

Российская конституция в мировом политическом процессе: к десятилетию Конституции РФ 1993 г.

А.Н. МЕДУШЕВСКИЙ

Конституция 1993 г. стала переломным этапом на пути к гражданскому обществу и правовому государству, обозначив начало перехода от номинального конституционализма к реальному. Сравнительный анализ ее принятия, особенностей содержания и последующего развития позволяет сделать ряд выводов. Российская модель конституционных преобразований при рассмотрении ее в сравнительной перспективе выявляет как общие черты, присущие всем странам при переходе от авторитаризма к демократии, так и специфические, порожденные историческими традициями и особенностями переходного периода. В статье рассмотрены вопросы о месте конституции в контексте переходных процессов, специфике созданного ею политико-правового режима и тенденциях конституционных изменений на современном этапе.

Конституционные преобразования в России имеют известные аналоги в разных регионах мира. Переход к демократии повсюду проявляется в феномене конституционной модернизации. Являясь объективным следствием ускоренного перехода от авторитарной модели к демократической, конституционный кризис выражается прежде всего в конфликте легитимности и законности, т. е. в конфликте новой системы демократических ценностей и старой, как правило, репрессивной, системы политико-правовых институтов и норм. В условиях растущего дефицита легитимности существующей правовой системы идея новой конституции повсеместно овладевает умами и становится центральной для политических сил, выступающих за обновление общества. Конституционный кризис получает свое разрешение в договорной модели принятия новой демократической конституции (осуществляемой путем достижения консенсуса политических сил, к которому общество оказалось исподволь подготовлено) или в модели разрыва правовой преемственности.

Данная статья может быть использована в качестве учебного материала к курсу «Политическая социология».

Конституция в контексте перехода от авторитаризма к демократии

В условиях глобализации, демократизации и информатизации в современном мире особенно сильно действует тенденция к выстраиванию и закреплению в праве единых критериев и норм гражданского общества и правового государства. Ускоренная политико-правовая модернизация в обществах переходного типа, однако, редко проходит без радикальных изменений социальных структур, политической и правовой системы. Переходная ситуация повсюду в мире характеризуется такими явлениями, как утрата стабильности старого режима и поиск путей консолидации на новых основаниях, смена политического режима, при которой новый режим имеет качественно отличные черты, наконец, появлением специфических переходных режимов, особенность которых состоит в постоянной борьбе традиций старого и нового порядков [Медушевский 2002]. Переходные процессы, разумеется, могут иметь диаметрально противоположную направленность и выражать переход не только от авторитаризма к демократии, но, наоборот, от демократии к авторитаризму или воспроизводить различные модификации ранее существовавших режимов (например, модернизировать мнимый конституционализм). Конституция выступает при этом как основной инструмент обеспечения социального согласия в расколотом обществе или видимости такого согласия. В этой связи она может выполнять совершенно различные социальные и политические функции — декларировать некоторые идеологические цели, фиксировать расстановку социальных сил, осуществлять легитимацию нового политического режима, а в конечном счете выражать различный характер отношений общества и государства в ходе демократических реформ [Linz, Stepan 1996]. Одним из важнейших признаков и параметров проявления ситуации переходного периода становится конституционный кризис.

Конституционный кризис — это ситуация, при которой основной закон теряет легитимность (возникает разрыв между легитимностью и законностью) либо различные конституционные нормы не могут быть согласованы противоборствующими социальными силами на основе действующего основного закона, либо конституция или часть ее норм вступают в радикальное противоречие с политической реальностью. Конституционный кризис обычно связан (но не всегда) с кризисом политического режима и может иметь различные формы проявления. Разрешение конституционных кризисов в условиях перехода от авторитаризма к демократии представлено двумя идеальными моделями принятия конституций — на основе договора (консенсусная модель) и на основе разрыва согласия (по существу октроированная или делегированная конституция).

Обычно в литературе эта дихотомия рассматривается исключительно в приложении к писанным конституциям. Однако логика преемственности правовой традиции и разрыва присутствует и в государствах с неписаными конституциями и парламентским суверенитетом (как Соединенное Королевство, Новая Зеландия, отчасти Израиль), хотя проявляется здесь специфически. Из принципа неограниченности парламентского суверенитета вытекает особая роль парламента как одновременно конституирующей и конституционной власти, а из

неписаного характера конституции — возможность ее простого изменения (с чем связано отождествление неписаных конституций с гибкими). Проблема была поставлена в классическом труде Дайси [Dicey 1931]. Если А. Токвиль говорил, что английская конституция не изменяется, поскольку не является писаной, то Дайси подчеркивал, что справедливо как раз обратное: она постоянно изменяется именно потому, что не была сведена к писаной или статутной форме. А так как всякий закон может быть легально изменен с одинаковой простотой или трудностью, не возникает никакой необходимости для сведения конституции к писаной форме. Это возможно не только теоретически, но и практически, как показывает опыт ряда доминионов, осуществивших кодификацию в писаной конституции ряда конвенциональных норм с целью обеспечить консенсус в условиях конституционных кризисов (например, Австралия и Канада) [Brazier 1998]. Проблема возникает, однако, на современном этапе в связи с изменением формы самой британской конституции. Изменения конституции идут по линии интеграции писаного права (в частности европейского) в систему обычного права. Основными направлениями современных реформ (особенно с 1997 г.) стали: билль о правах; пропорциональное представительство; реформирование верхней палаты; открытое правительство; введение квазифедерализма (девалютивная система для Шотландии и Уэльса); повышение демократического контроля над исполнительной властью. Завершением реформ, по мнению многих, может стать писаная конституция (существуют, как минимум, три проекта такой конституции) [Foley 1999].

Эта логика ставит под вопрос базовые принципы традиционной британской конституции. Ведь принятие писаной конституции (или уже свершившееся заимствование европейской хартии прав человека) отрицает всемогущество парламента, а следовательно, меняет его роль в осуществлении конституционных изменений в будущем. В частности, может ли парламент, являющийся сувереном, ограничить собственный суверенитет, относится ли это только к действующему парламенту или ко всем его последующим созывам и пр. [Loveland 1996, p. 46—47]. Еще в 1980 г. был поставлен вопрос о возможности конституционной революции в Англии — острого конфликта Конституционной ассамблеи и прерогатив парламента (от которых он должен был отказаться или передать их кому-либо другому) в случае появления писаной конституции [Wade 1980, p. 37—38]. Предложенное решение состояло во введении конституционных изменений и принятии парламентским актом нового текста клятвы судей при вступлении в должность. Клятва должна была бы обеспечить преемственность при переходе к писаной конституции. Конституционные изменения в странах обычного (прецедентного) права очень легки (конституция меняется обычными актами парламента), имплицитно включают в себя механизмы обеспечения консенсуса (в ходе парламентских дебатов), но последствия этих решений значительно более серьезны, чем в странах кодифицированного права. Особой остроты данная проблема достигает в случаях принятия писаной конституции, меняющей принципы системы общего права. Эта проблематика конституционных реформ активно обсуждалась в Соединенном Королевстве в связи с реализацией программы конституционных реформ, охватившей почти все стороны британского конституционализма [Hazell 1999]. Отметим, что конституционные процессы в России, Восточной Европе и Южной Африке часто приводились здесь как аргумент против чрезмерно быстрых реформ.

Российская конституция в мировом политическом процессе

В странах с кодифицированными конституциями в переходные периоды две модели имеют другие параметры. В обширной современной литературе о переходных периодах проблематика конституционных изменений занимает важное место [Constitutional Policy 1995; Constitution Makers 1988]. Она раскрывается на материале как стабильных демократий Западной Европы, так и нестабильных демократий модернизирующихся государств Азии, Африки и Латинской Америки [Greenberg, Katz, Oliviero, Wheatley 1993]. Существенное значение имеют проблема моделирования переходов к конституционной демократии и вопрос о месте конституции в нем [Stepan 2001]. Первая, договорная, модель — это осознанная стратегия достижения согласия политических сил о признании некоторых базовых ценностей гражданского общества и перспективных целях движения. Вторая модель, напротив, определяется как непреодолимый раскол политических сил, завершающийся торжеством одной из них над другими и подчинением их своей воле.

Первая модель, реализация которой является значительно более трудной, остается в современном мире достаточно редким явлением. Она очень хорошо иллюстрируется примером Испании, где переход от франкистской диктатуры к демократической политической системе включал несколько этапов. Один из них состоял в общей демократизации политической системы авторитарного режима (введение гласности, свободы ассоциаций и политических партий), другой заключался в разработке и принятии (на референдуме) особого закона о политической реформе, закладывавшего (причем без формального разрыва с предшествовавшим франкистским законодательством) модель будущей конституирующей власти; наконец третий определялся достижением согласия основных политических партий внутри самой конституирующей власти [Jorge Iñesta Esteban 1989; Rubio Llorente 1997]. Результатом всего переходного периода стало принятие несомненно легитимной конституции 1978 г., признанной одной из лучших в современной Европе. Принципиальной особенностью переходного процесса в Испании (в отличие от других стран Южной Европы, например Греции или Португалии) является проведение радикальной реформы при сохранении реальной конституционной преемственности по отношению к предшествующему праву [Mavrias 1997]. Опыт испанской модели перехода к демократии был востребован в СССР при Горбачёве, который, как свидетельствуют некоторые источники, стремился реализовать сходную модель договорной либерализации режима.

Другой пример такого рода — разработка и принятие конституции Южно-Африканской Республики в сложных условиях перехода от системы расовой сегрегации к гражданскому обществу современного типа. Этот процесс также включал стадию предварительных консультаций и переговоров между основными противостоящими сторонами (белым правительством и оппозиционным движением Африканского национального конгресса с участием других партий); создание временного коалиционного правительства, действовавшего на основании особой конституции переходного периода; организацию демократических выборов в Конституционную ассамблею, деятельность которой по созданию конституции осуществлялась при активном участии всех политических сил и под контролем Конституционного суда [South Africa 1996]. Принятие временной, или переходной, конституции ЮАР, отличаясь по форме, совпало по

времени с принятием конституции России в 1993 г. Переходный процесс в ЮАР завершился принятием демократической конституции 1996 г.

Третьим примером реализации данной договорной модели могут служить некоторые страны Восточной Европы, где принятию новых конституций предшествовали консультации (так называемые круглые столы) коммунистической власти и демократической оппозиции, способствовавшие достижению консенсуса по базовым принципам будущего политического устройства и правовой основе проведения дальнейших демократических реформ. С использованием данной технологии конституционных преобразований исследователи связывают сравнительно спокойную передачу власти в Чехословакии, реализовавшей модель «бархатной революции». В ряде стран этот процесс включал промежуточную фазу временной конституции (например, «малая конституция» в Польше) или вообще трансформацию политической системы при сохранении старой конституции, но внесении многочисленных поправок в нее (Венгрия). В тех случаях, когда данную консенсусную стратегию переходного периода реализовать не удавалось, возникала ситуация конституционной революции, иногда сопровождавшаяся насильственным государственным переворотом (Румыния) [Конституции государств Центральной и Восточной Европы 1997].

В России аналогом этих институтов консенсусной, или договорной, модели явилось Демократическое совещание и созданный им Предпарламент, существовавший до октябрьского переворота 1917 г. Серьезное изучение их деятельности длительное время было затруднено идеологическими причинами, а также тем обстоятельством, что они не имели практического влияния на ход русской революции. Это, однако, не делает их роль менее важной в типологической и сравнительной перспективе, показывая, что в России существовала известная традиция таких институтов. Провал попыток достижения консенсуса объяснялся остротой политической борьбы и сознательным нежеланием крайних политических партий (прежде всего большевиков) идти на компромисс. В условиях мировой войны и социальной революции эти партии вообще отрицали парламентаризм как способ разрешения противоречий. Они исходили из максималистских требований немедленного разрешения противоречий в рамках государства нового типа — социальной республики. Если в период революции договорная модель почти не имела шансов на реализацию, то иная ситуация возникла в условиях распада советской системы в начале 1990-х годов.

Постсоветский переходный период мог опираться на опыт других стран Европы, преодолевших авторитаризм именно путем договорной модели, а также на новое политическое сознание населения. Ряд государств Восточной Европы избрал именно этот путь перехода. Однако он вновь не смог реализоваться в России. Основными причинами этого стали, по общему признанию, чрезвычайная пассивность общества, выражавшаяся в слабости политических партий, консерватизм политической бюрократии, стремившейся до конца сохранить рычаги влияния для захвата государственной собственности, рост национализма и сепаратизма, приведшие в конечном счете к распаду государства. Последующие попытки достижения консенсуса между политическими силами старого порядка и нового режима по образцу пакта Монклоа также оказались безрезультатными. В итоге договорная модель принятия конституции вновь уступила место модели разрыва правовой преемственности. Кульминацией всего пере-

Российская конституция в мировом политическом процессе

ходного процесса стал конституционный кризис 1993 г., завершившийся фактически октроированной конституцией. Вопрос о ее легитимности оказался центральной проблемой последующей конституционной модернизации, вызвав жесткое противостояние парламентской и президентской власти [Конституционное совещание 1995].

Вторая модель разрыва конституционной преемственности в сравнительной перспективе выступает как гораздо более распространенная. Она также представлена рядом вариантов. Это, во-первых, радикальные социальные революции, когда одновременно меняются отношения собственности, общественный и политический строй, а также вся политико-правовая система (например, во французской, русской, мексиканской, китайской и иранской революциях) [Preuss 1995]; во-вторых, так называемые конституционные революции, в которых не происходит радикального внеправового изменения социальной системы, речь идет скорее об изменении политической и правовой системы (в качестве примеров обычно приводят конституцию США и конституционные изменения периода Славной революции в Англии); в-третьих, принятие новых конституций под давлением извне после военных поражений (принятие основного закона ФРГ 1949 г., содержание которого определялось и жестко контролировалось союзниками, а сам документ задумывался его создателями как временный конституционный акт, но стал реальной конституцией страны) [Golay 1963; Merkl 1963].

Другой близкий пример — конституция Японии 1946 г., которая вообще была написана американцами в период оккупации страны. Она радикально изменила ее правовые традиции, была принята под прямым давлением, но при этом внешне фиксировала определенную преемственность. Конституция Японии 1946 г. была принята в качестве поправки к конституции Мейдзи (конституция Японской империи) 1889 г. (сделанной в соответствии со ст. 73). Между тем статья допускала различные толкования, а практика ее применения вообще отсутствовала, поскольку в конституцию поправки не вносились и даже не обсуждались. Процедура проекта новой конституции был внесен на рассмотрение парламента от имени императора как поправка. Однако новая конституция, основанная на принципе народного суверенитета, была несовместима с фундаментальными основами прежней конституции, закреплявшей монархический суверенитет [Koseki Shoichi, Otake 2000]. В дальнейшем в современную конституцию Японии поправки также не вносились, хотя имело место радикальное изменение трактовки отдельных статей (прежде всего 9-й в связи с «поправкой» Асида). В этом отличие этой конституции от основного закона Германии, который неоднократно становился объектом исправлений.

