнул этот раздел из текста проекта. А ведь это не просто слова. Это – статус науки, культуры, образования, предпринимательства и т.д. Взять то же образование. Сейчас на сайте Министерства образования и науки РФ появился список неэффективных вузов без достаточных критериев для оценки, вузы объединяются вплоть до расположенных не только в различных городах, но даже в различных часовых поясах. Всё ради чего? Ради занятия места в международном рейтинге, из которого мы “выпали”. А “выпали” не из-за того, что наплодили много юристов и экономистов, но вследствие разрушения сложившейся системы специалитета и бездумного перехода на бакалавриат и магистратуру. Дело дошло до того, что мы строим рыночную экономику, а в Основном Законе отсутствует статус юридического лица – основного для развития этого процесса.

7. Ещё одна проблема отсутствия конституционных основ гражданского общества порождает бездумное, даже волюнтаристское отношение к

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

⁶ См.: ст. 34 разд. V “Об отношениях между Парламентом и Правительством” Конституции Французской Республики (см.: Конституции государств Европы / Под ред. Л.А. Окунькова. В 3-х т. Т. 3. С. 418).

⁷ См.: Конституционный вестник. 1993. № 16. С. 9–64.

науке, что совместно продемонстрировали Правительство РФ и Государственная Дума на своём последнем заседании весенней сессии 3 июля 2013 г., на котором во втором чтении был принят проект федерального закона № 305826-6 “О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”⁸.

Суть планируемой реформы – это слияние трёх академий: собственно “большой” академии, академий медицинских наук и сельского хозяйства, обладающих наибольшим числом объектов собственности в виде земельных наделов общей площадью 276 тыс. га и объектов недвижимости, принадлежащих 547 учреждениям РАН и названных академий, в единую общественно-государственную “Российскую академию наук”, лишение её статуса юридического лица, превращение в “клуб по интересам” (в лучшем случае – в экспертное сообщество без права решающего голоса), сохранение за оставшимися тремя государственными академиями: образования, архитектуры и строительства и академией искусств, – статуса государственных академий, но переподчинение их и принадлежащих им исследовательских институтов соответствующим ведомствам: министерствам образования и науки, культуры и строительства, “покупка” академиков РАН повышением до 100 тыс. руб. в месяц академических стипендий, а членов-корреспондентов – автоматическим принятием их в действительные члены РАН, но самое главное – перевод управления подведомственными академиям институтами в руки самостоятельного органа исполнительной власти – Агентства по управлению академическими институтами⁹.

8. Отбросив материальные и карьерные посулы, суть реформы заключалась в утрате академиями самостоятельности, рейдерском захвате и передаче принадлежащих академиям объектов государственной собственности кучкой самозванцев в лице руководства Агентства через проведение Счётной палатой во главе с новым руководителем “аудита эффективности использования” объектов академической собственности и в демонстрации отношения к учёным, по выражению академика РАН, депутата Государственной Думы Б.С. Кашина, “как к быдлу”¹⁰.

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 27. Ст. 3579.

⁹ 24 октября 2013 г. главой Федерального агентства научных организаций (ФАНО) назначен Михаил Котюков, до этого занимавший пост заместителя министра финансов (*Прим. ред.*).

¹⁰ Телеканал РБК. 2013. 7 июля.

Президент РФ В.В. Путин потребовал, чтобы реформа была проведена в сжатые сроки. В беседе с Президентом РАН В.Е. Фортовым 3 июля 2013 г. он отверг всякие предложения об обсуждении вопроса с научным сообществом, о создании согласительной комиссии, даже обещание Президента РАН в течение года самостоятельно провести реформу Академии, подкреплённое обязательством в случае неудачи уйти в отставку. Президент был непреклонен, объяснив своё решение тем, что Правительство РФ уже внесло проект закона о реформе Академии в Государственную Думу (как будто у Президента РФ нет права наложить на него “вето” на любом этапе рассмотрения в парламенте), что Академия не может сама себя реформировать и что вопрос “назрел и требует немедленного решения”.

