

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ

Шаблинский И.Г.¹

ПЯТАЯ КОНСТИТУЦИЯ

1. Исторический контекст

1993 год в истории России — яростная схватка двух политических элит или двух частей одной элиты, вылившаяся в кровопролитные бои на столичных улицах и принятие новой конституции. Что это было, что это означало?

Вполне возможно что, в некоей условной иерархии исторических дат и веж 1993 год так и останется «специальным приложением» или может быть эпилогом к 1991 году. О содержании и поучительном смысле приложения-эпилога истории конца XX века будут, вероятно, упоминать вскользь. Им, конечно, будет виднее. Но и 10-летняя дистанция, отделяющая нас от событий 1993 года, тоже позволяет оценить чуть точнее масштабы и степени. Дистанция важна. Она дает более полное понимание исторического контекста, сама становясь его частью.

Итак, более всего это похоже на финальный аккорд тягостного процесса политической модернизации, захватившего у нас едва ли не все XX столетие. Весьма расплывчатым, но емким словом «модернизация» здесь обозначается процесс выстраивания государства посредством различных форм народного представительства и в условиях свободной игры политических сил. Доминирующая роль закона сменяет доминирующую роль традиции.

Конституция РФ 1993 года — воплощение или точнее формализация основных итогов данного процесса. Отметим, что речь ведь идет о последней в XX веке российской конституции, являющейся в то же время пятой по счету. Это если не учитывать Основных государственных законов Российской Империи в редакции 1906 года и конституций СССР. Кому нравится, может говорить о долгой, ступенчатой революции. Ее начало вряд ли уместно связывать с 1917 годом. Первичные формы парламентаризма и многопартийности Российская Империя узнала уже десятилетием раньше. Тут вообще поле для длинных интеллигентских споров. Положим, мне наиболее убедительной кажется точка зрения, увязывающая начало процесса с включением механизма реформ Александра II.

Долгий, нервный, зигзагообразный путь политической модернизации вообще не новость в европейской (и неевропейской) политической истории. И тут весьма кстати будет аналогия.

Процесс устройства и организации постреволюционного государства во Франции растянулся тоже едва ли не на столетие. С 1789 года страна примерила десять различных политических режимов и примерно столько же вариантов конституционных устройств. Почти все они (за явным исключением режимов Наполеона Бонапарта и его нехаризматичного племянника) претендовали на модернизацию предшествующего порядка, то есть предлагали собствен-

ные модели у народного представительства и свободной игры политических сил. Современникам не раз казалось, что необходимый вариант постреволюционного равновесия найден. Но веренице экспериментов с государственными формами не было видно конца: 1814, 1830, 1848, 1851...

Франция все же обрела более или менее стабильную демократическую конституцию в 1875 году. Ее принятию непосредственно предшествовали неудачная война с Пруссией, разгром армий Наполеона III и крушение его режима. Потом вспышка протеста парижских низов, короткая гражданская война, завершившаяся поражением Парижской коммуны и установлением умеренно-консервативного республиканского режима. В атмосфере тяжкого национального унижения и неутихшей социальной вражды родились III Республика и ее конституция, которой суждено было стать самой долговечной в истории Франции. При III Республике демократия, наконец, устоялась. Политический процесс, утратив привкус перманентной гражданской распри, приобрел более или менее рутинный характер.

Кризисы — это не наилучшее время для писания совершеннейших конституций, но такое в принципе возможно: рождение в условиях смуты и хаоса весьма грамотных и продуманных документов. Последние становятся в таких случаях одним из средств преодоления кризиса. Во

Франции в 1875 году получилось примерно так. При этом так уж вышло, что две предшествующие даты — 1870 (военное поражение и крах II Империи) и 1871 годы (Парижская коммуна и бойня на улицах Парижа) вызывают больше ассоциаций и чаще всплывают в памяти.