В-четвертых, демократическая конституция может быть принята в результате военного переворота (примером может служить «средиземноморский конституционализм», в частности три конституции Турции, которые разрабатывались каждый раз после очередного военного переворота, и, особенно, конституция Португалии 1974 г., принятая в ходе «революции гвоздик», осуществленной левыми офицерами). Своеобразный вариант той же схемы был представлен в Греции, где принятие современной демократической конституции после периода диктатуры «черных полковников» основывалось на восстановлении (при активном участии армии) правопреемственности с конституцией, действовав-

шей до установления диктатуры (что полностью не исключало феномена разрыва правовой традиции) [*Oliveira Martins* 1991; *Ozbudun* 2000]. В-пятых, разрыв конституционно-правовой традиции характерен для ситуаций провозглашения бывшими колониями новых независимых государств и конституционной фиксации принципа национального суверенитета. Например, в британских колониях при существовании сходных правовых предпосылок ситуация оказалась различной в Индии, где конституционный переход был осуществлен в рамках оптимальной договорной модели [*Austin* 1972], и в Пакистане, где Конституционная ассамблея не смогла решить проблему основного закона, а последующая история страны вплоть до настоящего времени представляет собой серию конституционных переворотов, совпадавших с военными переворотами [*Maluka* 1995]. Наконец, даже при образовании совершенно новых государств возможна ситуация разрыва правовой преемственности, связанная с отказом конституирующей власти следовать тем международно-правовым нормам, на основании которых стал возможен ее созыв, как это было в Израиле [*Medding* 1990, р. 15—40; *Jacobson* 1993], и, возможно, будет иметь место при создании независимого арабского государства в Палестине. Объединить все эти различные ситуации в рамках модели конституционного разрыва позволяет отсутствие широкого общественного участия в сознательном поиске политических и правовых компромиссов, отсутствие (или слабое участие) политических партий в конституционном переустройстве и, наконец, формальный разрыв правовой преемственности между новой и старой конституциями [*Медушевский* 2001].

Для большинства стран, где конституции были приняты в результате явных или скрытых государственных переворотов, важную роль играет феномен последующей легитимации. Она может быть осуществлена разными способами, наиболее циничным из которых является, вероятно, оправдание государственных переворотов конституционным (верховным) судом в силу простого факта успешности их осуществления (что рассматривается, например в Пакистане, как следствие народной поддержки и основание для фактического изменения конституции путем чрезвычайных указов) [*Dawood* 1994]. Феномен последующей легитимации, встречающийся во многих государствах современного мира, где произошли перевороты, имеет свое теоретическое обоснование: в его основе лежит, как правило, кельзеновская теория, провозглашающая, что право — это всегда действующее право, а всякий успешный переворот, создавая новое действующее право, не может быть оценен исходя из норм старого права. Таким образом, успешный переворот (или «революция») является правовым актом, а неуспешный — антиправовым («мятежом») [*Kelsen* 1945].

Наряду с четко выраженными вариантами договорной и разрывной модели имеется ряд специфических смешанных вариантов. Интересные модификации существуют в странах Латинской Америки, где конституционные кризисы совпали по времени с таковыми в СССР и в России. Переход от военных диктатур к демократическим политическим системам имел в качестве важнейшего образца испанскую модель договорного перехода. Поэтому политические партии и элитные группировки вполне осознанно подходили к выработке норм демократической конституции. Обсуждение и принятие новых конституций в целом соответствовали консенсусной модели (Бразилия, Аргентина), но даже в этих случаях проводились с элементами разрыва конституционной преемственности.

Российская конституция в мировом политическом процессе

В то же время реализация договорной модели не получила здесь полного выражения в силу вмешательства в демократические преобразования вооруженных сил, выступавших как единый и корпоративно спаянный институт воздействия на конституционный процесс. В новых условиях воспроизводится традиционная для Латинской Америки ситуация, когда гарантом конституции (фактическим, а в ряде случаев конституционно закрепленным) являются вооруженные силы, что легитимирует их возможное участие в корректировке конституционного процесса (Бразилия, Аргентина Чили) [Gillespi 1999, p. 45—72].

Сравнение демократических переходных периодов в Бразилии и Аргентине (по времени совпавших с российским) позволяет констатировать их промежуточный тип. С одной стороны, здесь не было революционных потрясений и радикального разрыва с предшествующим конституционным порядком, но, с другой стороны, конституционная ревизия не соответствовала (как в Бразилии) или недостаточно соответствовала (как в Аргентине) нормам предшествующих конституций. После того как в Бразилии военные уступили власть фажданским чиновникам (1985), новое правительство Хосе Сарнея обещало провести демократические конституционные реформы. В 1987 г. бразильский конфесс провозгласил себя Национальной конституционной ассамблеей, которая после детального обсуждения приняла в 1988 г. конституцию новой республики. Переходный период в Бразилии (1985—1988) ознаменовался принятием конституции с разрывом процедуры пересмотра, обозначенной предшествующей конституцией 1969 г., принятой при военном режиме (ст. 48). Не соответствовало ей и принятие конституционной поправки, посредством которой устанавливался четкий механизм обсуждения и принятия договорной модели. Отклонение от договорной модели перехода усматривается также в постоянном контроле армии за ходом конституционных дебатов и ее принципиальной роли в формулировании ряда ключевых положений конституции (среди них отказ от проекта парламентской республики и переход к президентской) [Baaklini 1992].

В Аргентине демократический переходный процесс начался с утраты военным правительством легитимности в результате поражения на Мальвинах, когда был принят курс на демократизацию и конституционные реформы. Изменение конституции проходило в соответствии с национальной конституцией 1853 г., которая предусматривала для этого созыв конституционного конвента (ст. 30). Конституционный конвент был созван в 1994 г. Принципиальная особенность аргентинского переходного процесса состоит в том, что деятельность конвента направляли и регулировали политические партии, заранее связавшие будущую конституанту определенными условиями. Так, деятельность конституционного конвента сводилась к решению вопросов, зафиксированных в документе, известном как Ядро основных принципов (1993). Этот документ был порожден достигнутым ранее соглашением лидеров двух крупнейших партий — Рауля Альфонсина и Карлоса Менема, пошедших на ряд компромиссов, причем в тайне не только от общественности, но и от своих партий (Pacto de Olivios). В результате переход, внешне похожий на договорную модель, на деле скорее был соглашением политических элит и даже двух президентов о стратегии демократических преобразований [Serena de la Garza 2000].

Еще менее демократический переход произошел в Колумбии. Конституция, действовавшая в этой стране до 1991 г., включала такую процедуру попра-

вок, которая полностью отдавала их судьбу в руки конгресса, знаменитого клиентелистским характером представительства. После того как конгресс отверг пакет конституционных реформ, президент Барко на основе старой конституции прибег к введению осадного положения. Среди отвергнутых конгрессом конституционных предложений было то, которое позволяло использовать плебисцит как способ реформирования конституции. Президент и его сторонники организовали общественное движение (ядром которого первоначально были студенты), превратившееся в неофициальный плебисцит. После его успеха президент, используя осадное положение, чрезвычайными указами провел официальный референдум, высказавшийся в поддержку созыва Конституционной ассамблеи, а она приняла новую конституцию. Демократический переход был, таким образом, абсолютно неконституционным, если исходить из того, что прежняя конституция наделяла исключительно конгресс правом изменять ее. Однако Верховный суд четко выступил в защиту пересмотра на основании того, что в условиях экстремальной ситуации президент обратился к первичной конституционности, представленной требованиями народа о созыве Учредительного собрания. К осадному положению и изданию чрезвычайных указов для укрепления либерального курса прибегали и другие президенты [*Dugas 1993; La Constitution de 1991 1998*]. Для некоторых стран Латинской Америки (особенно Центральной Америки и Карибского бассейна) еще более характерна ситуация конституционной нестабильности, цикличности переворотов, последующей легитимации, связанная с трудностями постколониального периода [*Alexis 1984; Philipps 1985; The Central American Impasse 1986*].

Своеобразную модель принятия конституции можно увидеть на примере Франции, где реальный переворот, осуществленный де Голлем в условиях системного кризиса режима, получил правовое выражение. В декларации, представленной в Национальную ассамблею, условием своего назначения главой правительства де Голль выдвигал необходимость реформирования конституции Четвертой республики. После получения вотума доверия от Ассамблеи, правительство разработало проект конституционного закона, имевшего целью изменить процедуру пересмотра конституции (зафиксированную в ст. 90). Внесенные изменения касались инициативы пересмотра, которая передавалась от парламента правительству. Выносимые решения по этому вопросу утверждались на всенародном референдуме [*Foyer 1988*]. Таким образом был преодолен конституционный тупик, вызванный неспособностью режима парламентской ассамблеи реформировать конституцию в направлении самоограничения. Последующее законодательство открывало путь содержательной работы правительства по проекту качественно новой конституции Пятой республики с формальным сохранением конституционной преемственности, которую, впрочем, отрицали многие оппоненты. Современные юристы определяют этот своеобразный способ решения проблемы как юридический переворот [*Maus 1990*], суть которого состояла в принятии статьи об изменении действующей конституции при полной невозможности достичь консенсуса с парламентом о содержании будущей конституции (ст. 90 конституции Четвертой республики). Таким образом, была усовершенствована процедура изменения конституции, что позволило на практике перейти к созданию конституции Пятой республики.

В Восточной Европе последнего десятилетия налицо почти все основные разновидности модели разрыва — революций и конституционных революций

Российская конституция в мировом политическом процессе

(что соответствует термину «бархатная революция»), острых кризисов, связанных с распадом государств в более жесткой (например, Югославии) или более мягкой форме («бархатный развод» в Чехословакии), введением конституций в результате государственных переворотов (Румыния, Албания, все государства СНГ) или реакцией на предшествующие авторитарные режимы (переворот в Польше). Многоступенчатое принятие конституции в Польше не способствовало решению проблемы преемственности, на что указывали все критики современной конституции этой страны [Institutional Design 1997; Mackow 1998; Tismaneanu 1999].

Условно в Восточной Европе можно выделить несколько типов конституционных преобразований. В одном случае падение коммунистического режима сразу ведет к прекращению действия старой (номинальной) конституции и последующий период (до принятия новой) характеризуется действием отдельных законодательных актов конституционного значения (Румыния); в другом — к изменению действующей номинальной конституции, которая лишь позднее заменяется новой; в третьем — к сохранению прежней конституции, однако со столь значительными поправками, что ее характер и содержание получают качественные изменения (Венгрия); в четвертом — к промежуточной конституции (Польша); в пятом — к восстановлению прежней конституции, существовавшей до установления тоталитарного режима (Литва) [In the Public Eye 1995; Tokes 1996].

Для сравнительного исследования важно констатировать существование двух моделей переходных процессов — на основе договора (консенсусная модель) и на основе разрыва согласия (по существу модель делегированной конституции). В первом случае народное волеизъявление выражается через политические партии, во втором победившая сторона (одна партия, государство или даже иностранная держава) навязывает свою волю побежденным. Первая (договорная) модель предпочтительнее второй (модели разрыва) с точки зрения стабильности, легитимности и преемственности правового развития, но вторая намного эффективнее с точки зрения внедрения в традиционное авторитарное общество принципов демократии, модернизации и конституционализма.

Современный политический режим в России имеет выраженные черты переходного типа. Он сформировался в условиях слабого развития гражданского общества, непрочные элементы существования которого в начале XX в. были уничтожены последующим режимом. Провозглашение демократических преобразований на исходе XX в. без необходимой предварительной подготовки привело к острому кризису легитимности и расколу правящей элиты. Демократизация, осуществлявшаяся первоначально на основе старой легитимности (номинального советского конституционализма), выявила социальные противоречия, непреодолимые без радикальных (революционных) преобразований легитимирующей основы всей политической системы. В отличие от ряда стран Южной и Восточной Европы демократический переход в России представлял собой реализацию не договорной модели (консенсус социальных движений и политических партий), а модели разрыва правовой преемственности. Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. стало результатом не конституционной реформы, а конституционной революции (согласно ее формально-правовой оценке), в ходе которой победившая сторона навязала свою волю побеж-

денным. Этим определяются принципиальные особенности российской конституции.

Конституционная революция в России

Особая острота конституционного кризиса в России определила невозможность его разрешения в рамках договорной модели (путем радикальной конституционной реформы) и сделала неизбежным разрыв правовой преемственности — конституционную революцию. Почему в России в отличие от многих других стран в очередной раз реализовался не первый, а именно второй вариант? Этот вопрос до настоящего времени является центральным во всех дискуссиях о конституции, ее легитимности и перспективах развития. При ответе на него следует отметить ряд факторов общего культурного характера: особый, исторически сложившийся тип отношений общества и государства в России; отсутствие инфраструктуры гражданского общества с такими важнейшими ее элементами, как частная собственность, права личности, автономная судебная власть; наконец, историческая традиция модернизации общества сверху — радикальные изменения общественных отношений, осуществляемых бюрократией в целях догоняющего развития.

Эти характерные черты русского исторического процесса не только не перестали существовать после революций начала XX в., но, напротив, получили особое гротескное выражение в тоталитарном государстве, что четко проявилось в конституционной революции 1989—1993 гг. Кризис однопартийной диктатуры привел (второй раз за столетие) к распаду государства, изменению отношений собственности, созданию новой системы политических и административных институтов. Это означало радикальный отказ общества от всей системы номинального конституционализма. Особенностью конституционной революции в постсоветской России явилось то, что она использовала (сознательно или бессознательно) терминологию предшествующих революций — русской, французской и американской. Переходный период определяется как конституционный кризис, проявлениями которого служат конфликт формальной и реальной конституций, легитимности и законности, конституирующей и конституционной властей, федерации и ее субъектов, парламента и президента. Разрешение кризиса предстает в виде перманентной конституционной революции, которая последовательно устраняет важнейшие структурные опоры старого порядка. Эта революция неизбежно включает ряд переворотов в праве, которые сопровождаются последующей легитимацией их результатов. Использование механизмов последующей легитимации новых правовых норм облегчается пассивностью масс, которые (в отличие от масс, участвовавших в демократических переходных периодах в некоторых других странах) были крайне индифферентны в отношении конституции.