В итоге переговоров Президента РФ с отдельными членами академического сообщества был достигнут “компромисс”: второе чтение проекта закона в Думе 5 июля 2013 г. состоялось и прошло на удивление быстро и гладко, исключая бойкот голосования фракцией коммунистов. Главной победой стало то, что Академия сохранила свой государственный статус и права юридического лица. Академики медицинской и сельскохозяйственной академий наук наряду с членами-корреспондентами всех шести государственных академий получили право быть избранными в “большую” Академию и соответствующие теперь уже “отраслевые” академии в течение трёх лет на неизвестных условиях и с непонятной перспективой. РАН и другие государственные академии окончательно утратили самостоятельность через утверждение их уставов и президентов Правительством РФ. Впервые за 275 лет существования Академии был официально введён институт изгнания из её рядов “неудобных” членов.

27 сентября 2013 г. Президент РФ В.В. Путин подписал Закон о реформе РАН. 11 октября на общественное обсуждение был представлен проект Положения о ФАНО, в ведение которого поступят не только академические, но и другие научные организации страны. Реорганизация институтов РАН начнется с 1 января 2014 г.

Сухой итог проведённой реформы состоит в том, что главной целью “реформаторов” было не дать многотысячному академическому сообществу опомниться; не допустить консолидации научных сотрудников институтов РАН и других государственных академий в единое протестное движение; успеть “приватизировать” (по сути, разделить) между членами правящей элиты академическую собственность; расколоть академи-

ческую среду на институтскую часть и собственно академиков (которые сами по себе без опоры на научные коллективы ничего не значат); подчинить науку самодурам из властных бюрократических структур, ничего, кроме личной наживы, не знающих и не желающих понимать.

Примечательны результаты опроса граждан по вопросу: “Кто выигрывает от реформы Академии наук?”. Наука – 5.5%, академики – 2.7%, чиновники – 91.2%¹¹.

Есть и ещё ряд других далеко идущих итогов реформы:

1) она не только не устранила деления государственных академий на науку первого и второго сорта, причём не только в оплате труда и престиже учёного звания, но и серьёзно обострила противостояние между ними;

2) реформа не смогла повысить экономическую эффективность (на академические научные исследования из бюджета страны в 2012 г. израсходовано 120 млрд руб. с перспективой дальнейшего роста) и научное содержание проводимых исследований, а также индекс цитируемости российских академиков в зарубежной научной литературе, который за последние 10 лет упал в 2.5 раза. Впрочем, такая задача и не ставилась в ходе реформы. Чиновных расхитителей собственности Академии эта задача вообще не интересует;

3) в итоге победила программа самого непопулярного в России министра – министра образования и науки Д.В. Ливанова, направленная на ошельмование Академии и Президента РАН, академика В.Е. Фортова, которого тот публично назвал “лицемером”;

4) и наконец, главный вывод, озвученный В.Е. Фортовым: “целились в Академию, а попали в науку”, “если подобный законопроект будет принят, состояние науки, которая становится зависимой от чиновников, окажется ещё хуже, чем теперь”¹²;

5) самый негативный в этой ситуации вывод состоит в том, что нападки Д.В. Ливанова на Академию с целью “перетащить” науку в российские вузы абсолютно бесперспективны, поскольку и вузы в России давно уже не те, их разложили коррупция и стремление к наживе в ущерб качеству и глубине знаний. Без союза с Академией наук им некуда и незачем развиваться. Так что в перспективе можно будет поставить крест не только на отечественной науке, но и на отечественном образовании.

Таковы глобальные потери от проводимой реформы Российской академии наук. Возможно, автор наивен в своих предположениях, но закрепление статуса российской науки в Конституции РФ (в главе “Гражданское общество”) позволило бы избежать столь разрушительных последствий.

9. Когда-то СССР был передовым государством в области прав человека. Социально-экономические права – это советское изобретение, закрепленное хотя и “сталинской” Конституцией. Тогда мы были в передовиках, и весь мир брал с нас пример. Сейчас в области правовой защиты этих прав мы на одном из последних мест в мире. Надо возвращать приоритеты. Речь идёт о правах человека пятого поколения, связанных с созданием искусственного интеллекта, клеточных технологий, геномной инженерии, робототехники, использованием Интернета, клонированием человека и его органов, разрешением эвтаназии, суррогатного материнства и др. Мы здесь стоим на пути запретов всего и вся. Но научно-технический и социальный прогресс остановить нельзя, он существует и развивается вне государств, наций и континентов.