2. Условия рождения — раскол политической элиты

В России 1991 год оказался решающим, финальным в процессе распада, демонтажа однопартийного бюрократического режима. Таким он вошел в историю. После коротких конвульсий исчезла партия-монополист, так и не завершив самообновления. Распалось и государство — СССР. Его правопреемница РСФСР, унаследовавшая также и большую часть территории «Союза-империи», к тому времени имела серьезно подправленную конституцию, принятую еще при прежнем режиме. По ее обновленным правилам проходили более или менее свободные выборы 1990 года. Еще не было реальной борьбы между партиями, но уже проявили себя основные течения российской политической жизни (национально-державное, либеральное и связанное со стремлением к сохранению status quo с тем, что мы сейчас называем «партией власти»).

Однако очень быстро обнаружилось, что с помощью обновленных норм старого основного закона не удалось

1993 год в истории России — яростная схватка двух политических элит или двух частей одной элиты, вылившаяся в кровопролитные бои на столичных улицах и принятие новой конституции.

¹ Шаблинский Илья Георгиевич — профессор Государственного университета — Высшей школы экономики, доктор юридических наук.

реально обеспечить разделение властей — взаимоприемлемо разделить полномочия между парламентариями и Президентом Российской Федерации. Кризис стал неумолимо разъедать российскую политическую жизнь. Никакого иного выхода, кроме принятия новых сбалансированных политических правил игры, не существовало. Требовалась реформа власти как часть правовой реформы.

Новая элита выглядела поначалу вполне сплоченной. Это была довольно большая группа людей, можно сказать сообщество народных депутатов, чиновников только что созданной президентской администрации, правительства, в общем, лица, наделенные солидным государственным статусом и ощутившие себя после 1991 года персонажами великой исторической драмы, победителями, по крайней мере, строителями нового политического мира — не меньше. Для такого самоощущения были определены основания.

Расслоение данного сообщества началось раньше, чем кто-либо мог предположить. Естественная политическая дифференциация неестественно быстро переросла в раскол, окрашенный взаимной неприязнью. Его нередко объясняют и, наверно, еще будут объяснять глубинными социально-экономическими мотивами, противоречием интересов. Но, на наш взгляд, при разборе событий 1993 года экономический детерминизм малопродуктивен.

Да, разные экономические взгляды внутри элиты были. Но значение этой разницы чаще всего преувеличивалось. Соперничали вовсе не экономические концепции, не подходы к реформе, о которых громко заявлялось с трибун. Схлестнулись яростные, неутолимые самолюбия, для разворота которых нежданно раскрылось обширное поле, не поделенное еще поле конституционных полномочий. Сегодня эту борьбу можно рассматривать в определенном контексте — сравнивать с подобными конфликтами в Белоруссии и Украине, случившимися после 1993 года. Во всех названных случаях законодательная и исполнительная власть никак не могли поделить, распределить набор властных функций.

Теперь уже вполне очевидно, что в основе всех трех конфликтов лежало несколько типичных причин, и к ним вряд ли следует относить стремление одного лидера довести до конца радикальную экономическую реформу или, напротив, желание другого лидера законсервировать советские порядки.

Названные типичные причины могли бы быть сведениями, по крайней мере, к двум. Во-первых, к несовершенству постсоветских или точнее «позднесоветских» конституций, нелепости и противоречивости установленных ими форм правления, вызывавших бесконечные взаимные претензии и соблазны. Во-вторых, к политической незрелости участников конфликта, точнее, их неспособности идти на компромиссы и договариваться.

Таким образом, новая Конституция РФ, необходимость которой не вызвала в общем сомнений, стала в 1993 году результатом не политического компромисса, а политического кризиса. И его темные тайны уместнее искать не в экономике, а в психологии, точнее в психологиях.

3. Модель власти

Конституционный проект, созданный летом 1993 года, после осеннего кризиса был окончательно доработан в октябре-ноябре (позиции федеральной исполнительной

власти и Президента РФ оказались еще более укреплены) и, наконец, одобрен на референдуме в декабре.

