

Изменение Конституции?

Заявление рабочей группы по политической стабильности
Совета по внешней и оборонной политике *

1. Вводные замечания

1.1. Нынешний российский кризис носит всеобъемлющий характер. Его развитие приостановлено, но ситуация до сих пор остается крайне напряженной и потенциально опасной. Выход из кризиса возможен лишь с помощью комплексной политической и экономической стратегии. Одной из составных частей этой стратегии может стать изменение существующей конституции.

* Рабочая группа СВОП по политической стабильности учреждена решением Президиума СВОП в октябре 1998 г. Цель работы — содействие Правительству и обществу в целом в выработке рациональных путей выхода из кризиса, в котором находится страна. Предполагается подготовить и опубликовать серию заявлений по отдельным конкретным аспектам нынешней ситуации. Состав рабочей группы, в которую входят по большей части члены СВОП, а также ряд приглашенных видных экспертов, подобран таким образом, чтобы обеспечить максимально возможную объективность и одновременно учет возможно широкого спектра мнений. Члены рабочей группы, не подписывающие заявления, не несут ответственности за их содержание. По традиции члены и друзья СВОП, работающие в органах исполнительной власти, согласные с содержанием тезисов, все же как правило воздерживаются от подписания, либо делают это в личном качестве.

В состав рабочей группы входят: Батанов А.С., председатель Правления «Московского Фонда Президентских программ», Бендукидзе К.А., главный управляющий НИПЕК, Глазьев С.Ю., начальник Информационно-аналитического управления Аппарата Совета Федерации, Гусейнов В.А., член Совета директоров корпорации «Система», Караганов С.А., председатель Президиума СВОП (координатор рабочей группы), Кобаладзе Ю.Г., руководитель Пресс-бюро СВР России, Кузьминов Я.И., ректор Высшей экономической школы, Лошак В.Г., главный редактор газеты «Московские новости», Мндоянц С.А., генеральный директор Фонда развития парламентаризма в России, Нещадин А.А., исполнительный директор Экспертного института, Никонов В.А., президент Фонда «Политика», Подберезкин А.И., заместитель председателя Комитета Государственной Думы по международным делам, Попов Н.П., член Научного совета Фонда «Индем», Пушков А.К., автор и руководитель программы «Постскриптум», ТВ-Центр, Сатаров Г.А., директор Фонда «Индем», Салмин А.М., президент Совета РОПЦ, Третьяков В.Т., главный редактор «Независимой газеты», Федоров А.В., директор Фонда «Политические исследования», Шакиров Р.С., главный редактор газеты «Коммерсантъ-Daily», Шахрай С.М., советник Председателя Правительства РФ по юридическим вопросам, лидер ПРЕС и др.

Заявление подписали: члены СВОП — **Л.И.Вайнберг**, президент международного объединения «СОЛЕВ»; **В.С.Величко**, вице-президент Национальной рекламной ассоциации; **А.П.Владиславлев**, президент Фонда за реализм в политике; **А.И.Вольский**, президент Российского Союза промышленников и предпринимателей; **В.А.Гусейнов**, член Совета директоров корпорации «Система»; **А.В.Долголаптев**, президент Лиги содействия оборонным предприятиям России; **К.Ф.Затулин**, директор Института стран СНГ; **П.С.Золотарев**, президент Межрегионального общественного Фонда поддержки военной реформы; **В.О.Исправников**, вице-президент Вольного экономического общества России; **С.А.Караганов**, заместитель директора Института Европы РАН; **О.В.Киселев**, председатель Совета директоров АО «Мосэкспо»; **Ю.Г.Кобаладзе**, член СВОП; **В.П.Колбаев**, член СВОП; **А.П.Кондауров**, начальник Центра информационного взаимодействия АБ МЕНАТЕП; **А.А.Конопляник**, исполнительный директор Российского банка реконструкции и развития; **С.А.Мндоянц**, генеральный директор Фонда развития парламентаризма в России; **А.В.Мордовин**, вице-председатель Президиума СВОП, генерал-майор авиации (в зап.); **В.А.Никонов**, президент Фонда «Политика»; **Л.Г.Парфенов**, генеральный продюсер телекомпании НТВ; **А.И.Подберезкин**, заместитель Председателя Комитета Государственной Думы по международным делам; **А.К.Пушков**, автор и руководитель программы «Постскриптум», ТВ-Центр; **В.А.Рубанов**, вице-президент Лиги содействия оборонным предприятиям России; **В.А.Рыжков**, член СВОП; **А.М.Салмин**, председатель Совета Российского общественно-политического центра; **В.И.Самойлов**, генеральный директор, ВО «Автопромимпорт»; **Г.А.Сатаров**, директор Центра прикладных политических исследований «Индем»; **В.Я.Теплицкий**, вице-президент Фонда развития парламентаризма в России; **В.Т.Третьяков**, главный редактор «Независимой газеты»; **А.В.Федоров**, директор Фонда «Политические исследования»; **И.М.Хакамада**, председатель Государственного комитета РФ по поддержке малого предпринимательства; **В.А.Хоркин**, председатель Совета Коммерческого банка содействия бизнесу «Содбизнесбанк»; **А.И.Черкасенко**, председатель коллегии Национального агентства по финансовой политике и конверсии; **М.В.Шмаков**, председатель Федерации независимых профсоюзов России; **И.Ю.Юргенс**, президент Всероссийского союза страховщиков;