Отсюда – отток мозгов, нарастание протестных движений и оглушение нации. Есть, конечно, всякие мелочи типа ст. 31 Конституции, по которой митинги проводятся абсолютно свободно, лишь бы на них не было оружия. А в Федеральном законе от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ, и особенно в его последующих дополнениях, – сплошные ограничения¹³.

10. Федеративные отношения. Им в нашей стране менее 100 лет от роду. Но мы уже переживаем четвертую модель их развития. Вот где необходима стабильность, даже косность, так это в вопросах государственного устройства, а мы вместо этого объединяем субъекты без достаточных к тому оснований, создаём антиконституционные федеративные округа, “большую” Москву и в перспективе – такой же Санкт-Петербург и т.д. Откуда же возьмется патриотизм, любовь к малой Родине и Родине вообще?

11. Глава о президенте, достраиваемая каждой главой государства на свой манер. А потому, что нет закона о президенте, о выполнении им своих полномочий, о сроках президентства, о предельном возрасте и проч. Об импичменте и ответственности главы государства мы уже не говорим...

¹¹ См.: там же.

¹² Кровь из РАН // Итоги. 2013. 8 июля. С. 19, 20.

¹³ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485; 2010. № 50. Ст. 6602; 2011. № 7. Ст. 901; 2012. № 24. Ст. 3082.

12. Если уж сохранять триаду ветвей государственной власти, то её необходимо грамотно оформить. Во-первых, из всех ветвей государственной власти больше всех “повезло” судебной власти – она хоть как-то структурирована, но всё равно не избежала раскола между двумя столицами. Однако и здесь налицо коллизия: Конституция закрепляет судопроизводство, не получившее конституционного закрепления, в лице системы арбитражных судов, и производство, имеющее конституционное закрепление, но не имеющее своей системы судов, – это административное производство. Тому есть ряд причин, но это – тема для отдельного разговора.

Однако, как показывает практика, даже закрепление в Конституции системы органов судебной власти не гарантирует от проявлений волюнтаризма в их реформировании. Как известно, Президент РФ В.В. Путин как о свершившемся факте объявил на Санкт-Петербургском экономическом форуме о необходимости объединения Верховного и Высшего Арбитражного судов¹⁴, и все органы публичной власти, как по мановению волшебной палочки, без предварительного обсуждения включились в работу по объединению судов. Примечательно, что, по нашим сведениям, главную скрипку в процессе объединения двух ветвей судебной власти, как и в истории с реформой РАН, играет Администрация Президента РФ, а отнюдь не судейское сообщество. Автор не готов однозначно оценивать это решение. Однако, на наш взгляд, это одно из тех скороспелых решений сродни правотворческой народной инициативе, реформам образования и науки, которые нельзя принимать без серьёзного обсуждения с заинтересованными лицами и всеобщего одобрения.

Иначе это ведёт к потере легитимности власти, а следовательно, к утрате ею поддержки со стороны избирателей, что для неё гораздо страшнее, чем все негативные последствия от перечисленных скороспелых реформ.

Что же касается двух других ветвей, то законодательная власть и исполнительная вообще в Конституции представлены только верхушками. Вот и вынужден Президент страны дотраивать вертикаль исполнительной власти своими указами.

Полагаем, необходимо принятие федерального конституционного закона о парламенте, вопрос

¹⁴ См.: Росс. газ. 2013. 22 июня.

о содержании которого уже обсуждается¹⁵. О необходимости его принятия говорит тот факт, что некоторые функции парламента всё же пришлось регулировать отдельными законами: “О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации” от 27 декабря 2005 г.¹⁶ и “О парламентском контроле” от 7 мая 2013 г.¹⁷

13. Однако указанные Законы, с нашей точки зрения, не решили главной задачи, которая стоит перед каждой конституцией, – об ответственности высших органов федеральной власти, о чём в постановочном плане шла речь выше. Начнём с импичмента Президента РФ. Удивительно, но регулирование всей процедуры укладывается в содержание одной статьи – ст. 117 Конституции. Некоторые процессуальные нормы вспомогательного характера включены в текст Федерального закона “О Конституционном Суде Российской Федерации” от 21 июня 1994 г.¹⁸ Однако принятие основного нормативного правового акта, который мог бы детализировать подробности этой процедуры, – федерального конституционного закона о Президенте РФ – даже не предусмотрено Основным Законом страны, хотя такой опыт в непродолжительной демократической истории современной России имеется.