Некоторые государствоведы (С. Холме, О. Румянцев) стали именовать Конституцию РФ 1993 года «сверхпрезидентской». И в этом обозначении, безусловно, была доля истины. Форма правления, «несущая конструкция» конституционного проекта была создана на гребне конфликта, завершившегося победой Президента РФ и подчиненной ему исполнительной власти. Новая Конституция РФ, как ни крути, должна была оформить новый уровень политической власти Бориса Ельцина.

И все же не этот фактор играл определяющую роль. Нет слов, Ельцин был крайне властолюбив. Но в историю он все же хотел войти как защитник свобод и создатель современной демократической системы власти. И, кто бы что ни говорил, масштаб его личности такое сочетание амбиций допускал.

Рассматривая текст, одобренный на референдуме 12 декабря, очень важно отказаться от политических оценок, от чувств, связанных с былой конфронтацией.

Можно вполне уверенно сказать, что Конституция РФ 1993 года оказалась в минувшее десятилетие вполне пригодной для решения двух базовых задач: обозначить единство Российской Федерации и обеспечить нормальное взаимодействие властей, исключив кризисы, подобные кризису 1993 года. В последнем случае главную роль сыграли, пожалуй, даже не конкретные нормы, — но общее сдерживающее воздействие самой конституционной модели. Рычагами законного давления друг на друга ветви власти пользовались, в общем, редко. Государственная

Дума лишь однажды вынесла вотум недоверия Правительству РФ (в июне 1995 года). Но от повторного голосования, способного оставить существование Правительства РФ под вопросом, отказалась. Случаи преодоления президентского «вето» оказались очень редки: обычно создавались согласительные комиссии. Досрочных роспусков Государственной Думы Президентом РФ пока, слава Богу, не случилось.

Возникавшие проблемы с назначением и освобождением от должности Генерального прокурора (в 1994 и 1998 годах) следует связать с особенностями характера Президента РФ Бориса Ельцина. В том, что он несколько раз принимал решения весьма сомнительного юридического свойства вроде назначения без санкции Совета Федерации и.о. Генерального прокурора, вряд ли можно обвинять Конституцию РФ.

Конечно, российская конституционная модель разделения властей, лишь внешне напоминая так называемую французскую модель, в сущности радикально от нее отличается главным образом в том, что касается возможности парламентского большинства определять судьбу правительства. В отличие от Национального Собрания Франции российская Государственная Дума не может, не рискуя быть распущенной, ни отказать Президенту РФ в утверждении кандидатуры премьера (третий раз подряд), ни проголосовать за вотум недоверия Правительству РФ.

Можно отметить, что модель разделения властей в Конституции РФ 1993 года была изначально призвана предусмотреть различные возможные конфликты между ними. И предусмотренные механизмы их разрешения давали определенные преимущества Президенту РФ.

Явное выкручивание рук депутатов Государственной Думы в марте 1998 года в связи с назначением председа-

Можно вполне уверенно сказать, что Конституция РФ 1993 года оказалась в минувшее десятилетие вполне пригодной для решения двух базовых задач: обозначить единство Российской Федерации и обеспечить нормальное взаимодействие властей, исключив кризисы, подобные кризису 1993 года.

телем Правительства РФ С. Кириенко было прямым и предсказуемым следствием конституционной нормы (статья III). Впрочем, в августе того же года эта конструкция не помогла главе государства: Государственная Дума явно предпочла бы быть распущенной, нежели проголосовать за негодного ей кандидата (В. Черномырдина). И Б. Ельцин вынужден был с этим считаться.

Президент РФ В. Путин, похоже, стремился подобные ситуации исключить в принципе: он куда больше успешно, чем его предшественник, решал задачу создания пропрезидентского большинства в обеих палатах. Новый этап проверки эффективности нашей конституционной модели разделения властей оказывается связан с их явным политическим единством. Это нечто новое в нашей постсоветской практике. И вряд ли это сулит какие-то особые проблемы самой модели.