а также: **М.Г.Делягин**, доктор экономических наук; **А.А.Коновалов**, президент Института стратегических оценок; **В.В.Костилов**, заместитель Генерального директора ОАО «МЕДИА-МОСТ»; **А.А.Нещадин**, исполнительный директор Экспертного института; **С.К.Ознобищев**, директор Института стратегических оценок; **Н.П.Попов**, член научного Совета Фонда «ИНДЕМ».

1.2. Популярность лозунга внесения изменений в Конституцию Российской Федерации и новый этап его эскалации являются следствием ряда причин объективного и субъективного характера.

1.2.1. На федеральном уровне по-прежнему сохраняется раскол политической элиты, формально проявляющийся в виде конфликта ветвей власти.

1.2.2. Объективно изменилась система сдержек и противовесов между конкурирующими группами элит в связи с прогрессирующим ослаблением политической мощи Президента РФ и его Администрации.

1.2.3. Поскольку к настоящему моменту оказались разрушены наиболее действенные — финансовые и организационные — инструменты борьбы за политическое влияние, именно «тихая юридическая революция» становится главным способом передела власти.

1.2.4. Конституция РФ 1993 г. критикуется за то, что она

- предоставляет практически ничем не ограниченную власть Президенту (что кажется особенно опасным в случае прихода на пост главы государства лидера, еще более склонного к авторитарным методам управления),
- содержит нормы, нарушающие баланс «ветвей» власти,
- противоречиво описывает принципы федеративного устройства государства,
- способствует отрыву власти от народа, безответственности и бесконтрольности чиновников.

Эта критика во многом справедлива и оправдана. Соответствующее изменение действующей Конституции не только желательно, но и стало, видимо, политически неизбежным.

1.2.5. Усталость и разочарование граждан России, вызванные отсутствием социально значимых положительных результатов реформ, отсутствие ясных перспектив и понятных планов, порождают у избирателей настроение нетерпения, стремление немедленно изменить ситуацию с помощью т.н. «простых» решений (сменить Правительство, отправить в отставку Президента, изменить Конституцию и т.п.). Эти массовые представления используются политическими оппонентами существующей системы власти.

1.3. Поскольку внесение изменений в Конституцию РФ как публичная политическая акция дает шанс снять существующее социальное напряжение, необходимо использовать этот политический инструмент для укрепления общественной стабильности, повышения управляемости страной, сохранения механизма преемственности власти, обеспечения нормальной процедуры выборов и легитимности будущего главы государства.

2. Анализ ситуации

2.1. Конституция Российской Федерации — основа легитимности государственной власти (вне зависимости от «политической окраски» этой власти). Стабильность Основного закона — один из залогов политической стабильности в России.

2.2. Требование внесения изменений в Конституцию по своей сути является не столько юридическим, сколько политическим:

2.2.1. Потенциал существующей Конституции РФ в значительной степени не использован.

2.2.2. В нормах существующей Конституции РФ нет запретов или ограничений для формирования коалиционного состава Правительства, повышения парламентского контроля за деятельностью Правительства или для перераспределения полномочий между ветвями власти.

Как показывает опыт многих зарубежных государств, для достижения этих целей достаточно консенсуса политических сил, установления соответствующих

«правовых обычаев», а также принятия ряда федеральных законов (принятие закона об организации власти в субъектах Российской Федерации, изменение закона о Правительстве и др.).

2.2.3. Не исчерпаны иные правовые механизмы совершенствования Конституции РФ (деятельность Конституционного Суда РФ, принятие законодательства в развитие Конституции).

2.3. Призывы изменить баланс властей в Конституции таким образом, чтобы превратить Россию из президентской в парламентскую республику чрезвычайно опасны. Необходимо четко понимать — без сильной (со всеми разумными ограничениями) президентской власти, самого института президентства Россия обречена на постоянную смуту, загнивание и, в конечном итоге — развал. Необходимость сильной президентской власти, единого Центра, Главы государства — закономерная потребность российского общества, исторически проживающего на исключительной по своим масштабам территории многонационального федеративного государства и сохраняющего традиции уважительного отношения к сильной центральной власти.

2.4. Идея созыва Конституционного Собрания (практически в любом варианте) является малоперспективной и потенциально опасной для сохранения существующей хрупкой политической стабильности.