Однако обратимся к фактам. Названный выше Закон предусматривал широкий перечень оснований для отрешения президента от должности: нарушение Конституции РСФСР, законов РСФСР, а также данной им присяги. Конституция РФ 1993 г. существенно сузила перечень оснований для отрешения Президента РФ от должности до обвинения в государственной измене или совершения иного тяжкого преступления, зато уточнила процедуру предъявления такого обвинения: отныне оно должно быть не только инициировано депутатами Государственной Думы, утверждено Советом Федерации, но и подтверждено заключением Верховного Суда РФ о наличии в действиях Президента РФ признаков преступления и заключением Конституционного Суда РФ о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения.

Рассмотрим подробнее процессуальную сторону вопроса об импичменте Президента РФ. Итак, тяжкими преступлениями в соответствии с ч. 4 ст. 15 УК РФ признаются умышленные деяния, за совершение которых предусмотрено максимальное наказание в виде лишения свободы на

¹⁵ См.: Шкель Т. Закон как подарок к дню рождения // Там же. 2013. 4 июня.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 1. Ст. 7.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

срок, не превышающий 10 лет. Примечательно, что к таковым не относится государственная измена (ст. 275 УК РФ), которая, судя по размеру санкции, относится к категории особо тяжких преступлений. Однако по иным преступлениям, относящимся к этой категории, предъявление обвинения Президенту РФ Конституцией РФ не предусмотрено. Остановимся на характеристике указанных преступлений. К тяжким преступлениям согласно действующему УК РФ относятся: убийство (ст. 105), изнасилование группой лиц (ч. 2 ст. 131), террористический акт (ст. 205) и некоторые другие составы преступлений, совершение которых вряд ли возможно лицом, занимающим должность Президента страны.

Следовательно, теоретически наиболее вероятным преступлением для Президента РФ остаётся государственная измена, под которой понимается “выдача иностранному государству сведений, составляющих государственную тайну, доверенную лицу по службе, либо оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи, направленной против безопасности Российской Федерации”. Теоретически Президент страны может совершить такие преступления, однако для доказательства факта совершения подобного деяния необходимо проведение расследования в рамках возбуждённого уголовного дела. Возбуждение же такого дела невозможно до снятия с Президента РФ неприкосновенности, гарантированной ему ст. 91 Конституции России.

Примечательно, что недавно принятый Федеральный конституционный закон “О судах общей юрисдикции в Российской Федерации” от 7 февраля 2011 г., хотя и содержит отдельную главу – вторую – “Верховный Суд Российской Федерации”, но не определяет порядок принятия предусмотренного ст. 93 Конституции РФ “заключения Верховного Суда о наличии в действиях Президента признаков преступления”¹⁹.

Получается замкнутый круг: обвинение Президенту РФ может быть выдвинуто не менее чем 1/3 депутатов Государственной Думы (151 чел.) при наличии заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой, а юридических оснований для такого заключения нет, поскольку отсутствует заключение Верховного Суда РФ, которое может быть дано только после совершения необходимых следственных действий, проведение которых до снятия с Президента РФ неприкосновенности невозможно.

В принципе под названную категорию преступлений Президента РФ подпадает ч. 3 ст. 285 “Злоупотребление должностными полномочиями” УК РФ. Однако эти обвинения даже в случае их предъявления столкнутся с описанными выше процессуальными трудностями. К тому же, даже если обвинение в прямо названном в Конституции преступлении Президенту РФ предъявить невозможно, то, что же говорить об иных, не названных в ней преступлениях...

Тем не менее предположим, что обвинение Президенту РФ всё же предъявлено. Наступает следующий этап процедуры импичмента: утверждение его в каждой из палат парламента, для чего в его поддержку необходимо собрать квалифицированное большинство (2/3) голосов от общего состава каждой из палат парламента (301 – в Думе и 111 – в Совете Федерации). На этом этапе к процедуре импичмента привлекается Конституционный Суд РФ. В отличие от Верховного Суда РФ, его полномочия в этом вопросе подробно прописаны в гл. 15 Федерального закона “О Конституционном Суде Российской Федерации”.

