

«НОВЫЙ КУРС» ПРЕЗИДЕНТА: ЧТО ДАЛЬШЕ?

С.В. Мошкин

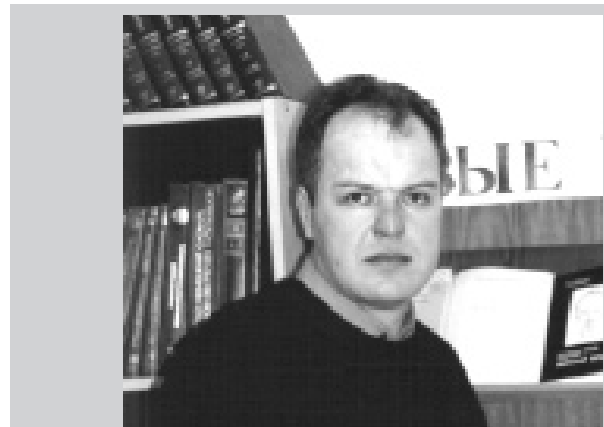
Комментарии экспертов по поводу инициатив Президента РФ, высказанных им на расширенном заседании правительства 13 сентября с.г., касаются, главным образом, двух принципиальных вопросов. Первый: конституционны ли по своему содержанию президентские инициативы, т.е. соответствуют ли они нормам действующей Конституции РФ? И второй вопрос: какие политические последствия для жизни страны наступят после реализации президентских инициатив?

Не затрагивая всех предложений В.В. Путина (всего их было сделано на том заседании восемь), рассмотрим два из них, наиболее принципиальных: об изменении порядка формирования Государственной Думы РФ и о новом порядке избрания руководителей субъектов федерации.

Начнем по порядку: конституционны ли предложения Президента? По нашему мнению — да, конституционны. И вот почему. Наш Основной Закон изобилует многими пробелами и отсылочными статьями, и вопрос об избирательной системе в Конституции РФ не прописан вовсе. Там не сказано, как должно формироваться Федеральное Собрание РФ в целом и Государственная Дума, в частности. В статье 96 говорится: «Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами». А раз так, то этот порядок можно менять хоть ежедневно. К примеру, принцип формирования Совета Федерации за неполных одиннадцать лет пересматривался уже трижды. Теперь дошла очередь и до Государственной Думы. Для того, чтобы изменить правила ее формирования совсем не нужно покусаться на Конституцию, нужно всего лишь принять новый федеральный закон, что и намерен сделать Президент.

Это, так сказать, формальная сторона дела, но есть и другая. Обратите внимание, конституционный пробел по поводу избирательной системы привел к ситуации, когда депутаты Думы получили право определять правила игры для самих себя. Кто принимает федеральные законы, даже внесенные Президентом РФ? — депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации. Сегодня большое большинство составляют представители «Единой России», избранные по партийным спискам. Естественно, они будут заинтересованы сохранить те правила игры, по которым уже однажды выиграли. Ведь каждый любит ту игру, в которой он одержал победу. А потому вряд ли стоит сомневаться, что послушное большинство «единороссов» одобрит внесенный Президентом законопроект о новом порядке формирования парламента.

Аналогично обстоит дело и с руководителями российских регионов. В Конституции ни слова не сказано о порядке их избрания. Зато в статье 77 записано: «система органов государственной власти... устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно», и далее очень важное для нашей темы уточнение — в соответствии с «общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти,



Сергей Вячеславович Мошкин,
доктор политических наук,
ведущий научный сотрудник Института
философии и права УрО РАН

установленными федеральным законом».

Таким образом, чтобы изменить порядок избрания лидеров российских регионов Президенту РФ и в этом случае незачем покусаться на действующую Конституцию страны. Достаточно лишь внести поправки в федеральный закон об общих принципах организации органов государственной власти, в котором черным по белому будет записано положение о том, что губернаторы краев и областей, президенты республик должны избираться региональными законодательными собраниями по представлению главы государства. Что, собственно, и было весьма поспешно сделано Президентом РФ 28 сентября с.г., т.е. спустя всего две недели после оглашения своей инициативы на заседании правительства 13 сентября.

После принятия соответствующих поправок Государственной Думе субъектам Федерации не останется ничего иного, как внести соответствующие поправки в региональное законодательство и впредь избирать своих руководителей по правилам, предложенным президентом страны.

Впрочем, остается некоторая двусмысленность в трактовке положения статьи 77 Конституции РФ о самостоятельности субъектов Федерации в установлении системы органов госвласти, которая, возможно, станет предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ, если кто-либо в судебном порядке поставит под сомнение конституционность президентских новаций.

Итак, Конституция РФ не нарушена, буква Основного Закона соблюдена. Означает ли это, что дух Основного Закона остался неизменным и что политическая система и характер политического режима в стране останутся прежними? Конечно, нет. И здесь мы подходим к ответу на второй принципиальный вопрос — о последствиях президентских инициатив.

Первое, на что следует обратить внимание, это заданный Путиным В.В. тренд в сторону постепенного сползания Российской Федерации в унитарное государство, поскольку избрание глав субъектов Федерации непосредственно населением региона

является важнейшим признаком, если хотите, родовой чертой федерации. Если же учесть, что идея укрупнения российских регионов по-прежнему импонирует Президенту, то можно ожидать, что унитаристские тенденции в стране в скором времени лишь усилятся.