Принятие Конституции РФ 1993 г. выступает как завершение трех длительных периодов российского конституционного развития: перехода от абсолютизма к монархическому конституционализму (представлен движением от первых конституционных проектов до основных государственных законов 23 апреля 1906 г.) и затем — к провозглашению республики (1917); номинального

Российская конституция в мировом политическом процессе

конституционализма, который, начавшись с конституционного переворота — насильственного роспуска Учредительного собрания в 1918 г., включает основные номинальные конституции советского времени (Конституция РСФСР 1918 г., Конституция СССР 1924 г. и Конституция РСФСР 1925 г.; Конституция СССР 1936 г. и Конституция РСФСР 1937 г.; Конституция СССР 1977 г. и Конституция РСФСР 1978 г.); наконец, собственно переходный (или постсоветский) период (1989—1993 гг.), включающий принятие поправок к действовавшим конституциям СССР и РСФСР, отраженных в конституции (с изменением и дополнением) 1992 г. Переходный период, таким образом, имеет совершенно четкие конституционные и институциональные очертания. Он охватывает отрезок времени с 1989 г. (начало работы Съезда народных депутатов и конституционных реформ М.С. Горбачёва) до 1993 г. (принятие Конституции РФ 12 декабря 1993 г.) [*Медушевский* 1998].

Российская модель демократического перехода вобрала в себя процессы конституционной модернизации, которая была вместе с тем фактором догоняющего развития. Данный феномен применительно к странам Восточной Европы получил название догоняющей революции. Содержание этой революции выражалось в попытке авторитарными методами установить в России либеральные конституционные принципы: ввести такие правовые рамки и институты, которые способствовали бы стимулированию рыночной экономики и культуры индивидуализма, совершенно чуждые традиционному коллективистскому сознанию общества. Эти нормы и принципы, наиболее полно выражающиеся в доктрине прав человека, не были (и не могли быть) выработаны внутренним органическим развитием страны, а потому их заимствование из различных западных конституций и внедрение в российское общество требовали целенаправленных усилий со стороны государственной власти. Отсюда следует главное противоречие российского политико-правового развития последнего десятилетия, которое свойственно всем режимам, предпринимаящим радикальную модернизацию: между целями (создание гражданского общества и правового государства по образцу «цивилизованных» стран) и средствами, которые неизбежно приобретают авторитарный характер (в силу необходимости нейтрализации деструктивных общественных движений и подавления непримиримой оппозиции). Это противоречие нашло выражение в разработанной и принятой российской конституционной модели: между широкой трактовкой прав человека, федерализма, которые понимаются во вполне западном стиле, и достаточно авторитарной трактовкой разделения властей, превращающей президентскую власть в независимую политическую надстройку, прямых аналогов которой в современном мире нет.

Конституционная модернизация, европеизация и догоняющее развитие, нашедшие выражение в революционной логике создания нового права, привели к принятию конституции 1993 г., которая по ряду параметров опережала свое время. Поэтому важнейшая проблема последующих конституционных реформ заключалась в том, чтобы преодолеть растущую напряженность нормы и действительности, найти адекватные способы установления взаимосвязей между декларированными нормами и реальностью. Было ясно, что в условиях правового нигилизма, апатии, а также серьезного сопротивления конституционные нормы могут быть приведены в движение только сверху. Для этого нужен был

мощный, автономный и независимый гарант конституции — президентская власть. В России именно президентская власть была демиургом конституции, единственной силой, способной отстоять ее положения в ходе последующих кризисов, наконец, высшим арбитром в спорах ветвей власти. Российская конституция — это прежде всего «президентская конституция» (в специфически российском понимании термина «президентство»). На исходе XX в. возникает своеобразное второе издание той дуалистической системы власти, которая начала устанавливаться в России еще в ходе первого конституционного эксперимента начала XX в.

Принятие конституции означало радикальный разрыв с традицией номинального советского конституционализма с его классовой теорией права. Конфликт двух принципиально различных типов легитимности выражался в ряде государственных переворотов — отмене однопартийной системы, прекращении существования Советского Союза (1991). Данный конфликт на новом уровне был воспроизведен в России и достиг своей кульминации в роспуске президентом законодательного корпуса вопреки существовавшей конституции (Конституция РСФСР 1978 г.) и позиции Конституционного суда. Конфликт новой легитимности и старой законности был разрешен в пользу первой. Конституционная революция нашла выражение в новой конституции, разработанной контролируемым президентом Конституционным совещанием и вынесенной указом президента на всенародный референдум 12 декабря 1993 г. [*Медушевский 1999, 2001*].

Можно констатировать, что российская конституция (вопреки ее критике) вполне адекватна ситуации переходного периода. Она выражает тот тип комбинированного развития, который встречается во многих государствах на стадии модернизационных реформ: он реализует синтез западных правовых форм и национального политического содержания, а сам политический режим объективно приобретает гибридные черты. Более того, формула политической власти, зафиксированная в конституции, адекватна российской ситуации в более длительной перспективе, поскольку связывает сильную президентскую власть задачами демократизации и модернизации страны (нечто вроде современного варианта «просвещенного абсолютизма»).

Форма правления и тип политического режима в России

Как и для многих обществ переходного типа, для современной России очень трудно (если вообще возможно) провести разграничение формы правления и политического режима. Тем не менее в интересах ясности изложения следует прежде всего рассмотреть сами конституционные нормы, закрепляющие особую форму правления (их иностранные источники и дискуссии об их конституционном содержании); затем выяснить характер их функционирования, определяющий то, что принято именовать режимом; и, наконец, обратиться к их соотношению и синтезу, в результате чего мы выходим на единую проблему политико-правового режима.

Российская конституция в мировом политическом процессе

Принципиальной и, вероятно, наиболее дискуссионной, особенностью конституции 1993 г. является закрепленная в ней модель разделения властей. В Западной Европе на современном этапе преобладают парламентские или смешанные режимы в различных модификациях. Острые споры о форме правления, характерные для переходных периодов в странах Южной Европы, не выходили, даже в периоды максимального усиления исполнительной власти (как, например, в Греции при К. Караманлисе и в Португалии периода диктатуры Революционного совета), за формальные рамки президентско-парламентской формы правления.

В посткоммунистических странах Центральной и Восточной Европы проблема ограничения власти главы государства была одной из центральных в период «круглых столов» и решилась однозначно в пользу парламентской (Венгрия) или смешанной парламентско-президентской формы (Польша, Румыния). В государствах, где существовали монархические режимы (Албания, Венгрия, Румыния, Югославия), вопрос о восстановлении монархии, хотя и имел определенное число сторонников (Болгария, Албания), в переходный постсоветский период не повлиял на разработку формы правления. В значительной части стран региона утвердилась парламентская республика (Албания, Венгрия, Литва, Словакия, Чехия, Эстония), причем в форме, близкой к германской модели рационализированного парламентаризма (президент избирается парламентом). Представлен также режим смешанной республики, который присутствует в различных трактовках соотношения парламента и президента. Если одна часть подобных режимов ближе к парламентско-президентской форме (решающая роль в проведении политического курса отводится премьер-министру, например в Болгарии, Словении), то другая тяготеет к президентско-парламентскому типу, поскольку президент оказывает решающее влияние на правительственный курс (Литва, Польша, Румыния) [Lavaux 1983; Parliamentary versus 1992; Страшун 1997]. При всей условности эта типология показывает возможности выбора форм правления в Южной и Восточной Европе переходных периодов. Даже в Турции с ее традициями султанизма и вмешательства армии в политику эволюция политической системы состояла в сущности в движении от парламентской республики к парламентско-президентской. Современная нелиберальная конституция Турции, принятая после военного переворота в 1982 г., не создала президентского политического режима, но вводила особую полупарламентскую систему, когда президент, избираемый парламентом из профессиональных политиков, функционирует как «брокер власти в политической игре» [Kalaycioglu 1997, p. 179—210]. Для большинства демократических государств Азии и Африки после обретения ими независимости доминирующей стала либо вестминстерская (парламентская) система, либо система, представлявшая собой одну из многочисленных модификаций французской (голлистской) модели разделения властей [Cabanis 1999, p. 27; Sandbrook 2000].

Наиболее известными системами с сильной президентской властью являются США, а в XX в. такие смешанные формы, как Веймарская республика и Пятая республика во Франции. В первом случае выбор определялся влиянием английской монархической системы, во втором и третьем — стремлением корректировать так называемый режим партий, ведущий к нестабильности парламентского большинства и неустойчивости правительств. В условиях современ-

ного конституционного кризиса в Италии предложения о рецепции веймарской и голлистской моделей также мотивировались всевластием партий и нестабильностью коалиционных правительств [Fusaro 1993].

В России не было этих причин. Российская конституция, при составлении которой использовалась американская и французская модели (а на ее проекты влияла и конституция Веймарской Германии), вводила режим сильной президентской власти. Отличаясь от известных форм парламентской и смешанной республик, российская конституция вводит также радикальные отличия российского политического режима от классической президентской формы (например, США и других президентских систем, даже закамуфлированных под президентство диктатур Латинской Америки), поскольку в ней отсутствует присущая им чрезвычайно жесткая модель разделения властей.

В современной литературе идут споры о форме правления, которая существует в России. Представляется, что в России имеет место смешанная республика, природа которой определяется по-разному — как полупрезидентская, полупарламентская и даже «недопарламентская» (это, скорее, публицистический термин, выражающий стремление к расширению парламентаризма). Ближайший аналог этой системы усматривается в Пятой республике во Франции. Она получила название смешанной формы правления, хотя сама эта формула весьма амбивалентна и включает политические режимы с разной тенденцией (от близких к парламентским до республиканской монархии).

Основные аргументы в пользу данной позиции черпаются из тех положений конституции РФ, которые отражают возможности российского парламента противостоять президентской власти. Сюда относятся известные формулы о решении Государственной думой вопроса о доверии правительству (п. «б», ч. 1, ст. 103); даче согласия президенту на назначение председателя правительства (ст. 103), а также ряд норм, регламентирующих и ограничивающих президента в использовании права роспуска нижней палаты Думы (ст. 109, 111, 117). Сочетание элементов президентской и парламентской республик создает формальные основания для интерпретации российского режима как смешанного и позволяет говорить о первых элементах парламентаризма. Эти ограничения, однако, отнюдь не могут рассматриваться как адекватные тем, которые существуют в современных формах смешанного режима. Речь не идет о подлинном разделении властей, поскольку отсутствуют реальный механизм конституционной ответственности правительства перед парламентом и институт контрассигнатуры в отношении актов президента. Те, кто говорят о бифециализме российской исполнительной власти, имея в виду краткий опыт существования института вице-президента и современный статус председателя правительства, должны признать, что вторая голова в этой конструкции — явно рудиментарная, лишняя, и российский президент в отличие от французского может в любой момент отрубить ее.

Вполне правомерно сторонники данной точки зрения (о смешанной форме правления в России) ищут аналоги российского режима не столько в государствах современного периода, сколько в исторических формах режима, сопоставляя его с дуалистическими конституционными монархиями. Российская форма правления, согласно данной точке зрения, «сохраняет большинство компонентов дуалистического режима с доминированием президента в системе органов государственной власти» [Кравец 2002, с. 195].

Российская конституция в мировом политическом процессе

Следует отметить, что в старой юридической литературе, в которой тщательно изучался этот вопрос, не было единства мнений о том, является дуалистическая монархия самостоятельной и стабильной формой правления (как полагали, например, П. Лабанд и Г. Еллинек) или представляет собой лишь временную и неустойчивую переходную стадию к парламентской республике (как думал А. Эсмен). Кроме того, исторический опыт показывал, что дуалистические монархии, будучи неустойчивыми комбинациями противоположных типов легитимности (народной и божественной), тяготеют к одной из чистых форм — парламентарной монархии (британского или бельгийского типа) или к режиму монархического конституционализма в германской, австро-венгерской и российской империях, где он обладал всеми признаками мнимого конституционализма. Эта дискуссия, следовательно, сохраняет свое значение и применительно к любому современному смешанному режиму, в том числе российскому, если интерпретировать его в категориях смешанной или дуалистической формы правления. Характерной особенностью данной системы в ее российском варианте является реальное преобладание роли главы государства, который, конституционно не являясь (в отличие от президента США) главой исполнительной власти, на деле осуществляет эти функции, продолжая традиции монархического и советского периодов. Возможно, было бы более уместным говорить о смешанной форме не в реальности, а скорее в потенции. Отметим, что интерпретация российского режима как смешанной формы правления уже в настоящее время определила стратегию поправок к конституции, которые стимулируют эволюцию режима в направлении укрепления парламентаризма и ответственного правительства (логика и терминология этих поправок соответствуют тем, которые присутствовали у русских либералов периода первого конституционного эксперимента) [Конституционные проекты в России 2000].

Другая позиция состоит в определении российской формы правления как президентской республики. Ближайший аналог — президентская модель США, хотя иногда понятие президентской республики получает более широкую трактовку и включает французскую модель, которая реально может функционировать как президентская республика. Основные аргументы данной позиции состоят в указании на юридический и фактический приоритеты президентской власти в России. Как раз там, где сторонники смешанной формы правления в России усматривают доказательства ее наличия (в виде элементов конституционной ответственности правительства), их оппоненты видят подтверждение своей правоты. Положения конституции, которые приводят сторонники существования в России смешанной формы правления, получают совершенно иную интерпретацию в общем системном контексте. Так, вопрос о доверии правительству в конечном счете решается в пользу главы государства. Если Дума выразит недоверие правительству, президент может на выбор или распустить Думу или отправить в отставку правительство (ч. 3, ст. 117). Это положение не действует лишь в течение шести месяцев до окончания срока полномочий президента, при военном или чрезвычайном положении и с момента выдвижения Думой обвинения против президента (ст. 109). Таким образом, решение вопроса об отставке правительства принимает исключительно президент без всякого участия Государственной думы и безотносительно к выраженному ею доверию или

недоверию правительству (ст. 117). По конституции (ст. 83 и ст. 111) правительство, которое формирует и отправляет в отставку президент, несет ответственность исключительно перед ним. Согласие Государственной думы не является необходимым условием назначения председателя правительства (для назначения министров оно не требуется) и предстает фарсом. Однако в случае трехкратного отклонения Думой представленных им кандидатур, президент назначает председателя правительства по своему выбору (п. «а», ст. 83; ч. 1, ст. 109; ч. 4, ст. 111 и 117), причем уже без всякого согласия нижней палаты, которая распускается (ч. 4, ст. 111). Президент, формально не являющийся главой исполнительной власти, не только председательствует на собраниях правительства, но может отправить в отставку все правительство без согласия любой палаты парламента (п. «б», ст. 83 и ч. 2, ст. 117). Иначе говоря, конфликт между нижней палатой и главой государства по вопросу о формировании правительства решается в пользу президента, а парламентский вотум недоверия несколько не влияет на судьбу правительства. Если для современных смешанных режимов важное значение имеет интерпретация конструктивного вотума (его критика во Франции), то для нашей страны эта проблема вообще не существует даже потенциально. В современной России нельзя говорить об ответственном министерстве, а значит, и о смешанной (парламентско-президентской) форме правления. Эта логика рассуждений (методом от противного) приводит к выводу о существовании в России президентской формы правления. Впрочем, данная логика имеет свои изъяны в сравнительной перспективе. Если по конституции США (и по другим президентским конституциям, принятым по ее образцу во всем мире) президент не может распустить конгресс ни при каких обстоятельствах, то российский президент здесь ничем не ограничен.