Получив весь комплект документов: запрос Государственной Думы о выдвижении обвинения, протокол или стенограмму обсуждения этого вопроса на заседании Думы, тексты всех связанных с обсуждением документов, а также текст заключения Верховного Суда РФ, – Конституционный Суд РФ не позднее 10 дней после регистрации запроса выносит одно из двух заключений: о соблюдении или о несоблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. В случае принятия второго решения рассмотрение обвинения прекращается.

На всю эту громоздкую процедуру отводится три месяца (90 календарных дней), исчисляемых от момента выдвижения Думой обвинения. Учитывая отмеченную выше правовую пробельность процедуры, можно заключить, что импичмент Президента РФ фактически не реален. Необходимо отметить ещё одно обстоятельство: чем дальше мы уходим от даты принятия Конституции на референдуме, тем меньше желания у правящей власти юридически оформлять рассматриваемую процедуру. Отметим, что автор настоящей статьи отнюдь не жаждет реальной отставки Президента РФ В.В. Путина. Дело в том, что в государстве, претендующем на статус правового, очень важно обеспечить всеобщую ответственность всех должностных лиц независимо от занимаемого ими поста. Это ещё и превентивная мера для лиц, обладающих колоссальной властью. Однако ситуация с импичментом Президента РФ – скорее правило,

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

а не исключение для современной России, подтверждённое в правовом статусе иных высших федеральных органов государственной власти.

Следующий по иерархии высший федеральный орган государственной власти – Правительство РФ. Недавние изменения федеральной Конституции, вроде бы направленные на повышение его ответственности перед парламентом, на самом деле, на наш взгляд, такой цели не достигли. Обратимся к фактам. Так, Законом РФ о поправке к Конституции РФ “О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации” от 30 декабря 2008 г.²⁰ полномочия Думы дополнены обязанностью Правительства РФ представлять ей ежегодный отчёт о своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой, а также ежегодный отчёт об исполнении федерального бюджета. Соответствующей нормой был дополнен и Федеральный конституционный закон “О Правительстве Российской Федерации” от 17 декабря 1997 г.²¹, и названный выше Закон о парламентском контроле.

Любой грамотный человек знает, что контроль – это одна из функций управления, предполагающая возможность влиять на что-либо²². Однако упомянутые законы, исключая новый Закон о парламентском контроле, не содержат каких-либо предписаний, регламентирующих обратную связь – форму воздействия Думы на Правительство РФ в случае представления им неудовлетворительного отчёта о своей деятельности или негативной оценки его депутатами Думы. И здесь уже нельзя (как в рассмотренном выше случае с импичментом Президента РФ) сослаться на отсутствие институционального правового регулирования. Все нормативные правовые акты в наличии, но ни в одном из них нет дежурной нормы даже о “принятии отчёта к сведению”. Зато в самой Конституции предусмотрена норма, которая при определённой поддержке Конституционного Суда может быть применена в рассматриваемой ситуации. Речь идёт о ч. 3 ст. 117 Конституции, наделяющей Думу правом выразить недоверие Правительству РФ. Основанием для такого решения, на наш взгляд, может послужить неудовлетворительный ежегодный отчёт Правительства РФ. Однако тому есть несколько препятствий. Во-первых, отсутствие в норме Конституции при-

чинно-следственной связи между отчётом и выражением недоверия Правительству РФ. Но эту связь мог бы установить Конституционный Суд РФ путём толкования по запросу Думы рассматриваемой нормы Основного Закона.

Во-вторых, это решение Думы, хотя и принимаемое обычным большинством голосов, не является окончательным, а подлежит утверждению Президентом страны. Последний может не согласиться с решением Думы. Тогда Думе придётся повторно в течение трёх месяцев выразить недоверие тому же составу Правительства РФ. Но и в этом случае у Президента РФ остаётся альтернатива: отправить Правительство РФ в отставку или... распустить Государственную Думу и назначить выборы нового её состава.

Очевидно стремление авторов Конституции обеспечить стабильность органов государственной власти в лице Правительства РФ и палаты парламента, однако налицо, по нашему мнению, неравноправие в правовых статусах Думы и Правительства РФ в пользу последнего. Хотя Конституция нигде (и в ст. 10 и 11) прямо не говорит о равноправии ветвей государственной власти между собой, тем не менее, теория разделения этого предполагает в пределах соответствующих полномочий. На практике же получается, что реализация Думой предоставленных ей дополнительных контрольных полномочий в отношении высшего органа исполнительной власти чревата для неё негативными последствиями в виде роспуска. Причём, если основанием отставки Правительства РФ является его неудовлетворительная работа, то для Думы это всего лишь принятие неугодного Президенту решения. Такой подход, с нашей точки зрения, превращает контрольные полномочия парламента в отношении Правительства РФ в фикцию, а новый Закон о парламентском контроле восполняет их, на наш взгляд, не в полной мере.