Второе. Избрание руководителей субъектов Федерации по представлению главы государства в нынешней российской политической практике означает ничто иное, как их прямое назначение президентской администрацией. В самом деле, трудно себе представить, что в том или ином регионе страны депутаты регионального парламента откажут в доверии президентскому посланцу. Если же такое случится, то законопроект, внесенный В.В. Путиным 28 сентября с.г., предполагает, что при непослушании президентской воле, т.е. при отказе утвердить (даже не избрать, а утвердить) представленную им кандидатуру, Президент вправе назначить временного исполняющего губернатора (президента республики). О каком федерализме, в таком случае, может идти речь, если в формировании глав субъектов Федерации намерен участвовать федеральный институт в лице Президента, а законодательные органы субъектов Федерации, в свою очередь, ставят перед унизительной дилеммой — либо утверждать «президентского эмиссара», либо подвергнуться роспуску. И как объяснить с позиции федерализма назначение «врио» при отказе регионального законодательного органа согласиться с мнением Президента?

Безусловно, это поможет Кремлю в скором времени избавиться от ряда неугодных губернаторов и президентов республик, тем более, что у половины из них срок полномочий истекает в следующем, 2005 году. Однако решение этой, в общем-то, тактической задачи может иметь достаточно серьезные негативные последствия для демократического развития страны, поскольку в этом случае нарушается один из важнейших принципов демократии, который гласит: *политический процесс должен действовать и развиваться в соответствии с правилами и процедурами, которые неподконтрольны одному человеку, даже самому могущественному.* Для этого надо не унифицировать политическую систему, камуфлируя ее под лозунг «укрепления властной вертикали», а, напротив, последовательно дробить государство на несколько самостоятельных ветвей и уровней власти с собственными интересами, с собственной легитимностью и поставить их в зависимость от волеизъявления людей, т.е. осуществлять принцип разделения властей. В этом случае ни одна из ветвей власти, ни один из уровней власти не сможет обладать монополией. Более того, надо выстроить систему сдержек и противовесов, сконструировать таким образом, чтобы институциональные интересы ветвей и уровней власти не совпадали. И тогда, если одна из ветвей или один из уровней будут посягать на всевластие, другие не допустят этого, потому что это будет противоречить их собственным институциональным интересам. Это самый надежный способ, который пока выдумало человечество, чтобы защитить права и свободы граждан, не в надежде на хорошего правителя, а полагаясь на политические институты и процедуры.

В нашем же случае, о какой демократии может идти речь, если ее наиважнейший признак — занятие политических должностей с одобрения избирателей — ставится под сомнение президентской

инициативой. Руководитель региона, фактически назначенный Кремлем, без сомнения, будет обладать меньшей легитимностью, нежели сейчас, когда он избирается путем всеобщего голосования. Такой «назначенец» не будет нести ответственности перед населением региона и станет руководствоваться, скорее всего, не интересами жителей области, края или республики, а стремлением продемонстрировать максимальную лояльность тем фигурам, от кого зависит его карьерная судьба. Показательно, что во внесенном в Государственную Думу президентском законопроекте одним из поводов для увольнения «назначенца» значится утрата доверия к нему со стороны Президента РФ.

Не стоит забывать и о том, что предложенные процедуры лишь подхлестнут коррупцию, поскольку претенденту на губернаторское кресло будет гораздо проще купить «право на кормление» в президентской администрации, нежели проходить горнило предвыборной гонки, в пургу или дождь агитировать избирателей, доказывая свое преимущество над соперниками.

Теперь о партиях. Рассуждения о том, что в России за все годы демократических реформ так и не сложилась партийная система, сегодня стали уже общим местом. Действительно, у нас отсутствуют политические механизмы, способные объединять интересы людей и трансформировать их в политические программы и действия. Наши партии (за исключением, пожалуй, коммунистических) напоминают, скорее, некие «временные творческие коллективы», задача которых инициировать кратковременный, но сулящий хорошие электоральные дивиденды, политический проект и обеспечить лидерам занятие тех или иных выборных должностей. Все это так. Но осознание сложившейся ситуации как раз и является главным аргументом против намерений Президента РФ формировать Государственную Думу исключительно на принципах партийного представительства. Дума, и без того ставшая придатком исполнительной власти и сращенными с нею олигархическими структурами, в этом случае будет формироваться из представителей «временных коллективов», спроектированных и допущенных Кремлем для участия в выборах. Административная поддержка поможет им преодолеть 7%-ый барьер, и в Думе воцарятся заведомо послушные бюрократы псевдопартий, не имеющие ничего общего с населением, чьи интересы они якобы выражают. В итоге российский парламент вконец утратит возможность формирования исполнительной власти и контроля за нею, тем более, что Президент предложил возложить контрольные функции за действиями властей на маловразумительную Общественную палату. Рассчитывать же на то, что президентские инициативы оживят партийное строительство, равно как и гражданское общество в целом, не приходится, поскольку еще никому в истории не удавалось высвободить демократический потенциал общества путем директивного распоряжения.

Таким образом, формально не нарушив букв Конституции, президентские инициативы принципиально изменили дух Основного Закона, поскольку под угрозой поправок оказались принципы демократического, федеративного и правового государства, каковым, в соответствии со статьей 1 Конституции РФ, является Российская Федерация. В который раз политическая целесообразность торжествует над правом.