Наконец, третья позиция — определение российской модели как сверхпрезидентской республики. Ее специфика выражается в том, что при наличии некоторых (скорее формальных) параметров президентской системы в ней отсутствует реальное разделение властей, поскольку президент наделен огромными полномочиями как исполнительной, так и законодательной власти. Концепция сверхпрезидентской системы была разработана применительно к режимам Латинской Америки. В многочисленных диктаторских режимах (Аргентина, Бразилия, Венесуэла, Уругвай, Чили) эта власть была доведена до абсолютной [Loveman 1993]. При переходе к демократии, однако, сохранились ее существенные элементы. Их главной характерной чертой является прерогатива президента издавать чрезвычайные указы (так называемые *decretos de necesidad y urgencia*), с помощью которых он может осуществлять радикальные законодательные реформы и текущее управление через голову парламента. Только в Аргентине, Бразилии и Колумбии президенты могут издавать указы с силой закона в любой области политики. Однако эти указы становятся законами в случае их последующего одобрения конгрессом. Если этого не происходит, то президент рискует оказаться бессильным. Так, попытка проведения либеральных экономических реформ президентом Колором в Бразилии с помощью указов потерпела поражение и привела к его отставке. В ряде случаев (Перу, 1993 г.) указное право ограничено фискальными темами. Концепция сверхпрезидентской республики или гиперпрезидентства означает (например, в Аргентине) фактическую (но не конституционную) ориентацию всей системы разделения властей

Российская конституция в мировом политическом процессе

на президента. Сверхпрезидентский режим в Чили после принятия авторитарной конституции 1980 г. и конституционных реформ 1989 и 1991 гг. наделял президента правом роспуска палаты депутатов, правом вето, издания указов и чрезвычайных исполнительных полномочий [Legislative Politics 2002].

В сравнительной перспективе важно отметить, что реальные полномочия президента отнюдь не всегда вытекают непосредственно из конституционных норм. При анализе конституции Мексики 1917 г. используется термин «метаконституционная власть президента». Мексиканские ученые вообще используют термин «presidencialismo» одновременно для определения президентской системы правления и характеристики исключительной концентрации властей (конституционных и всех других) в руках мексиканского президента [The Evolution of the Mexican 1993].

Прерогативы российского президента согласно конституции 1993 г. превышают возможности его латиноамериканских коллег. Критика указного права российского президента была дана авторами левой направленности в связи с анализом антикоммунистических указов. Но она имеет более давние традиции и уходит в историю особого типа конституционных монархий Восточной Европы, в которых на последнем этапе их существования управление переходило с помощью чрезвычайных указов. Верховенство закона, как отмечал еще Н.И. Лазаревский, становилось невозможным из-за слишком широкой сферы действия указного права. Проблема указного права и чрезвычайно указного законодательства была всегда важна для всех монархических государств, особенно для Германии и России. Согласно основным законам Российской империи в редакции 1906 г. (ст. 87) император располагал важной прерогативой издания таких указов с временной силой законов во время прекращения сессий Государственной думы (перерыв, который он сам и устанавливал). Эти указы должны были, однако, получать последующее утверждение Думой после возобновления ее деятельности, а в случае отказа в утверждении их действие прекращалось [Лазаревский 1908, с. 175].

В соответствии со ст. 88 современной конституции РФ российский президент при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории России или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение, а в случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии — военное положение (ст. 87). В обоих случаях президент обязан незамедлительно сообщить об этом Совету Федерации и Государственной думе. Только в этих двух случаях указы президента должны пройти утверждение Советом Федерации (п. «б» и «в», ч. 1, ст. 102). Из конституции вместе с тем не вытекает, что отказ Совета Федерации утвердить указ президента о введении военного положения автоматически влечет за собой отмену военного положения. Военное положение вводит президент, являющийся Верховным главнокомандующим Вооруженными силами РФ (ч. 1, ст. 87), и только он может его отменить. Отказ верхней палаты парламента утвердить соответствующий указ президента делает этот указ противоречащим конституции, президент обязан отменить его.

Ключевую роль для нестабильных демократий имеет проблема чрезвычайного положения. Мы видели, как его вводил Ельцин. Вопросы, связанные с введением чрезвычайного положения, установлением ограничений прав и сво-

бод на территории страны, регламентируются в Конституции РФ 1993 г. (ст. 56) в соответствии со ст. 4 Международного пакта о гражданских и политических правах. Но президент имеет возможность управлять с помощью указов как в условиях чрезвычайного положения, так и без его введения. Если в первом случае эти указы должны быть утверждены верхней палатой, то во втором — нет. Парадокс состоит в том, что если президент вводит чрезвычайное положение на всей территории страны или в отдельных ее местностях (ст. 88), то соответствующим федеральным конституционным законом могут устанавливаться «отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия» (ч. 1, ст. 56). Но если чрезвычайное положение не введено, то права и свободы могут быть ограничены федеральным законом на неопределенный срок, когда власти полагают, что это необходимо «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства» (ч. 3, ст. 55). Отсюда вытекает практическая возможность в условиях кризиса реализовать фактически все меры чрезвычайного положения без его формального введения (что имело место в ходе чеченской войны). Власть президента, который является гарантом конституции (ч. 2, ст. 80), еще более возрастает в случае широкой трактовки его полномочий, связанных с охраной конституции и государственного суверенитета, механизма введения чрезвычайного и военного положений. Речь идет о скрытых, или «спящих», полномочиях, которые не зафиксированы прямо в конституции, но могут быть выведены из нее путем толкования.

В данном контексте принципиальное значение имеет вопрос об административных прерогативах, правоприменительной деятельности и возможностях ограничения административного произвола. Президент определяет «общие направления внутренней и внешней политики государства», обеспечивает согласованное «функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (ч. 2—3, ст. 80); «утверждает военную доктрину»; «назначает и освобождает высшее командование вооруженных сил» (п. «з» и «л», ст. 83); издает указы и распоряжения, обязательные для исполнения на всей территории РФ (ч. 1 и 2, ст. 90), а в условиях чрезвычайного положения может вводить ограничения прав и свобод (ст. 56). Конституция не содержит исчерпывающего перечня президентских прерогатив в области исполнительной власти. В случае более широкой их трактовки сложившийся механизм разделения властей при всей своей ограниченности будет еще более концентрироваться в институте президентской власти. При таком развитии событий федеральный парламент и судебная власть, а также исполнительная власть субъектов федерации могут играть даже меньшую роль в формулировании публичной политики.

Исполнительная власть и силовые структуры (включая вооруженные силы и силы безопасности) всегда будут осуществлять политику через ее применение. Но институциональные сдержки и противовесы и другие ограничения в отношении экспансии президентской власти являются в российской конституции минимальными. По мнению иностранных наблюдателей, российский парламент (Федеральное собрание) не имеет достаточной власти над финансовыми ресурсами, а региональные правительства — власти сбора и распределения налоговых поступлений. Национальные и региональные суды лишены действенной власти судебного контроля, а независимость судей почти условна. Незави-

Российская конституция в мировом политическом процессе

симось судебной власти серьезно умаляется тем обстоятельством, что судьи подчиняются не только конституции, но и «федеральному закону» (ч. 1, ст. 120), который легко может изменить их статус, а также тем фактом, что полномочия судьи могут быть прекращены или приостановлены федеральным законом (ч. 2, ст. 121). Наконец, судьи могут привлекаться к уголовной ответственности в соответствии с федеральным законом (ч. 2, ст. 122).

Хотя элементы всех этих властей содержатся в конституции, ее язык настолько неполон и темен, что делает необходимыми односторонние президентские указы для регулирования и обеспечения взаимодействия ветвей власти, ее уровней и регионов. Президентская власть усиливалась в постсоветский период благодаря отдельным договорам с республиками и крупнейшими субъектами федерации, но одновременно это вело к отсутствию единых правил разрешения конфликтов и ослаблению принципа равенства перед законом. За рубежом отмечают распространение указной власти на новые области регулирования (земельная собственность, гражданское право до принятия соответствующих кодексов), возрастающую частоту использования указной власти, а также быстрый пересмотр президентом своих указов (иногда без серьезных причин). В условиях ограниченного объема возможностей, связанных с разделением властей, закрепленным соотношением парламента и президентской власти очевиден полный контроль президента и правительства над исполнительной властью. Кроме того, российский президент, подобно французскому, имеет дополнительную возможность укрепления своей власти путем непосредственного назначения ряда категорий высших должностных лиц.

Специфика России по сравнению с другими сверхпрезидентскими системами также велика. В других странах элементы смешанных форм выражены более четко (парламент имеет реальную возможность влиять на политический курс президента). Но главное отличие состоит в том, что в латиноамериканских конституциях указное право существенно ограничено по сравнению с российским, а возможность его применения связана с введением чрезвычайного положения (откуда и происходит выражение «чрезвычайные указы»). Согласно российской конституции указное право является почти неограниченным и этим также продолжает монархическую традицию.

Мы рассмотрели аргументы сторонников трех основных определений российской формы правления. Анализ показывает, что все они имеют юридические основания для существования: многие положения конституции не являются четкими, вводят в заблуждение и нарочито неопределенны. Они могут различным образом интерпретироваться, тем более что формы правления — это своего рода идеальные типы, основанные на классических конституциях. С чисто юридической точки зрения, однако, ни одна из этих моделей адекватно не отражает особенностей нашей страны.

Тип политического режима, закрепленный конституцией, имеет чрезвычайно большую специфику. Он отличается не только от парламентских и смешанных режимов, но и от классической модели президентской республики США. Налицо как американское, так и французское влияние. Главное отличие от смешанной формы (в том виде, как она представлена в Веймарской республике, Пятой республике, а также в их многочисленных воспроизведениях) состоит в отсутствии парламентского контроля над правительством и возможно-

сти снятия его вотумом недоверия. Во Франции эта система получила развитие в периоды «сожительства», в результате чего французская система эволюционировала в сторону большего парламентаризма. От той президентской системы, которая существует в США и характеризуется жестким разделением властей, российская отличается отсутствием соответствующей системы сдержек, прежде всего исключительной прерогативы нижней палаты (конгресса) на законодательную деятельность и наделение президента функциями главы исполнительной власти. Наконец, от латиноамериканских вариантов сверхпрезидентских режимов российская модель отличается отсутствием жесткого конституционного разделения властей, заимствованного латиноамериканскими конституциями из США, с одной стороны, и значительно более широкой трактовкой указного права, которое отнюдь не ограничено экстремальными ситуациями, — с другой. Фактически российский президент совмещает статус конституционного монарха, президента в президентской республике и премьер-министра — в парламентской. Российский президент совмещает прерогативы американского и французского президентов, их латиноамериканских коллег, а также премьер-министра Великобритании и канцлера ФРГ, не имея при этом никаких встроенных систем ограничения власти. Президент России стоит над системой разделения властей, выполняя функции гаранта конституции и арбитра (в самом широком голлистском понимании слова «арбитраж») [L'Écriture de la Constitution de 1958 1992, p. 272].

К российской системе вполне подходят понятия, выражающие различные способы концентрации власти в демократических государствах, которые в разное время выдвигались для определения главы государства: в Веймарской республике — «эрзацкайзер» (Г. Прейсс), в голлистской Франции — «республиканский монарх» (М. Дебре) [Duverger 1974], в Соединенном Королевстве (лорд Хэйлсхейм) [Hailsham 1983] — «избранный диктатор». Они объединяются в чрезвычайно метком понятии «президент всея Руси», означающем синтез демократической и монархической властей. Власть президента вызывает в памяти конституции монархических государств Восточной Европы рубежа XIX—XX вв. — мнимый конституционализм. Однако в отношении его актов не предусматривается институт контрассигнатуры, что отличает его от конституционного монарха и сближает с «республиканским монархом» (данный институт контрассигнатуры отсутствует в президентской республике, где президент — глава исполнительной власти — в США, хотя в России — он глава государства). Единственное, следовательно, что ограничивает его власть (помимо нереализуемой процедуры импичмента), — это срок пребывания у власти, ее ненаследственный характер.

Более того, чисто нормативистские определения не объясняют особенностей режима, связанных с внеконституционными и внеправовыми рычагами, которые всегда были очень сильны. Природа российского президентского режима постсоветского образца не может быть понята вне метаконституционной власти президента, включающей значительный набор символических и реальных властных полномочий, не зафиксированных непосредственно в конституции. Поэтому для характеристики политико-правового режима России целесообразно использовать скорее политологические термины, нежели формально-юридические. В связи с этим в литературе речь идет о «гибридной» форме прав-

Российская конституция в мировом политическом процессе

ления, «латентной монархии», дуалистической форме правления (это понятие также заимствовано из истории европейского конституционализма монархического периода), а некоторые исследователи вообще отказываются от типологизации, определяя российскую модель как нетипичную форму правления.

Чем объяснить российскую специфику? Полагаем, что исторической традицией монархической государственности (как это было и в Веймарской республике, и во Франции). Данная система по ряду параметров напоминала также российское конституционное законодательство монархического периода и в этом смысле восстанавливала историческую преемственность государственно-правовой традиции. Вместо съезда и Верховного Совета, воплощавших принципы советской легитимности, был создан двухпалатный парламент, нижняя палата которого получила прежнее историческое название — Дума, а верхняя имеет определенное сходство с Государственным советом. Наконец, власть президента во многом оказалась сходной с властью монарха по предшествующему российскому законодательству как в силу ее практической неограниченности, так и объема полномочий, которыми стал обладать президент. В этой связи рассматривается так называемое указное право президента (ст. 90). Эти полномочия неизмеримо возрастают в случае введения военного или чрезвычайного положений.

Фактически российская политическая система устроена таким образом, что президент находится над разделением властей, выступает посредником между ними и гарантом конституции. Эта конструкция более всего напоминает систему конституционной монархии по основным законам Российской империи 1906 г., причем в отношении последней шел спор, является ли она в действительности ограничением монархической власти. Мы предложили в свое время интерпретировать данную систему как мнимый конституционализм, имея в виду особый этимологический смысл данного понятия в истории перехода от абсолютизма к правовому государству в форме конституционной монархии. Это безусловно переходная модель, которая может эволюционировать в разных направлениях и выражает неустойчивый баланс между демократией и авторитаризмом. Некоторые авторы определяют ее как «гибридную форму правления», «дуалистический режим» «протодемократию», «посттоталитарную демократию», «делегативную демократию», «президентскую демократию», «направляемую демократию» и т. д. Можно было бы сказать «авторитарная демократия», но это — противоречие в определении [Саква 2000]. Суть всех определений заключается в том, чтобы выразить неуловимую сущность, состоящую в своеобразном сочетании демократии и авторитаризма, противоречивые отношения которых каждый раз диалектически воспроизводятся на новом витке спирали, создавая сходный синтез. На этой основе могут возникать и существовать различные формы ограниченной демократии и авторитаризма.