Теперь несколько слов об ответственности министров. Дело в том, что Конституция РФ (ст. 117) и Федеральный конституционный закон “О Правительстве Российской Федерации” содержат только нормы об отставке Правительства РФ (ст. 35) при условии, если считать это коллективной мерой наказания для него. Что касается отдельных министров, то Конституция РФ определяет только порядок их назначения и не говорит об их индивидуальной отставке или иной форме персональной ответственности. Разумеется, персональные отставки происходили, но только по инициативе отдельных министров.

Очевидно, что обычная ответственность работника, предусмотренная Трудовым кодексом РФ,

²⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

²¹ См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 51. Ст. 5712; 2009. № 1. Ст. 3.

²² См.: *Захаренко Е.Н., Комарова Л.Н., Нечаева И.В.* Новый словарь иностранных слов. М., 2008. С. 416.

на них не распространяется. Однако практический опыт 2012 г. дал первый уникальный пример применения такой ответственности. Сначала Указом Президента РФ “Об объявлении дисциплинарного взыскания министру образования и науки Российской Федерации, министру регионального развития Российской Федерации, министру труда и социальной защиты Российской Федерации” от 19 сентября 2012 г. было наложено взыскание на Д.В. Ливанова, О.М. Говоруна и М.А. Топилина²³. Затем Указом Президента РФ от 6 ноября 2012 г. № 1484 был отправлен в отставку министр обороны А.Э. Сердюков²⁴. Уникальность этих решений состоит, во-первых, в том, что впервые в истории нашего государства взыскание было наложено публично. Во-вторых, прежде проштрафившиеся министры несли публичную ответственность только за уголовно наказуемые преступления, а вынесенное сейчас наказание носит административно-правовой характер. В-третьих, взыскание наложил не Председатель Правительства РФ, в состав которого входят нарушители, а Президент России.

Зато, в-четвёртых (традиционно для нашей страны), объявлена только мера наказания без указания конкретной вины наказанного лица. Тем не менее это – шаг примечательный.

В современных условиях мы стали свидетелями ещё одного беспрецедентного шага, когда три оппозиционные фракции Думы обратились к Президенту РФ В.В. Путину с письменным требованием отправить в отставку министра образования и науки РФ Д.В. Ливанова, а четвёртая фракция – “Единая Россия” – устно поддержала эту просьбу. В письме изложены конкретные претензии к министру: обвинения в некомпетентности, непорядочности и невоспитанности с приведением конкретных фактов в подтверждение.

Здесь адресат, на наш взгляд, выбран правильно. Во-первых, Председатель Правительства РФ, несущий персональную ответственность за действия министра, яростно отстаивал его кандидатуру во время публичного отчёта Правительства РФ перед Государственной Думой 17 апреля 2013 г. Во-вторых, как требует Конституция и подтверждает практика, министры назначаются и освобождаются от должности указами Президента РФ. Вместе с тем наиболее вероятный сценарий развития событий – это добровольная отставка Д.В. Ливанова, которая должна состояться уже

потому, что этого требует значительная часть российского общества.

Всё вышеизложенное свидетельствует, что в нашей стране отсутствует легальный механизм персональной ответственности министров и последующего их наказания, впрочем, как и Президента РФ, подвергнутого импичменту.

Последняя категория высших федеральных органов государственной власти, образующих триаду государственной власти, – судьи Российской Федерации. Это – наиболее закрытая, особенно с точки зрения применения наказаний, категория государственных служащих. 15 апреля 2013 г. Высший Арбитражный Суд РФ провёл международный семинар по вопросам дисциплинарной ответственности судей. Выяснились удивительные вещи: 95% опрошенных судей боятся нарушения сроков рассмотрения дел, а 93% считают, что отмена вынесенных ими судебных решений является основанием для привлечения их к дисциплинарной ответственности. При этом в рамках того же семинара судья Конституционного Суда РФ в отставке Т.Г. Морщакова компетентно заявила: “Судья не может привлекаться к ответственности за то, как вершит правосудие”²⁵. И с этим мнением нельзя не согласиться. Более того, можно сделать ещё один вывод – об отсутствии реальной независимости судей, продекларированной Конституцией РФ.