2.4.1. Созыв Конституционного Собрания может привести к делигитимизации Основного закона страны вследствие постепенного выхолащивания норм действующей Конституции РФ путем работы над поправками или новым проектом Основного закона. Более серьезная опасность — возможность немедленной и полной отмены Конституции 1993 г. в результате принятия решения о неподтверждении ее действия. В этом случае вероятен возврат к Конституции 1978 г., политическую взрывоопасность которого трудно даже представить.

2.4.2. Чрезвычайно сложные процедуры работы и политически ангажированные схемы созыва Конституционного Собрания, заложенные в различных законопроектах, с большой степенью вероятности сделают этот орган неработоспособным, превратят его в новый очаг политической конфронтации.

2.4.3. Нестабильность Основного закона и эскалация конфликта на «конституционном поле» усилят ощущение неопределенности в обществе. Непредсказуемость и конфронтационность политической ситуации может многократно и надолго увеличиться. У правящей элиты страны, увлеченной баталиями на «конституционном поле», в очередной раз не останется времени и энергии на экономическое строительство.

2.5. В результате процесс развития и совершенствования Конституции РФ из механизма политической разрядки и сохранения социальной стабильности может превратиться в еще один источник конфронтации.

3. Рекомендации

3.1. *Радикально* изменить Конституцию до выборов нового Президента не удастся. Потом — тем более. Такие попытки изменения Конституции лишь привнесут дополнительную политическую напряженность, а цель достигнута не будет.

3.2. Для того, чтобы внесение изменений в Конституцию РФ не стало источником дестабилизации и способом изменения политического и государственного устройства России, этот процесс должен проходить при активном участии (координации) Правительства РФ по согласованию с Президентом РФ.

3.3. Чрезвычайно важно достичь консенсуса основных политических сил относительно содержания минимально необходимых поправок к Конституции РФ и добиться внесения этих изменений в предельно короткий срок (ноябрь-декабрь 1998 г.), в противном случае инициатива и ситуация в целом будут упущены, а поправки, скорее всего, не будут приняты вообще.

3.4. Первым шагом *ограниченной* конституционной реформы должно стать одобрение Государственной Думой Политического соглашения, подготовленного в ходе последнего парламентско-правительственного кризиса.

3.5. Далее Президент и Государственная Дума реализуют «нулевой вариант» политических обязательств:

- Государственная Дума приостанавливает процедуру импичмента;
- с целью разработкой текстов конкретных поправок, которые способствовали бы укреплению государственного устройства и политической стабильности Президент созывает на строго определенный срок Конституционное Сопровождение (не Конституционное Собрание!) по формуле «четыре плюс один» (вариант: Сопровождение созывается при Правительстве, при Конституционном Суде; возможны другие варианты).

Сопровождение должно быть компактным, а его участники лично известны всей стране (например, по 10 человек от Государственной Думы и Совета Федерации, по 5 человек от Правительства и Администрации Президента). Кроме того, в состав участников Конституционного Сопровождения необходимо включить Общественную палату из нескольких (10-15 человек) авторитетных и независимых общественных фигур — юристов, ученых.

Общественная палата могла бы выполнять роль своеобразной редакционной комиссии, оформляя и корректируя достигнутое политиками согласие.

3.6. Поправки в Конституцию, на наш взгляд, могут касаться следующих вопросов:

3.6.1. На утверждение Государственной Думы вносится кандидатура Председателя Правительства РФ, а также кандидатуры вице-премьеров, министров иностранных дел, обороны, внутренних дел, финансов и директора ФСБ.

В этом случае палата парламента, сыгравшая ключевую роль при формировании Правительства должна взять на себя обязательства по законодательному обеспечению его деятельности.

3.6.2. Следует предусмотреть упрощение процедуры отрешения Президента от власти (импичмента).

3.6.3. Необходимо более четко прописать в Конституции «вертикаль» исполнительной власти, установив, что исполнительную власть в стране возглавляет Правительство РФ (Председатель Правительства).

3.6.4. За нарушение Конституции РФ и федерального законодательства руководители субъектов Российской Федерации могут быть отстранены от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Вариант — возвращение к процедуре назначения губернаторов Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ, согласованному с законодательными собраниями субъектов Российской Федерации. Такая конституционная поправка должна вступать в силу после окончания срока полномочий действующего главы конкретного субъекта РФ.

3.6.5. В Конституции должны быть закреплены полномочия Государственной Думы по контролю исполнения принимаемых законов и право на создание комиссий по парламентским расследованиям.

3.6.6. Могут быть уточнены нормы Конституции РФ о местном самоуправлении, которое при сохранении необходимой и экономически обоснованной самостоятельности должно четко вписываться в единую систему власти.

3.7. Существенным элементом «пакета» поправок может стать принятие федерального закона о гарантиях лицам, занимавшим пост Президента РФ.

3.8. В случае достижения консенсуса и при наличии политической воли ответственных сил компактный «пакет» поправок в Конституцию РФ может быть одобрен Президентом РФ, а затем принят палатами Федерального Собрания РФ в течение 2-3 недель.