



ИНСТИТУТ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

LAWYERS ALLIANCE FOR WORLD SECURITY



СТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ДЕМОКРАТИИ В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

МОСКВА • 2002

Поддержка:

Carnegie Corporation
of New York

ИНСТИТУТ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

**СТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОЙ
ДЕМОКРАТИИ В РОССИИ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

МОСКВА • 2002

УДК 342:321.7(470+571)
ББК 67.400 (2Рос)
С76

*Издание подготовлено и осуществлено при поддержке
Корпорации Карнеги в Нью-Йорке*

Координационная группа по подготовке Доклада:
А.С.Автономов, Л.И.Брычева, Г.А.Гаджиев, Е.К.Глушко, В.Э.Краснянский, В.В.Лазарев,
В.Б.Пастухов, А.Е.Себенцов, О.Б.Сидорович, Е.С.Фролов

Доклад подготовлен:
Г.А.Гаджиевым, В.В.Лазаревым, В.Б.Пастуховым, И.Г.Шаблинским

С76 Становление конституционной демократии в России на современном этапе.
Аналитический доклад. – М.: Институт права и публичной политики, 2002 – 62 с.

ISBN 5-94357-006-3

Аналитический доклад является итогом реализации совместного российско-американского проекта «Содействие укреплению конституционной демократии в России», в рамках которого в течение двух лет (2000–2002 гг.) сотрудничали более 50 ведущих специалистов в области политики и права обеих стран. Проект осуществляется Институтом права и публичной политики (Москва) и Союзом юристов за мировую безопасность (Вашингтон).

Цель настоящего Доклада — представить общественности содержание, анализ и оценку конституционно-правового регулирования тех основ российской публичной политики, которые определяют сегодня характер и уровень демократизации России.

Доклад адресован тем, кто может влиять на установление приоритетов политического и правового развития современной России, а также тем, кто в настоящий момент формирует в США принципы новой политики по отношению к России. Доклад может представлять интерес и для тех, кто следит за событиями политической и правовой жизни в России и кому небезразличны судьбы демократии и свободы.

УДК 342:321.7(470+571)
ББК 67.400 (2Рос)

Мнения и выводы, содержащиеся в материалах, отражают личные взгляды
авторов и не обязательно совпадают с точкой зрения
Института права и публичной политики

© Институт права и публичной политики, 2002

ISBN 5-94357-006-3

Содержание

ВСТУПЛЕНИЕ	5
ВВЕДЕНИЕ	7
Конституционно-правовые основы защиты частной собственности	7
Взаимоотношения гражданского общества и государства: конституционно-правовые основы и некоторые тенденции реального взаимодействия	8
Конституционно-правовые основы федерализма в России	9
Правовое обеспечение реализации конституционных норм в сфере федеративных отношений и основ рыночной экономики	10
1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ	12
Конституционные принципы	12
Охрана права частной собственности	14
Конституционные границы возможных ограничений права собственности федеральным законом	15
Перспективы развития законодательства о защите права частной собственности	20
2. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ	23
Гражданские неполитические объединения. Гражданское сознание	24
Многopартийность. Избирательный процесс	27
Взаимодействие с представительной властью	31
Взаимодействие с исполнительной властью	33
Взаимодействие с судебной властью	34
3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ	36
Природа современного федерализма в России	38
Проблемные точки становления федерализма в России	42
Перспективы развития современного федерализма в России	47

4. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ В СФЕРЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ОСНОВ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ	48
Исполнение решений Конституционного Суда РФ федеральным законодателем	48
Исполнение решений Конституционного Суда РФ в субъектах Российской Федерации	52
Исполнение решений Конституционного Суда РФ исполнительными органами	54
Исполнение решений Конституционного Суда РФ конституционными и уставными судами субъектов Российской Федерации, судами общей юрисдикции	56
Исполнение решений Конституционного Суда РФ органами местного самоуправления	59
Исполнение решений Конституционного Суда РФ гражданами	59
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	60

ВСТУПЛЕНИЕ

Внезапная и стремительная трансформация Советского Союза, безусловно, стала самым значительным событием последнего десятилетия XX века, повлиявшим на ход мировой истории. Итоги этих перемен так же противоречивы и неоднозначны, как и результаты русской революции, потрясшей мир в начале прошлого столетия.

Укрепление конституционных основ государственной и общественной жизни — один из немногих параметров российских реформ, поддающихся рациональному и достоверному анализу. Это своего рода «лакмусовая бумага» российского либерализма, и именно поэтому к развитию конституционной демократии в России на протяжении последних лет приковано пристальное внимание.

Цель настоящего Доклада — представить общественности содержание, анализ и оценку конституционно-правового регулирования тех основ российской публичной политики, которые определяют сегодня характер и уровень демократизации России.

Доклад адресован тем, кто может влиять на установление приоритетов политического и правового развития современной России, а также тем, кто в настоящий момент формирует в США принципы новой политики по отношению к России. Доклад может представлять интерес и для тех, кто следит за событиями политической и правовой жизни в России и кому небезразличны судьбы демократии и свободы.

Доклад является итогом реализации совместного российско-американского Проекта «Содействие укреплению конституционной демократии в России», в рамках которого в течение двух лет сотрудничали более 50 ведущих специалистов в области политики и права обеих стран.

Работа над Докладом осуществлялась под руководством Координационной группы в следующем составе.