Возможности конституционной реформы и ее стратегии в современной России

Мы видели, каким образом различные модели принятия конституций в переходный период определяют их содержание и функционирование в обществе.

Однако переходные периоды тем и отличаются от стабильных, что задают быстрый темп изменений, заставляя рассматривать конституции не только в статике, но и в динамике. Это делает актуальным специальное обращение к способам изменения конституции, заложенным в ней самой, а также к их практическому применению в условиях перехода от авторитаризма к демократии (с учетом не только юридических, но и политических аргументов, влияющих на конституционную ревизию).

Традиционная концепция деления конституций на гибкие, жесткие и смешанные получает при таком подходе некоторые коррективы. Гибкие конституции, как было показано, изменяются легко, посредством обычных парламентских законов, но следствия этих изменений очень значительны и почти необратимы. Жесткие конституции, напротив, трудно изменить, но эти изменения в случае необходимости могут быть, в свою очередь, пересмотрены другими изменениями. Возможен также вариант жесткой конституции, корректируемой прецедентами (США). При смешанных конституциях существуют разные варианты того и другого.

В обществах переходного типа чаще всего встречаются жесткие конституции. Это связано, с одной стороны, со стремлением закрепить радикальные изменения в обществе, а с другой — гарантировать его от возвращения к авторитаризму. Таковы все конституции Южной Европы, вводящие чрезвычайно трудный порядок их изменения (Греция, Португалия, Испания). Сходный подход характерен в целом и для конституций Восточной Европы. Конституция России не является исключением из правила и определяется как жесткая. Следует подчеркнуть, что последующее действие конституций переходных периодов зависит не только и не столько от конституционных положений об их изменении, сколько от характера их принятия и политических обстоятельств. Так, в странах, где реализовалась договорная модель перехода, этот договор составляет незримое основание всего конституционного здания. Исходя из этого зафиксированные процедуры изменения конституции призваны поддерживать установившееся равновесие политических партий, а порядок изменения конституции приобретает характер повторной консультации по вопросу о сохранении договора. Любые изменения конституции возможны в этой ситуации лишь при участии всех основных политических партий. Конституция не только правовой акт, но и политический договор. Таково положение в ФРГ, Испании, а из последних примеров — в Венгрии, правящая партийная коалиция которой для поддержания своей власти вообще затормозила принятие новой конституции страны. С этим связано также нежелание политической элиты стран (например, Испании) обращаться к процедуре изменения конституции. Обратной стороной этого служат обвинения со стороны оппонентов в сакрализации и окостенении конституции.

Другой вариант имеет место, когда жесткая конституция, возникшая в условиях конституционной революции и разрыва правовой преемственности, воплощает господство одной силы или власти над другими. В этом случае жесткость процедур изменения конституции фиксирует результат переворота и является прямо пропорциональной силе сопротивления. Российский вариант жесткой конституции — пример данной тенденции. Может ли конституция 1993 г. быть реально изменена, каков механизм возможных изменений, каковы их цели и какая политическая реальность стоит за возможными изменениями?

Российская конституция в мировом политическом процессе

В современной юридической литературе показано достаточно много способов изменения конституции (среди них чисто правовые представлены только одним вариантом), которые можно расположить по степени убывания их радикальности в следующем порядке.

1. Путем конституционной революции или переворота (конституция произвольно изменяется без использования заложенных в ней процедур изменения, как было в случае принятия конституции 1993 г.). В истории достаточно примеров, когда динамичная политическая сила (парламент, президент, монарх), стремившаяся к господству и доминированию, будучи скованной старыми конституционными нормами, была вынуждена изменить их неправовым путем (так было с Наполеоном III во Франции, который по конституции не мог быть избран президентом на следующий срок). Этот вариант развития событий нежелателен для общества, поскольку ведет к конституционным переворотам и кризису легитимности. Сама жесткость конституции при таком развитии событий становится ее минусом. В этом ключе интерпретировались предложения об изменении срока президентского мандата, зондаж общественного мнения и подготовка его к введению модели имперского президентства.

2. Путем пересмотра всей конституции при изменении глав 1, 2 и 9 Конституционным собранием, что фактически означает радикальную конституционную реформу. Особенностью российской конституции признается разграничение конституирующей и конституционной властей, а также использование разных процедур внесения поправок к различным положениям. Конституирующая власть (Конституционное собрание) осуществляет пересмотр конституции (изменение положений глав 1, 2 и 9), в то время как конституционная — внесение поправок. Конституционное собрание иногда рассматривается как некий современный российский аналог Учредительного собрания, однако такое утверждение выглядит преждевременно из-за неясности принципов формирования данного института. Перед нами — опыт конституционного совещания и многих других аналогичных институтов в разных странах нового и новейшего времени, которые, являясь по существу конституирующей властью, на деле были сформированы исполнительной властью и находились в полной зависимости от нее. Споры о принципах формирования Конституционного собрания и связанные с ними альтернативные стратегии выявили следующие проблемы: принципы формирования, срок полномочий и порядок деятельности Конституционного собрания, его прерогативы в ходе разработки проекта новой конституции. Институт Конституционного собрания был внесен в конституцию 1993 г. скорее всего в результате заимствования из конституции США, где он также регламентирован чрезвычайно неопределенно. Поэтому не удивительно, что вопросы в отношении Конституционного собрания в России очень напоминают те, которые адресованы в США процедуре созыва и деятельности федерального конвента. Федеральный конвент (согласно ст. V конституции США) созывается конгрессом по просьбе legislatur штатов и является институтом, потенциально возможным в любое время, хотя он никогда не созывался для обсуждения поправок к конституции. Никто не знает, как такой конвент мог бы быть организован (обстоятельства созыва Филадельфийского конвента в 1787 г. столь специфичны, что он не мог служить моделью будущих конвентов, созываемых legislатурами штатов для обсуждения поправок). Возникло три группы

вопросов: как такой конвент может быть созван и может ли быть ограничен круг обсуждаемых им вопросов; каким образом он должен быть организован и проводиться; что могут сделать конгресс и штаты в ответ на его действия. Поскольку отсутствует законодательное регулирование этих вопросов, они могут встать очень остро в ситуации конституционного кризиса [Corwin on the Constitution 1988; Vile 1996].

В Восточной Европе самый близкий аналог — Болгария, но там ситуация более определенная. Процедура изменения конституции Болгарии выглядит особенно жесткой и сложной. Она стремится максимально дифференцировать изменения различного типа, разделяя фундаментальные и частичные, которые могут быть осуществлены парламентом. Для принятия новой конституции или ее радикального изменения предусмотрено создание особого института — Великого народного собрания (ст. 158). В отличие от составителей конституций США и России, авторы болгарской конституции не ограничились простым упоминанием этого института, но определили порядок его образования, функционирования и прекращения деятельности, введя ряд гарантий от узурпации им государственной власти (фактически аналог Учредительного собрания, формируемого на основе всеобщих выборов). Возможно, это было связано с известной особенностью болгарского переходного периода, состоявшей в сильных позициях номенклатуры и стремлением найти противовесы ей. Данный порядок пересмотра конституции, нетипичный для постсоветских режимов Восточной Европы, объясняется не столько влиянием конституции США, сколько особенностями болгарского переходного периода [Melone 1996].

Напротив, страны Южной Европы (Греция, Испания и Португалия) и большинство стран Восточной Европы наделяли парламент конституирующими функциями. Влияние опыта крушения Веймарской республики в Восточной Европе и современной германской доктрины проявилось в том, что, придавая парламенту конституирующую власть (при наличии соответствующего квалифицированного большинства и соблюдении установленной процедуры рассмотрения законопроектов о поправках), они, как правило, специально оговаривают, что конституция может быть изменена исключительно особым законом, а в ряде случаев введением материальных ограничений пересмотра (указывается на те положения конституции, которые не могут быть предметом конституционной ревизии ни при каких обстоятельствах). Процедура пересмотра в ряде случаев завершается референдумом, по итогам которого выносится окончательное решение о судьбе конституционной реформы (ср. порядок осуществления конституционных реформ: ст. ПО конституций Греции, ст. 166—169 конституции Испании, ст. 138—139 конституции Италии, ст. 284—289 конституции Португалии [Конституции государств Европейского Союза 1997]).

До сих пор неясен порядок формирования Конституционного собрания, что оставляет открытым вопрос о его возможной политической направленности (современные проекты законов о Конституционном собрании укрепляют эти сомнения). Проблема конституирующей власти всегда была связана с вопросом о легитимности конституции. Противники считают конституцию нелегитимной, а сторонники говорят об исторической и народной легитимности в противовес чисто юридической. Оппозиция власти критиковала данную форму принятия конституции, ссылаясь на подделку итогов голосования (референдума).

Российская конституция в мировом политическом процессе

Раздавались призывы принять новую конституцию на основании консенсуса различных политических сил в рамках более представительного и легитимного органа — Конституционного собрания или другого учредительного органа (например, Земского собора, Учредительного собрания, Съезда народных депутатов). Вопрос, однако, заключался не в том, какая форма конституирующей власти будет избрана и какое историческое название она получит, а в том, насколько данный институт окажется способным установить консенсус в обществе в отношении конституции. Такой консенсус или реализация договорной модели возможны, как мы видели, лишь при согласии политических партий. Отсутствие такого согласия в обществе (и даже, напротив, господство в нем раскола) ведет к срыву всех попыток конституирующей власти, как бы хорошо они не задумывались.

Примерами могут служить судьба Демократического совещания и Предпарламента, а также самого Учредительного собрания в период революции начала XX в. и отсутствие успеха аналогичных институтов в период конституционной революции конца XX в. (сюда следует отнести такие институты поиска консенсуса, как Съезд народных депутатов, провал попытки создания единой конституционной комиссии в ходе конфликта парламента и президента, неэффективность договоров о согласии общественных и политических сил, а в последнее время также попытки нового Демократического совещания и Гражданского форума). Более того, эти примеры показывают, что стремление к институционализации консенсуса в расколотом обществе часто ведет не к снятию противоречий, а к их более жесткому проявлению и оформлению. Поэтому примеры успешного выхода из авторитаризма договорным путем остаются очень редки (испанская модель). В современной России, где процесс формирования партий находится на начальной стадии, а культура компромисса отсутствует полностью, идея новой конституанты не представляется эффективной. Отсутствие сильных партий и общественных организаций может стать следствием нового закона о партиях. Поэтому инициатива созыва Конституционного собрания и принятия новой конституции может быть выгодна только тем силам, которые не сомневаются в результате, а это означает контролируемую извне конституирующую власть. Провести такую акцию чрезвычайно легко при нынешней расстановке сил. Можно найти для нее благоприятное обоснование (например, необходимость изменения конституции в связи с созданием нового союзного государства), однако долговременным следствием этой акции может стать уменьшение конституционной легитимности режима.

3. Путем реформирования конституции внесением частичных поправок (в соответствии с заложенной в ней процедурой внесения поправок). Проблема внесения поправок (изменение положений глав 3—8), осуществляемых конституционной властью (законодательной властью федерации и ее субъектов), становится актуальной в периоды острой конфронтации между ветвями власти. Политический конфликт приобретает тенденцию представлять как конфликт интерпретаций конституционных норм о поправках. В ходе одного из таких конфликтов Государственная дума апеллировала непосредственно к тексту ст. 136. Она считала (на основании ст. 136 и своего регламента 1994 г.), что поправки принимаются федеральными конституционными законами, одобрила (21 июня 1995 г.) ряд таких законов о поправках, касавшихся глав 4—6 (о президенте,

Федеральном собрании и правительстве), которые были призваны внести радикальные изменения в конституцию. (Эти законы были отклонены Советом Федерации 4 июля того же года.) Данная логика действий соответствовала той интерпретации российской конституции, которая была основана на различии между федеральным конституционным и обычным федеральным законами (французская концепция дихотомии двух видов законодательства — органического, или конституционного, и обычного).

Конституционный суд дал совершенно иную интерпретацию конституции, граничащую с ее изменением путем толкования (Постановление КС РФ от 31 октября 1995 г. № 12-П по делу о толковании статьи 136 Конституции РФ [СЗ РФ. 1995. № 45. Ст. 4408]. Основанием к рассмотрению дела по запросу Государственной думы явилась «обнаружившаяся неопределенность» в понимании ст. 136, в связи с чем Дума ходатайствовала о толковании этой конституционной нормы «относительно наименования и правовой формы документа, содержащего поправку к Конституции РФ». Конституционный суд после обращения Думы разъяснил, что законы о поправках не могут быть приняты в форме федерального конституционного закона, но принимаются в форме особого правового акта — закона РФ о поправке к Конституции РФ. Согласно постановлению Конституционного суда «из установленной Конституцией РФ процедуры принятия поправок к главам 3—8 Конституции РФ вытекает, что поправки в смысле ст. 136 Конституции РФ принимаются в форме особого правового акта — закона РФ о поправке к Конституции РФ. Положение ст. 136 Конституции РФ о том, что поправки к главам 3—8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, означает распространение на процедуру принятия поправок требований статьи 108 (ч. 2) Конституции РФ об одобрении данного акта большинством не менее трех четвертей голосов от общего числа членов Совета Федерации и не менее двух третей голосов от общего числа депутатов Государственной думы. При этом вводится особое условие для вступления поправок в силу, а именно: необходимость их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ; кроме того, должно быть соблюдено положение ст. 134 Конституции РФ, устанавливающей круг субъектов, обладающих правом внесения предложений о поправках к Конституции РФ» [Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного суда РФ, с. 69—72].

В результате такой интерпретации положений ст. 136 процедура внесения поправок оказалась значительно более сложной и была выведена из сферы простого голосования большинством в Думе и Совете Федерации. Процедура принятия поправок к главам 3—8 существенно отличается от процедуры принятия федерального конституционного закона. Во-первых, круг субъектов, наделенных правом внесения предложений о поправках к конституции РФ, который установлен ст. 134, не совпадает с кругом субъектов права законодательной инициативы, установленным ст. 104 конституции РФ. Во-вторых, согласно ст. 136 для вступления поправок в силу требуется их одобрение органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ. Наконец, в-третьих, поправки к конституции не могут приниматься и в форме федерального конституционного закона, так как ст. 108 (ч. 1) прямо указывает, что федеральный конституционный закон принимается по вопросам, предусмотренным кон-

Российская конституция в мировом политическом процессе

ституцией РФ. Использование формы федерального конституционного закона сделало бы невозможным внесение в главы 3—8 конституции поправок, не относящихся по своему содержанию к тому кругу вопросов, которые должны быть регламентированы им. Кроме того, в отличие от поправок федеральный конституционный закон по своей юридической природе принимается во исполнение конституции, не может изменять ее положений, а также не может стать ее составной частью. Отсюда общий вывод: «Таким образом, положения статьи 136 Конституции РФ могут быть реализованы только в форме специального правового акта о конституционной поправке, имеющего особый статус и отличающегося как от федерального закона, так и от федерального конституционного закона» [Там же 2001, с. 71]. Очевидно, что претензии Думы на изменения конституции путем принятия федерального конституционного закона были признаны совершенно несостоятельными.