Итак, резюмируем. Конституция РФ 1993 года более или менее воплотила в себе важнейшие цели модернизационного процесса. Она стала основой вполне реально-го, живого парламентаризма, относительно успешно «развела» ветви власти, дав при этом главе государства (фактически контролирующему Правительство РФ) несколько больше возможностей, чем это принято в конституциях большинства демократических государств, установила порядок организации законодательного процесса, в ней сформулированы принципы федеративного устройства государства, хотя подчас возникает ощущение того, что на ее страницах, собственно, федерализма больше, чем в реальной жизни.

Конституция РФ 1993 года, таким образом, явила собой далеко не худший вариант того, что вообще бывает результатом кризисов.

Говоря о явных перекосах, об избыточных — даже в рамках избранной модели — президентских полномочиях, следует указывать на конкретные нормы Конституции РФ, а не отделяться общими рассуждениями об их «диктаторской» сущности. На мой взгляд, избыточной выглядит норма части 4 статьи 111, заставляющая главу государства распускать, Государственную Думу после трехкратного отклонения его кандидатур на должность премьера. Несовершенна и норма статьи 80, наделяющая Президента РФ правом единолично определять основные направления внутренней и внешней политики.

Можно вспомнить и еще кое-что. Важно отметить, что отрицательный эффект названных норм может быть усилен влиянием определенных личных качеств лидера — главы государства. Тут можно повторить старую политическую аксиому: демократия становится устойчивой не столько вследствие правильных писаных законов, сколько вследствие «добрых» политических нравов.

Мы уже убедились, что и в рамках данной Конституции РФ могут возникать и функционировать довольно разные режимы. И если в эти годы и возникало что-то мерзкое, то вовсе не из конституционных норм, а как бы в стороне от них.

В целом нужно признать: за 10 лет существования Конституции РФ 1993 года, может быть, и возникало то, что можно назвать авторитарными тенденциями или поветриями, но авторитаризма как такового пока не возникло.

И еще меньше имеется оснований говорить об анархическом развале и политической энтропии.

Итак, десятая годовщина. Поводов для фанфар, слез умиления, громовых здравниц, пожалуй, и нет. Идет, как идет. С шестой конституцией можно не спешить.



Домрин А.Н.¹

КОНСТИТУЦИИ ЕВРОПЫ ОБ ОБОРОНЕ И ВООРУЖЕННЫХ СИЛАХ

Нормы об обороне и использовании вооруженных сил занимают важное место в конституциях европейских стран. Некоторые конституции, в том числе Бельгии (часть VI), Германии (Основной закон ФРГ, раздел Ха «Состояние обороны»), Португалии (раздел X «Национальная оборона»), Финляндии (часть 7), Швеции (Форма правления, глава 13), Венгрии (раздел VIII «Вооруженные силы и полиция»), Литвы (глава XIII «Внешняя политика и защита государства»), содержат отдельные разделы (части, главы), специально посвященные регулированию данных вопросов.

Авторы действующей конституции Австрии 1920 года не ограничились лишь употреблением термина «оборона» страны, но (с характерным для германо-австрийской юридической традиции педантизмом) дали ему определение: «всесторонняя оборона страны», что, по их мнению, включает в себя «военную, идеологическую, гражданскую и хозяйственную оборону страны» (ст. 9а [в редакции Закона 1981 No.350]).

Как правило, европейские конституции (в том числе конституции Греции, Исландии, Португалии, Финляндии, Швейцарии) содержат нормы о военной обязанности

¹ **Домрин Александр Николаевич** — кандидат юридических наук, доктор права (S.J.D.) Пенсильванского университета, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, приглашенный профессор Школы права Айовского университета, автор монографии «Конституционный механизм чрезвычайного положения» и многочисленных публикаций в российской и зарубежной печати. Корреспондент журнала (Сан-Франциско — Айова-Сити).