В завершение этой темы можно заключить, что отсутствие реальной, гласной, понятной гражданам публичной ответственности высших органов федеральной государственной власти не позволяет государству фактически называться правовым.

14. И ещё об одном законодательном пробеле, вытекающем из смысла Основного Закона. Взять хотя бы простой вопрос о судьбе федеральных конституционных законов: сколько их должно быть?

Существуют две точки зрения. Первая – ровно столько, сколько предусмотрено самой Конституцией. Вторая – федеральный законодатель может принять к своему рассмотрению и решить любой законотворческий проект в любой форме, поскольку он не только высший законодательный, но и высший представительный орган власти и может любому закону придать форму конституционного, т.е. неприкосновенного для Президента РФ. И такие законы уже есть. Это – федеральные конституционные законы: “О референдуме Российс-

²³ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 39. Ст. 5260.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2012. № 46. Ст. 6318.

²⁵ Куликов В. За что, ваша честь? // Росс. газ. 2013. 16 апреля. С. 7.

кой Федерации” от 28 июня 2004 г.²⁶ и “О Дисциплинарном судебном присутствии” от 9 ноября 2009 г.²⁷ Но если федеральный парламент столь изобретателен, почему до сих пор не принят прямо предписанный Конституцией федеральный конституционный закон о Конституционном собрании? Или ключевой для всей законодательной системы закон о законах, где, кстати, можно было бы определиться и с необходимым количеством федеральных конституционных законов?

15. В завершение – ещё об одной отсутствующей в Конституции главе – об избирательной системе. Дефект прежней Конституции в последней редакции 1992 г. состоял в том, что в ней не было избирательного права, а избиратель являлся придатком избирательной системы. В действующей – появилось право избирать и быть избранным, но исчезла избирательная система. Это позволяет вертеть ею как угодно: к очередным выборам конструировать систему по-новому. На наш взгляд, стране необходим федеральный Избирательный конституционный кодекс, который вобрал бы в себя все разрозненные нормы избирательного права и соединил их с правом на участие в референдуме. Его можно было бы назвать Федеральным конституционным кодексом народных голосований. Это решило бы целый ряд проблем и защитило процесс голосования (хотя бы на время) от повседневного волюнтаризма.

В заключение отметим, что все высказанные предложения укладываются в рамки действующей Конституции 1993 г. Поэтому речь идёт не о замене в целом хорошего Основного Закона, но лишь о небольшой его коррекции с помощью та-

кого органа власти, как Конституционное собрание, федеральный конституционный закон о котором не принимается парламентом на протяжении 20 лет, хотя проект его давно уже подготовлен и опубликован известным специалистом в области конституционного права проф. С.А. Авакьяном²⁸ с учётом опыта практического применения действующей Конституции России.

И последнее. 22 июля 2013 г. опубликовано открытое письмо 50 юристов, в основном специалистов в области конституционного права, посвящённое 20-летию Конституции России²⁹. Приведем выдержки из него: “Конституционный строй страны находится под угрозой. Базовые положения Конституции, и прежде всего конституционная характеристика России как правового государства, превратились, по существу, в пустые декларации. Мы считаем своим профессиональным и гражданским долгом обратить общественное внимание на опасность складывающейся ситуации, публично заявить о своём негативном отношении к ней”. Примечательно не только то, что это письмо появилось сразу после вынесения Кировским облсудом приговора А. Навальному (18 июля 2013 г.). Возможно, это – совпадение. Важно другое: что весьма консервативное профессиональное юридическое сообщество, призванное “обслуживать” государственную власть, впервые, насколько нам известно, открыто выступило с обоснованной тревогой за судьбу Конституции, конституционного строя, страны в целом.

²⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

²⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 45. Ст. 5261.

²⁸ См.: Авакьян С.А. Конституционное Собрание Российской Федерации: концепция и проект федерального конституционного закона // Вестник МГУ. Сер. 11 “Право”. 2005. № 2. С. 48–91.

²⁹ См.: <http://polit.ru>