Другой важнейший элемент процедуры внесения поправок был раскрыт в постановлении Конституционного суда РФ от 12 апреля 1995 г. о том, как интерпретировать конституционные положения о большинстве, необходимом для принятия законов о поправках (проблема, активно дебатировавшаяся и в других странах в аналогичных ситуациях). В тех случаях, когда конституция требует для принятия решения определенного большинства от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы, требуемое большинство голосов согласно разъяснению Конституционного суда должно быть набрано в каждой из палат Федерального собрания, причем оно определяется от численности каждой из палат, установленной в ч. 2 и 3 ст. 95 Конституции РФ [СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451]. Данным решением Конституционного суда пресекались попытки Думы решать вопрос о поправках к конституции в одностороннем порядке (без участия верхней палаты).

Вопрос о поправках был окончательно регламентирован в Федеральном законе от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» [СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146]. В нем закреплено положение, что поправки к главам 3—8 принимаются в форме закона РФ о поправке к Конституции РФ, и дано понятие поправки — любое изменение текста глав 3—8 конституции РФ: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений указанных глав конституции (ч. 2, ст. 2). Согласно закону проект закона о поправке для его принятия должен быть одобрен нижней палатой большинством не менее двух третей от общего числа депутатов Думы, верхней палатой — большинством не менее трех четвертей от общего числа ее членов, а затем получить одобрение законодательными (представительными) органами не менее чем двух третей субъектов РФ. Закон РФ о поправке направляется председателем Совета Федерации президенту РФ для подписания и официального опубликования и вступает в силу со дня его официального опубликования, если самим законом не установлена иная дата вступления в силу. Принятая поправка к конституции вносится президентом в ее текст.

Российский механизм внесения поправок, заимствованный из конституции США, представляется чрезвычайно жестким. Собственно, в США этот механизм был разработан также с целью недопустить изменения конституции федералистами. Он был призван гарантировать права штатов против попыток создания излишне централизованной модели федерализма (Носителями этих

идей в США были именно федералисты — сторонники единого федеративного государства, боровшиеся с его противниками — конфедералистами.) [Wood 1998]. Этот мотив безусловно присутствовал и в ходе принятия российской конституции (достаточно напомнить о соотношении конституции и Федеративного договора, рассмотренном выше). В то же время очевидно, что наряду с этим в России существовал и другой важнейший мотив, характерный для всех посткоммунистических государств. Он определялся, как стремление предотвратить реставрацию однопартийной (коммунистической) системы путем максимального затруднения процедуры поправок. Именно с этим связано не только принятие данного механизма внесения поправок, но и такого разъяснения его применения Конституционным судом, который не позволял оппозиции, доминировавшей в Государственной думе, менять конституцию в одностороннем порядке.

Нельзя, однако, сказать, что российская конституция полностью защищена от радикальных изменений с помощью поправок, поскольку здесь нет материальных ограничений, как в Португалии, или положений, которые не могут изменяться ни при каких обстоятельствах, как в основном законе ФРГ, или ограничений в возможности использования процедуры для особых периодов, как в Испании. Нет такого сдерживающего фактора, как сильная и независимая система конвенциональных норм, соблюдение которых опирается на длительную историческую традицию и независимую судебную власть, как в Соединенном Королевстве, неписаная конституция которого может быть легко изменена решением парламента.

Здесь также многое зависит от того, какие силы иницируют эти поправки, каков порядок их принятия именно в качестве юридически значимых, каков порядок их утверждения и прохождения в качестве поправок. Ясно, что использование любых способов изменения уже есть определенный политический выбор, исходящий из того, какие цели преследует правящая элита или контрэлита. Если следовать данной интерпретации предложенной темы, то она должна быть сформулирована по другому: кто, как и при каких обстоятельствах может изменять конституцию?

4. Путем толкования конституции Конституционным судом, в особенности при рассмотрении пробелов, умолчаний и противоречий в конституции, разрешении коллизий между текстом основного закона и текстами федеральных конституционных законов. Толкование, в свою очередь, может приобретать самые различные варианты. Его разновидностью является рассмотренное выше толкование самой процедуры изменения конституции. Круг возможных инициаторов (субъектов права) внесения предложений о поправках и пересмотре положений конституции, зафиксированных в ст. 134, — президент, Совет Федерации, Государственная дума, правительство, законодательные (представительные) органы субъектов, группа не менее одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Госдумы оказывается уже круга тех, кто обладают правом законодательной инициативы (ст. 104). Среди инициаторов поправок нет высших судебных органов и отдельных членов палат Федерального собрания. Федеральный закон от 4 марта 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции РФ» [СЗ РФ. 1998. № 10. Ст. 1146] не предусмотрел участия Конституционного суда в проверке на конституционность закона о

Российская конституция в мировом политическом процессе

поправке. Этим постановка проблемы участия Конституционного суда в процедуре поправок в России радикально отличается, в частности, от ее постановки в ФРГ. Поскольку основной закон Германии содержит так называемые вечные нормы и не допускает их изменения путем поправок, возникает специфическое понятие — «неконституционные конституционные поправки» [Kommers 1997]. В России влияние Конституционного суда на внесение поправок практически отсутствует, поскольку он не обладает правом инициирования конституционных поправок. Кроме того, Конституционный суд может обращаться к комментированию законодательства о поправках лишь в случае получения запроса об этом и, следовательно, не обладает самостоятельной инициативой. Этим его положение отличается от положения конституционных судов других стран, которые могут самостоятельно решать вопросы конституционности (или неконституционности) законодательства, в первую очередь законодательства, которое имеет целью изменение конституции. Конституционные суды выступают как гаранты стабильности конституционных норм в условиях переходного периода, что связано с расширением их прерогатив в рассмотрении законодательства (Испания, ЮАР, Мексика). В связи с этим дебатруется вопрос о внесении изменений в федеральный конституционный закон о Конституционном суде с целью наделить его правом законодательной инициативы по предложениям о поправках и возможностью по собственной инициативе судить о конституционности поправок. (До сих пор препятствием для этого служила позиция Конституционного суда в период конституционного кризиса 1993 г., когда он однозначно поддержал оппонентов президентской власти.)

5. Путем принятия нового конституционного или органического законодательства, которое, как известно, может трансформировать объем основных понятий конституции и иерархию их ценностей, причем даже не обязательно отдельным законом, но их совокупностью, что делает этот процесс менее заметным, но от этого не менее опасным. Результатом этих изменений, осуществлявшихся без формального изменения текста конституции, стало появление фактически параллельной конституции. Действующая конституция подверглась изменениям во всех наиболее значимых частях (федеральными конституционными законами). Среди направлений этих изменений: вертикальное разделение властей (переход от договорного федерализма к централизованному, создание нового административно-территориального деления, изменение статуса субъектов федерации и их возможности влиять на трактовку федерализма в целом); горизонтальное разделение властей (изменение функционирования верхней палаты вследствие радикального пересмотра порядка формирования, введение внеконституционного Государственного совета, реформирование судебной власти и прокуратуры, расширение полномочий президента по укреплению вертикали власти и т. д.); отношения между обществом и государством (пересмотр статуса общественных организаций и политических партий, начавшиеся изменения избирательной системы и т. д.). В результате становится возможным, как считают аналитики, радикальное изменение реальных прерогатив президентской власти в пользу их расширения (модель имперского президента).

6. Путем реализации указного права президента и изменения правоприменительной деятельности (вплоть до полного пересмотра политического режима, например делегированием полномочий судам и администрации, введени-

ем чрезвычайного положения и пр.). Именно так (простыми законами) была изменена веймарская конституция. Это значит, что российская конституция в принципе не гарантирована от повторения веймарской ситуации, когда радикальные конституционные изменения могли быть внесены решениями парламента.

7. Изменением фактических обстоятельств жизни без изменения права (возможно, например, направленное создание этих фактических обстоятельств). Сюда могут быть отнесены фактические изменения позиции политического режима в отношении средств массовой информации, бизнеса. Свой вклад в данный процесс вносят направления поиска новой идеологии и государственная символика. Взятые в целом, они в совокупности меняют весь набор конституционных норм, в том числе и тех, которые закреплены в разделах о фундаментальных правах, федерализме и структуре власти и управления. В определенном смысле они отражают тенденцию к реконституционализации. Это — возвращение к дискуссиям кануна принятия конституции 1993 г. Если в парламенте будет доминировать одна партия власти и сама эта власть фактически будет выведена из-под правового контроля, что имело место в ряде стран в периоды реконституционализации, то вероятно завершение очередного конституционного цикла, одного из тех, которые уже неоднократно кончались стагнацией, за которой следовала новая конституционная революция. При современной системе радикальное изменение конституции (например, принятие совершенно новой конституции, основанной на новых принципах) становится делом техники (это хорошо показано на примере многих государств постколониальной Африки, где конституции просто фиксируют этапы перехода от вестминстерской системы к президентской, а от нее — к личной деспотической власти) [Kamto 1987; Okoth-Ogendo 1993]. Этот процесс может быть формально законным или регулироваться в рамках последующей легитимации, но при этом исчезает смысл конституционных ограничений власти.

Параллельная конституция при существующей расстановке сил может быть легко превращена в действующую. Данный процесс теоретически может привести к пожизненному президентству, как, например, в ряде государств СНГ. Эта система может действовать эффективно или неэффективно в зависимости от того, кто является носителем высшей власти. Однако она не содержит внутренних сдержек и противовесов, а потому будет испытывать трудности при осуществлении преемственности власти (интриги, борьба кланов заменяют селекцию элит на демократических парламентских выборах).

В этом контексте следует отметить, что крушение Веймарской республики произошло при сохранении формальных конституционных рамок путем постепенного изменения конституционного режима. Такое изменение стало возможным, поскольку господствовавшая позитивистская правовая доктрина спокойно относилась к самому факту изменения конституции. К. Хессе констатирует, что в этот период «нарушения конституции считались допустимыми в государственной практике и подавляющим большинством теоретиков государственного права», причем, «по общему мнению, не существовало материальных границ для изменений конституции», что в конечном счете способствовало формально законному изменению политического строя и установлению национал-социалистского режима. Достаточно было получить необходимое квалифициро-

Российская конституция в мировом политическом процессе

ванное большинство, чтобы стало возможным изменить фундаментальные основы государства — принцип федерализма, перераспределение компетенции имперского правительства и земель, форму государства и важнейшие демократические институты (избирательное право, парламентаризм, референдум). В результате этих достаточно плавных изменений возник феномен параллельной конституции, которая, не затрагивая формально действующую конституцию, на деле выхолостила ее демократическое содержание. Решающую роль в этом играло самоустранение парламента от политического процесса, делегирование полномочий законодательной власти исполнительной (указное право), использование чрезвычайных законов [Хессе 1981].

Существенное влияние имеет выбор соответствующей стратегии — способа изменения, степени его поддержки в обществе и легитимности, техника, результаты, принятие или неприятие их политическими партиями. Поправки есть основной способ преодоления конфликтности нормы и действительности, что особенно заметно в странах кодифицированного права. Вопрос о том, какой тип изменения конституции будет принят, всегда важен и зависит от политических факторов. Вопрос о том, кто, когда и зачем принимает поправки, в сущности связан с тем, какие тенденции в обществе взяли верх. Проблема в том, что делать с конституцией: ничего не делать, частично реформировать или принять новую. В гибкой конституции Великобритании, как показано, были предложены радикальные конституционные изменения (возможные парламентским актом), а средством сохранения преемственности выступали изменения текста присяги судей. Жесткие конституции Южной Европы стали такими вследствие нежелания их создателей менять соотношение сил партий, возникшее в период договора. В Центральной и Восточной Европе основной причиной жесткости было опасение реставрации. В США с их жесткой конституцией, где вопрос о поправках имеет обширную литературу, напротив, говорят о стагнации и необходимости облегчения процедуры внесения конституционных поправок. Идея облегчения процедуры изменения конституции связывается с необходимостью вывести конституционное развитие, которое до последнего времени осуществлялось практически исключительно путем судебного толкования, из монопольного контроля со стороны Верховного суда, а это, в свою очередь, определяется ослаблением легитимности последнего в результате непопулярных решений о результатах президентских выборов. В Японии чрезвычайная жесткость конституции (в частности трудность отказа от пацифистских положений по политическим причинам) привела к тому, что фактические изменения просто игнорировали конституционные запреты. Наконец, в ряде случаев жесткость конституции становится абсолютной, например, в одной из революционных конституций (Бангладеш) попытки внесения поправок в конституцию объявлялись уголовным преступлением. Иногда это приводит к конституционной неподвижности — сакрализации и петрификации конституций (если использовать испанскую терминологию).

Особого внимания заслуживает выбор конкретных норм конституции, в соответствии с которыми она может быть изменена в тех случаях, когда существует несколько таких норм (или их наличие констатируется участниками этого процесса). В основном законе ФРГ при объединении с ГДР одна статья была использована вместо другой. В ходе дебатов в ФРГ о лучшем способе вос-

соединения с ГДР возник вопрос о судьбе основного закона. Те, кто предпочитал осуществить объединение на основании ст. 146 основного закона, предусматривавшей в этом случае принятие новой конституции, отдавали тем самым предпочтение радикальным конституционным изменениям. Это были в основном представители левых партий, стремившиеся использовать возникшую ситуацию для расширения социальных прав. Те, кто предпочитал вступление ГДР в ФРГ на основании ст. 23, предусматривавшей такую возможность без принятия новой конституции, стремились сохранить существующее положение. Окончательный выбор второго варианта, принятого под влиянием христианских демократов, определил в то же время умеренный характер конституционных реформ, которые (при всей их многочисленности) были сведены к частичным изменениям статей основного закона путем поправок [Grimm 1995, p. 129—151]. Во Франции периода формирования Пятой республики суть конституционных дебатов выражалась в споре о соотношении ст. 89 и 11 конституции 1958 г. Оппоненты реформ де Голля, среди которых оказались почти все политические партии, профсоюзы, пресса и большинство интеллектуалов (в том числе юристы), настаивали на том, что любые изменения конституции могут быть проведены лишь в соответствии с процедурами, зафиксированными в ст. 89 парламентским путем. Сам де Голль и сторонники его реформ (понимавшие, что в этом случае реформы не могут быть реализованы) обратились к ст. 11, дававшей президенту возможность выдвинуть законопроект для обсуждения на референдуме. Референдум, принесший победу голлистам (1962), позволил внести радикальное изменение в конституцию (всеобщие и прямые выборы президента). Если в момент события большинство юристов расценивали данный вариант как нарушение конституции (переворот), то затем они приняли его, интерпретируя в качестве конституционного обычая [Carcassonne 1995, p. 152—177].

Разброс мнений о характере необходимых конституционных изменений в России чрезвычайно широк. В переходный период он представлен тремя основными стратегиями. Первая исходит из необходимости принятия новой конституции, что может быть осуществлено путем конституционной революции (созыв Учредительного собрания или Земского собора, не предусмотренных действующим правом) или полного пересмотра конституции Конституционным собранием (в этом случае центральной проблемой является принятие федерального конституционного закона о Конституционном собрании). Для реализации этой стратегии как ранее, так и в настоящее время отсутствует необходимый консенсус между политическими партиями.

Сторонники второй стратегии видят решение проблемы в реализации поправок к соответствующим главам конституции. Эта стратегия, однако, сталкивается с определенным внутренним противоречием: если эти поправки (к гл. 3—8) являются достаточно радикальными (например, направлены на корректировку механизма разделения властей), то они неизбежно затрагивают трактовку положений глав 1—2, что возвращает нас к первой стратегии. Напротив, если предлагаемые изменения не столь принципиальны, то зачем они вообще должны быть внесены в виде поправок? Именно поэтому все инициативы оппозиционных политических партий в этой области оказывались безрезультатными, представляя собой не более как инструмент в политической борьбе.

Наконец, представители третьей стратегии считают действующую конституцию вполне приемлемой в условиях российского переходного процесса

Российская конституция в мировом политическом процессе

(лучшей из всех возможных), а потому важнейшую цель они видят в ее сохранении и улучшении (путем конституционного законодательства и судебного толкования), а также в повышении ее эффективности (путем конституционализации отраслевого права). Их логика близка аргументам тех либералов прошлого, которые полагали, что существенные изменения конституции должны быть связаны не столько с текстуальными ее изменениями, сколько с постепенным наполнением ее положений новым содержанием по мере роста политической культуры и распространения демократических ценностей.

Содержательный анализ выдвигаемых идей об изменении конституции (поскольку большинство из них не получило официального статуса предложений о поправках) позволяет констатировать, что они концентрируются в основном вокруг проблемы разделения властей.

Одно из конфликтных направлений, которое стремились урегулировать с помощью поправок, было изначально связано с проблемами федерализма. Сюда относятся неопределенность совместной компетенции федерации и ее субъектов (ст. 71—73), способная поглотить все прерогативы последних, трудность для них оспаривать конституционность законодательства, исходящего от исполнительной или законодательной властей, отсутствие бюджетного федерализма, отсутствие свободы в определении и достижении своих интересов (ст. 75), создании и сохранении своих собственных административных и представительных институтов (ч. 1, ст. 77 и ч. 2, ст. 77), решении вопросов назначения на руководящие должности без одобрения президента (ст. 78). Эти вопросы связаны с дискуссиями о бикамерализме, изменении статуса верхней палаты. Конституция должна, по мнению ряда экспертов, определенно лишить президента специфических прерогатив, реализуемых в отношении субъектов федерации. Соответственно сторонники централизации выступали за радикальное изменение конституционных основ федерализма (вплоть до полного отказа от него), статуса субъектов федерации (усиления их конституционной ответственности), а также изменения роли верхней палаты (вплоть до ее отмены и перехода к однопалатному парламенту), которая должна перестать лоббировать региональные элиты.

Другое направление предлагавшихся поправок — соотношение парламента, правительства и президента. Различные интерпретации существующей формы правления и тенденций политического режима уже определяют соответствующие направления поправок. Они очень сходны с теми, которые выдвигались различными политическими силами во Франции в отношении конституции 1958 г. Коммунисты выступали за парламентскую систему и отмену сильного президентства, голлисты — за сохранение смешанной системы с сильной президентской властью, наконец, либералы — за рецепцию американской президентской системы. В российских условиях эти позиции, представленные уже в период конфликта конституционных проектов, сохранились до настоящего времени. Тезис о парламентской системе в России и отмене (или существенном ограничении) президентства позволял коммунистам, составлявшим оппозиционное большинство в Думе, надеяться на реставрацию советской системы. Концепция существования в России некоторого аналога смешанной системы (парламентско-президентской или «недопарламентской») позволяла ставить вопрос о конституционной ответственности правительства, ответственном ми-

нистерстве или хотя бы «частично ответственном» министерстве (как это было представлено в некоторых либеральных поправках). Некоторые практики и академические ученые не скрывали, что отдают предпочтения системе США, видя в ней оптимальный вариант решения российских проблем. Для их интерпретации этой системы, однако, было свойственно подчеркивание черт сходства с российской и затушевывание принципиальных различий.

Третье направление касалось проблем судебной власти, прокуратуры и административной власти. Сюда следует отнести предложения об изменении трактовки конституционной ответственности субъектов и возможности обжалования их действий в суде, прерогатив палат парламента в отношении назначения и снятия судей и прокуроров, оценка конституционности указов президента. (В целом весь блок проблем, связанных с судебной реформой и проблемой независимости судей.) Для сохранения и укрепления разделения властей в России необходима более точная демаркация прерогатив трех ветвей. Конституция могла бы сделать больше для поощрения распределения власти, обеспечения сдержек и противовесов и конструирования стабильной и регулируемой реализации политики в главных проблемных областях. Отсутствие правоприменительного законодательства, слабая судебная администрация и эмбриональная многопартийная система еще более ослабляют кооперацию между ветвями власти. Предложения о реформировании конституции в этой области исходят из необходимости законодательного ограничения президента и его администрации, расширения парламентского контроля в области безопасности и контроля над правительственной бюрократией. Негативным фактором признается неконтролируемость законом и чрезвычайная гибкость правительственных структур и функций, что делает личности наверху критическим фактором строительства государства и политики. Проблемы легитимации действующей конституции, нового институционального устройства и общих тенденций режима в конечном счете замыкаются (до настоящего времени) на фигуре президента, что свидетельствует о нестабильности демократического процесса.

Анализ обращения к регулированию проблемы поправок четко показывает, что этот вопрос был актуален в периоды острых политических кризисов, связанных с борьбой между двумя ветвями власти. Все три направления (и стимулированные ими поправки и законы) определялись принципиально различной оценкой конституции 1993 г., имели выраженный политический, а не юридический характер. Их авторы часто не заботились о юридической корректности этих поправок и даже не особенно волновались об их судьбе [Медушевский 1999]. Анализ поправок показывает три основных этапа их выдвижения, каждый из которых характеризуется определенными социальными силами: период доминирования оппозиции, стремившейся развернуть ситуацию назад (к доконституционным порядкам); ситуация неустойчивого равновесия, вызванная стремлением оппозиции усилить свои позиции в рамках действующей конституции (и в регионах); отказ от идеи конституционной реформы с достижением перевеса над оппозицией. Теперь эта идея может быть реализована самой властью, но она пока в этом не нуждается. Поэтому нет ничего удивительного в том, что идея поправок быстро исчезла из текущих дебатов с изменением ситуации после парламентских и президентских выборов 1999—2000 гг., в результате которых возникло устойчивое президентское большинство в Думе,

Российская конституция в мировом политическом процессе

достаточное для проведения любых поправок. Однако это не значит, что выдвигаемые ранее позиции перестали существовать в принципе. Они обязательно проявятся при первых признаках воспроизводства дуализма парламента и президента. Поскольку данная система власти уже сформировалась, вопрос об изменении или сохранении конституции имеет, собственно, чисто инструментальное значение. Но и в этом качестве он чрезвычайно важен. Следует отметить, что российская конституция на современном этапе уже подверглась значительным изменениям. Для их осуществления не были широко использованы юридические способы (возможно, в силу жесткости конституции), но весь набор политических способов, безусловно, был применен.

Социологическая точка зрения дает ответ на вопрос, кто является инициатором самой дискуссии. Она выявляет прежде всего круг дискуссионщиков и затем определяет их цели. Призыв к конституционной реформе звучит, как правило, с периферии политического пространства от оппозиции, преисполненной надежд через институциональные реформы прийти к власти, но с ним может выступать и сама власть, когда конституция ей мешает. Ясно, что для современного российского общества характерна устойчивая апатия в отношении к конституции. Этот феномен (неоднократно подтверждавшийся социологическими опросами населения) характерен для всех постсоветских стран после принятия новых конституций, а иногда уже в момент принятия (как, например, в ходе конституционного референдума 1997 г. в Польше, который вообще едва состоялся). Население России плохо представляет себе содержание конституции, ему зачастую безразличны ее сохранение или изменение, а определенная часть общества (коммунистический электорат) вообще считает конституцию нелегитимной.

Обсуждение конституции концентрируется, следовательно, в элитных группах, которые представлены политиками, юристами, чиновниками и интеллектуалами. До сих пор все дискуссии об изменении конституции носили сугубо политический характер и зависели от интересов борьбы за власть. Более того, позиции в дискуссии определялись степенью близости к власти: за принятие новой конституции выступали антисистемные силы (в основном левые радикалы), за ее частичное реформирование — парламентская оппозиция, за сохранение — сама власть и ее окружение. При этом дискуссии о конституции использовались в основном как козырь в политической игре. Этот феномен типичен не только для России, но и для других стран (например, Франции). В дискуссиях присутствуют и иные социальные интересы: конфликт между юристами, как правило, более консервативными и отстаивающими текст закона, и политиками, рассуждающими исходя из здравого смысла и своих интересов. Это может быть и конфликт между поколениями политиков, например, «отцов-основателей» и молодежи, стремящейся вытеснить их. (Это было хорошо видно во Франции, Испании по прошествии десятилетия со времени принятия конституций.) Сюда же относится интересный феномен поведения интеллектуалов, которые, будучи у власти, защищали конституцию, а потеряв ее, стали выступать против (феномен, показанный в литературе о венгерской и польской интеллигенции, твердившей о «преданной революции» в период их отстранения от власти и последующих конституционных преобразований).

Следует ли менять конституцию? Для решения этого вопроса необходимо взвесить не только и не столько юридические аспекты проблемы, сколько чи-

сто политические и психологические. В современной России нет политических сил, способных противостоять наметившейся экспансии исполнительной власти. Все альтернативные центры власти (и ранее слабые) окончательно потеряли способность оппонировать власти: региональные элиты отодвинуты от власти (в результате создания федеральных округов); деятельность парламента в лице двух его палат, до последнего времени представлявшего конфронтационный центр, полностью контролируется исполнительной властью через президентское большинство (как и новый порядок формирования верхней палаты); политические партии утратили свою роль (новый закон о политических партиях, некоторые нормы которого как будто взяты из аналогичного закона Турции или государств направляемой демократии Латинской Америки), став системными и контролируемыми; средства массовой информации прямо или косвенно утратили независимость. Судебная система, как считают ее исследователи, также вписывается в единую властную вертикаль. Некоторые наблюдатели констатируют фактическое ограничение независимости судей и используют историческое понятие «судебная контрреформа». Конституционный суд демонстрирует лояльность всем действиям власти, отказавшись оппонировать президентским указам о реформировании федерализма и судебной системы. Различные группы внутри государственного аппарата выстраиваются по иерархии близости к центру власти. Внешний контроль, разумеется, сохраняется (например, в виде приоритета норм международного права над национальным, принятии Россией так называемых европейских стандартов правовой системы и необходимости учитывать прецеденты решений Европейского суда в качестве источника национального права), но он, как полагают в том числе некоторые западные наблюдатели, может быть уменьшен путем контроля над средствами массовой информации и рядом неписаных договоренностей с ведущими лидерами западных стран, основанных на их желании в поддержании стабильности и совместном участии во внешнеполитических союзах. Эта корректировка конституционных норм существенно меняет функционирование конституции, делая ее более авторитарной.

Есть серьезные основания полагать, что формирующаяся центристская система направляемой демократии выражает некоторые объективные тенденции развития российского общества, соответствует ситуации и исторической традиции. Это, как показывает исторический опыт, может привести к определенному прогрессу в стабилизации и продвижении социальных реформ. Негативные следствия системы также очевидны: растущая инерционная стабильность, отделение власти от общества и в конечном счете возможность блокирования самого курса реформ. Как всякая система нестабильного конституционализма, она является феноменом переходного периода и может получать различные модификации и правовые интерпретации в будущем. Отсюда ответ на поставленный вопрос: 1) изменение конституции *de facto* приходится принимать как объективный, уже свершившийся факт; 2) изменение конституции *de jure* в нынешних условиях крайне нежелательно, поскольку страна рискует потерять и те демократические завоевания, которые в ней закреплены; 3) целесообразно сохранить по возможности текст конституции 1993 г., даже осознавая, что он все менее соответствует реальности. Следует рассматривать его как определенную декларацию, которая в будущем может быть наполнена

Российская конституция в мировом политическом процессе

новым демократическим содержанием при сохранении легитимности. Могут сказать, что это напрасная попытка сохранить форму без реального содержания. Пусть так, но это все же лучше, чем юридически зафиксировать новое содержание.

Литература

- Исполнение решений конституционных судов. М.: Институт права и публичной политики, 2003.
- Конституции государств Европы. М.: Норма, 2001.
- Конституции государств Европейского Союза. М.: Норма, 1997.
- Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы. М., 1995. Т. 1—14.
- Конституция Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 1993.
- Либеральный консерватизм: история и современность. М.: РОССПЭН, 2001.
- Конституционное правосудие в посткоммунистических странах. М.: Центр Конституционных исследований МОНФ, 1999.
- Конституционное совещание: Информационный бюллетень. 1993. № 1—3 (август-декабрь).
- Конституционные права в России: дела и решения. М.: Центральный европейский университет, 2002.
- Конституционные проекты в России XVIII—XX вв. М.: ИРИ РАН, 2000.
- Конституции государств Центральной и Восточной Европы. М.: ЦКИ МОНФ, 1997.
- Конституция как фактор социальных изменений. М.: ЦКИ МОНФ, 1999.
- Конституция (Основной закон) СССР. С изменениями и дополнениями, внесенными законами СССР от 1 декабря 1988 г.; 20 декабря, 23 декабря 1989 г.; 14 марта и 26 декабря 1990 г. М.: Известия народных депутатов СССР, 1991.
- Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий. М.: ЦКИ МОНФ, 1997.
- Конституция Российской Федерации с комментариями Конституционного суда РФ. 2-е изд. М.: ИНФРА, 2001.
- Концепция судебной реформы в Российской Федерации. М.: Норма, 1992.
- Кравец И.А.* Формирование российского конституционализма. Проблемы теории и практики. М.: ЮКЭА, 2002.
- Лазаревский Н.И.* Лекции по русскому государственному праву. СПб., 1908.
- Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М.: РОССПЭН, 1998.
- Медушевский А.Н.* Конституционный переворот или конституционная реформа: поправки к конституции 1993 г. как инструмент борьбы за власть // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 3.
- Медушевский А.Н.* Конституционная революция или конституционная реформа: к сравнительному изучению российской модели // Европейский Альманах. История. Традиция. Культура. М.: Наука, 2001.
- Медушевский А.Н.* Бонапартистская модель власти для России? // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2001. № 1.
- Медушевский А.Н.* Власть и собственность в современной России: принятие Земельного кодекса Российской Федерации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 1 (38).
- Медушевский А.Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты. М.: ГУ-ВШЭ, 2002.
- Периодический доклад Российской Федерации, предоставляемый комитету ООН по правам человека в соответствии со статьей 40 Международного пакта о гражданских

- и политических правах // Права человека в России: Международное измерение. М.: Права человека, 1995.
- Правовые акты Российской Федерации в сфере военно-гражданских отношений: Сб. документов. Москва; Женева: Центр по демократическому контролю над вооруженными силами, 2002.
- Пробелы в Российской Конституции и возможности ее совершенствования. М.: ЦКИ МОНФ, 1998.
- Российские либералы. М.: РОССПЭН, 2001
- Российский конституционализм: политический режим в региональном контексте. М.: ЦКИ МОНФ, 2000.
- Русский либерализм: исторические судьбы и перспективы. М.: РОССПЭН, 1999.
- Румянцев О.Г.* Основы конституционного строя России. М.: Юрист, 1994.
- Саква Р.* Режим и система в посткоммунистической России // Российский конституционализм. М., 2000.
- Совет Федерации и конституционные процессы в современной России. М.: Институт права и публичной политики, 2002. Вып. 1—4.
- Хессе К.* Основы конституционного права ФРГ. М.: Юридическая литература, 1981.
- Шаблинский И.Г.* Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1989-1995). М.: ЦКИ МОНФ, 1997.
- Шарлем П.* Правовые трансплантации и политические мутации: рецепция конституционного права в новых независимых государствах // КПВО. 1999. № 2 (27).
- Alexis F.* Changing Caribbean Constitutions. Barbados, Antilles Publication, 1984.
- Austin G.* The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation. Oxford: Clarendon Press, 1972.
- Baaklini A.I.* The Brazilian Legislature and Political System. Westport: Geenwood Press, 1992.
- Becerra Ramirez M.* La Transicion en Rusia: Dos Revoluciones en el Siglo XX // Transiciones y Disenos Institucionales. Ed. By Maria del Refugio Gonzalez, Sergio Lopez Ayllon. Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico. 2000.
- Brazier R.* Constitutional Reform. Oxford: Univ.Press, 1998.
- Cabanis A. Et Martin M.L.* Les Constitutions d'Afrique francophone. Evolutions recentes / Ed. by, Karthala. P., 1999.
- Carcassonne G.* The Constraints on Constitutional Change in France //Constitutional Policy and Change in Europe / Ed. by J. Hesse, N. Johnson. Oxford: Univ. Press, 1995.
- China and Democracy. Reconsidering the Prospects for Democratic China / Ed. by Suisheng Zhao. N.-Y: Routledge, 2000.
- Chinese Political Culture 1989—2000 / Ed.by Sniping Hua.L.: Sharpe, 2001.
- Colomer J.M.* La transiciyn a la democracia: el modelo espanol. Barcelona: Anagrama, 1998.
- Comparative Constitutional Law. N.-Y.: Foundation Press, 1999.
- Constitution Makers on Constitution Making. The Experience of Eight Nations / Ed. by R.A. Goldwin and A. Kaufman. Washington, 1988.
- Constitution-Making in the New South Africa / Ed. by A. Johnston, S. Shezi and G. Bradshaw. L, 1993.
- Constitutional Policy and Change in Europe / Ed. by J.J. Hesse, N. Johnson. Oxford, Univ. Press, 1995.
- Constitutional Futures. A History of the Next Ten Years / Ed. by R. Hazell. Oxford: Univ. Press, 1999.
- Constitutionalism and Democracy. Transitions in the Contemporary World / Ed. by D. Greenberg, S.N. Katz, M.B. Oliviero and S.C. Wheatley. 1993.
- La Constitucion de 1991: Un pacto politico viable? Compilador J. Dugas. Bogota, Departamento de ciencia politica Universidad de los Andes, 1993; Colombia. The Politics of Reforming the State / Ed. by E. Posada-Carbo. L., 1998.
- Corwin on the Constitution / Ed. by R.Loss. Ithaca and London: Cornell Univ. Press. 1981—1988. Vol. 1-3.

Российская конституция в мировом политическом процессе

- Dawood J. M.* The Role of Superior Judiciary in the Politics of Pakistan. Karachi: Royal Book Company, 1994.
- Democracy and Political Change in the Third World / Ed. by J. Haynes. L.: Routledge, 2001.
- Democracy's Victory and Crisis. / Ed. by A. Hadenius, Cambridge: Univ. Press, 1997.
- Dicey A. V.* Introduction to the Study of the Law of the Constitution. L.: Macmillan, 1931.
- Duverger M.* La Monarchie Republicaine, ou comment les democracies se donnent des roi. P.: Robert Laffont, 1974.
- Eastern Europe in Revolution / Ed. by I. Banac. Ithaca; L.: Cornell Univ. Press, 1992.
- L'Ecriture de la Constitution de 1958. P.: Economica, 1992.
- Elective Dictatorship // Lord Hailsham. The British Legal System Today. L.: Stevens and Sons, 1983.
- The Evolution of the Mexican Political System / Ed. by J.E. Rodriguez. Wilmington, Delaware, 1993.
- Foley M.* The Politics of the British Constitution. Manchester: Univ. Press, 1999.
- Foyer J.* The Drafting of the French Constitution of 1958 // Constitution Makers on Constitution Making: The Experience of Eight Nations / Ed. by R.A. Goldwin, A. Kaufman. Washington, 1988.
- Fusaro C.* La Rivoluzione costituzionale. Alie origini del regime post-partitocratico. Firenze: Rubbettino Editore, 1993.
- Gillespie Ch. G.* Models of Democratic Transition in South America. Negotiated Reform versus Democratic Rupture // Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America and Southeast Asia / Ed. by D. Ethier. L.: Macmillan Press, 1999.
- Golay J.E.* The Founding of the Federal Republic of Germany. Chicago: Univ. Press, 1963.
- Grimm D.* Constitutional Reform in Germany after the Revolution of 1989 // Constitutional Policy and Change in Europe / Ed. by J.J. Hesse, N. Johnson. Oxford: Univ. Press, 1995.
- Higuchi Y.* The 1946 Constitution: Its Meaning in the Worldwide Development of Constitutionalism // Five Decades of Constitutionalism in Japanese Society / Ed. by Y. Higuchi. Tokyo: Univ. Press, 2000.
- Hoffmann E. P.* Can Viable Constitutionalism Take Root in Post-Soviet Russia? // Designs for Democratic Stability. Studies in Viable Constitutionalism / Ed. by A.I. Baaklini and H. Desfosses. N.-Y.: Sharpe, 1997.
- In the Public Eye. Parliamentary Transparency in Europe and North America / Ed. by E. Rekosh. Washington: International Human Rights Law Group, 1995.
- Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea/ Ed. by J. Elster, C. Offe, U.K. Preuss. Cambridge: Univ. Press, 1997.
- Interim Constitution of the Republic of South Africa (Act 200 of 1993) // Comparative Constitutional Law / Ed. by V.C. Jackson, M. Tushnet. N.-Y.: Foundation Press, 1999.
- Irving H.* To Constitute a Nation. A Cultural History of Australia's Constitution. Cambridge: Univ. Press, 1997.
- Jacobson G.J.* Apple of Gold: Constitutionalism in Israel and the United States. Princeton: Univ. Press, 1993.
- Jorge de Esteban.* El proceso constituyente espanol. 1977—1978 // La Transicion democratica Espanola / Ed. by J. Felix Tezanos, R. Cotarelo, A. De Blas. Madrid: Sistema, 1989
- Kalaycioglu E.* Constitutional Viability and Political Institutions in Turkish Democracy // Designs for Democratic Stability. Studies in Viable Constitutionalism / Ed. by A.I. Baaklini and H. Desfosses, Editors. N.-Y.: Sharpe, 1997.
- Kamali M.* Revolutionary Iran. Civil Society and State in the Modernization Process. Suffolk: Ashgate, 1998.
- Kamto M.* Pouvoir et Droit en Afrique Noire. Essai sur les fondements du constitutionalisme dans les etats d'Afrique Noire francophone. P.: LGDJ, 1987;
- Kelsen H.* General Theory of Law and State. L.: Russel and Russel, 1945.
- Kommers D.P.* The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany/ 2nd ed. Durham; L.: Duke Univ. Press, 1997.

- Koseki Shoichi*. The Birth of Japan's Postwar Constitution. Boulder: Westview Press, 1998.
- Lavaux Ph.* La dissolution des Assembles Parlementaires, P.: Economica, 1983.
- Legislative Politics in Latin America / Ed. by S. Morgenstern, B. Nacif. Cambridge, Univ. Press, 2002.
- Loveman B.* The Constitution of Tyranny. Regimes of Exception in Spanish America. Pittsburgh: Univ. Of Pittsburgh Press, 1993.
- Loveland I.* Constitutional Law. A Critical Introduction. L.: Butterworths, 1996.
- Lint J., Stepan A.* Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe. Baltimore: The John-Hopkins Univ. Press, 1996.
- Ludwikowski R.R.* Constitution-Making in the Region of Former Soviet Dominance. Durham, N.C., 1996.
- Mackow J.* Parlamentarische Demokratie und Autoritarismus. Erfolge und Misserfolge der postkommunistischen Verfassunggebung. Hamburg: Lit, 1998.
- Maluka Z.K.* The Myth of Constitutionalism. Oxford (Karachi): Univ. Press, 1995.
- Mam D.* Etudes sur la Constitution de la V-e Republique mise en place pratique. Paris: STH, 1990.
- Mavrias K.G.* Transition democratique et Changement Constitutionnel en Europe du Sud. Espagne-Grece-Portugal. Athenes: N. Sakkoulas, 1997.
- Medding P.Y.* The Founding of Israeli Democracy, 1948—1967. Oxford: Univ. Press, 1990.
- Melone A.P.* Creating Parliamentary Democracy. Columbus: Ohio State University Press, 1996.
- Merkel P.H.* The Origin of the West German Republic. N.-Y.: Oxford Univ. Press, 1963.
- Okoth-Ogendo H.W.O.* Constitutions Without Constitutionalism: Reflections on an African Political Paradox // Constitutionalism and Democracy: Transitions in the Contemporary World. 1993.
- Ozbudun E.* Contemporary Turkish Politics. Challenges to Democratic Consolidation. L.: Boulder, 2000.
- Oliveira Martins G.* Portugal. Instituicoes e Factos. Lisboa, Casa Da Moeda, 1991.
- Otake H.* Two Contrasting Constitutions in the Postwar World: The Making of the Japanese and the West German Constitutions // Five Decades of Constitutionalism in Japanese Society / Ed. by Y. Higuchi, Tokyo: Univ. Press, 2000.
- Parliamentary versus Presidential Government. Ed by A Lijphart. Oxford: Univ. Press, 1992.
- Pegoraro L.* The Comparative Method and Constitutional Legal Science: New Trends // Developments in European, Italian and Israeli Law / Ed. by A. Raballo, A. Zanotti. Milano: Giuffre Editore, 2001.
- Philippis P.* West Indian Constitutions: Post-Independence Reform. N.-Y.: Oceana Publications, 1985;
- The Central American Impasse / Ed. by G. Di Palma, L. Whitehead. L.: Croom Helm, 1986.
- Preuss U.K.* Constitutional Revolution. N.-J.: Atlantic Highlands 1995.
- Preuss U.K.* Patterns of Constitutional Evolution and Change in Eastern Europe // Constitutional Policy and Change in Europe / Ed. by J.J. Hesse, N. Johnson. Oxford: Univ. Press, 1995.
- The Revolution, the Constitution and the America's Third Century: The Bicentennial Conference of the United States Constitution. Philadelphia: American Academy of Political and Social Sciences, 1976. Vol. 1—2.
- The Revolutions of 1989 / Ed. Tismaneanu V. L.; N.-Y.: Routledge, 1999.
- La Revision de la Constitution. P., 1993.
- The Roundtable Talks and the Breakdown of Communism / Ed. by J. Elster. Chicago; L.: The Univ. of Chicago Press, 1996.
- Rubio Llorente F.* La Forma del Poder. Estudios sobre la Constitucion. Madrid: Centrode Estudios Constitucionales, 1997.
- Sandbrook R.* Closing the Circle. Democratization and Development in Africa. Toronto: Univ. Press, 2000.

Российская конституция в мировом политическом процессе

- Sartori G.* Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry Into Structures, Incentives and Outcomes. L., 1994.
- Sathyamurthy T. V.* The Constitution as an Instrument of Political Cohesion in Postcolonial States: The Case of India, 1950—1993 // Designs for Democratic Stability. Studies in Viable Constitutionalism / Ed. by A.I. Baaklini, H. Desfosses. N.-Y.: Sharpe, 1997.
- Serena de la Garzja M.* Transiciones en America Latina: Reflexiones sobre la Reforma Politico-Institucional en Brasil y Argentina // Transiciones y Disenos Institucionales / Ed by Maria del Refugio Gonzalez, Sergio Lopez Ayllon. Mexico: Universidad Nacional Autonoma de Mexico. 2000.
- Siegan St.* Drafting a Constitution for a Nation or Republic Emerging into Freedom. Fairfax, G. Mason Univ. Press, 1994.
- South Africa: Designing New Political Institutions / Ed. by M. Faure, J.-E. Lane. L.: Sage Publications, 1996.
- Stammler R.* Rechtsphilosophische Abhandlungen und Vortrage. Charlottenburg, 1925.
- Stepan A.* Arguing Comparative Politics. Oxford: Univ. Press, 2001.
- Sujian Guo.* Post-Mao China. From Totalitarianism to Authoritarianism? Westport: Praeger, 2000.
- Tokes R.L.* Hungary's Negotiated Revolution. Economic Reform, Social Change, and Political Succession, 1957—1990. Cambridge: Univ. Press, 1996.
- Vile J.R.* Encyclopedia of Constitutional Amendments, Proposed Amendments, and Amending Issues, 1789—1995. Santa-Barbara: ABC-CEIO Inc., 1996.
- Wade H. W.R.* Constitutional Fundamentals. L., 1980.
- Wood G.* The Creation of the American Republic 1776—1787. North Carolina: Univ. Press, 1998.
- Watson A.* Legal Transplants: An Approach to Comparative Law. 2nded. Athens, 1993.