С российской стороны: Автономова Алексея Станиславовича — директора правового отдела Фонда развития парламентаризма в России; Брычевой Ларисы Игоревны — начальника Главного

государственно-правового управления Администрации Президента РФ; Гаджиева Гадиса Абдуллаевича — судьи Конституционного Суда РФ; Глушко Елены Константиновны — заместителя начальника Главного государственно-правового управления Администрации Президента РФ; Краснянского Валерия Эвальдовича — доцента кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета; Лазарева Валерия Васильевича — постоянного представителя Государственной Думы ФС РФ в Конституционном Суде РФ; Пастухова Владимира Борисовича — адвоката, члена Московской городской коллегии адвокатов; Себенцова Андрея Евгеньевича — представителя Правительства РФ в Совете Федерации РФ; Сидорович Ольги Борисовны — директора Института права и публичной политики; Фролова Евгения Сергеевича — заместителя начальника Правового управления Аппарата Правительства РФ.

С американской стороны: Thomas Graham, Jr. — President, Lawyers Alliance for World Security (LAWS); Jack Mendelsohn — Executive Director, Lawyers Alliance for World Security (LAWS); Amb. Michael Newlin — Board of Directors, Lawyers Alliance for World Security (LAWS); Edward L. Rubinoff — Akin Gump, Strauss Hauer & Feld; Daniel Poneman — Hogan & Hartson; Rosemarie Forsythe — Exxon-Mobil Corporation; Susan Eisenhower — Center for Political and Strategic Studies; Anthony P. Sager — Board of Directors, Lawyers Alliance for World Security (LAWS) Director, Lawmaking for Democracy Project, Lawyers Alliance for World Security (LAWS); David A. Koplow — Professor of Law, Director of the Center for Applied Legal Studies, Georgetown University Law Center; Melanie Greenberg — Adjunct Professor, Georgetown University Law Center; Victoria C. Jackson — Professor of Law, Associate Dean of the Georgetown University Law Center; Tobi Trister Gati — Akin Gump, Strauss, Hauer & Feld; Mark P. Schelefer — Chairman, Board of Directors, Lawyers Alliance for World Security (LAWS).

В Докладе использованы аналитические материалы, специально подготовленные группой квалифицированных экспертов. С полными текстами аналитических материалов можно ознакомиться на сайте Института (<http://www.ilpp.ru>).

По разделу «Конституционно-правовые основы защиты частной собственности» (ведущие эксперты — Гаджиев Г.А., Автономов А.С., Краснянский В.Э.) экспертизу осуществляли Автономов Алексей Станиславович — директор правового отдела Фонда развития парламентаризма в России; Гаджиев Гадис Абдуллаевич — судья Конституционного Суда РФ; Саффиулин Динус Нуриманович — советник по правовым вопросам Ассоциации по реконструкции кредитных организаций (АРКО); Ковалевский Михаил Александрович — старший преподаватель кафедры коммерческого права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета; Сергеев Александр Петрович — заведующий кафедрой гражданского права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета; Иванов Антон Александрович — доцент кафедры гражданского права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета.

По разделу «Взаимоотношения гражданского общества и государства: конституционно-правовые основы и некоторые тенденции реального взаимодействия» (ведущие эксперты — Автономов А.С., Брычева Л.И., Глушко Е.К., Шаблинский И.Г.) экспертизу осуществляли Краснов Михаил Александрович — вице-президент Фонда ИНДЕМ; Исаева Наталья Михайловна — начальник отдела по вопросам госслужбы Главного государственно-правового управления Администрации Президента РФ; Глушко Елена Константиновна — заместитель начальника Главного государственно-правового управления Администрации Президента РФ; Абросимова Елена Борисовна — советник судьи Конституционного Суда РФ; Козырин Александр Николаевич — независимый эксперт; Шаблинский Илья Георгиевич — профессор Государственного университета — Высшей школы экономики.

По разделу «Конституционно-правовые основы федерализма в России» (ведущие эксперты — Пастухов В.Б., Себенцов А.Е., Фролов Е.С.) экспертизу осуществляли Варламова Наталия Владимировна — старший научный сотрудник Института государства

и права РАН; Окуньков Лев Андреевич — советник Управления конституционных прав и свобод граждан Конституционного Суда РФ; Цыганенко Игорь Григорьевич — начальник Правового управления Аппарата Правительства РФ; Васильева Татьяна Андреевна — старший научный сотрудник Института государства и права РАН; Фролов Евгений Сергеевич — заместитель начальника Правового управления Аппарата Правительства РФ; Кузнецова Ольга Владимировна — начальник отдела регионально-экономической политики Рабочего центра экономических реформ при Правительстве РФ; Крылов Борис Сергеевич — заведующий отделом правовых проблем федеративных и национальных отношений Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Лаптева Людмила Евгеньевна — заведующая кафедрой теории и истории государства и права юридического факультета им. Сперанского Академии народного хозяйства при Правительстве РФ; Постников Александр Евгеньевич — заведующий отделом конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ; Васильев Всеволод Иванович — главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

По разделу «Правовое обеспечение реализации конституционных норм в сфере федеративных отношений и основ рыночной экономики» (ведущие эксперты — Лазарев В.В., Гаджиев Г.А.) экспертизу осуществляли Лазарев Валерий Васильевич — полномочный представитель Государственной Думы ФС РФ в Конституционном Суде РФ; Хабибуллин Алик Галимзянович — заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин Уфимского юридического института МВД РФ; Толкачев Константин Борисович — начальник Уфимского юридического института МВД РФ; Анишина Вера Ивановна — судья городского суда г. Дмитрова; Митюков Михаил Алексеевич — представитель Президента РФ в Конституционном Суде РФ.

Текст Доклада подготовлен рабочей группой в составе: Гаджиев Г.А., Лазарев В.В., Пастухов В.Б., Себенцов А.Е. и Шаблинский И.Г.

Общее управление Проектом осуществляли Энтони Сейгер (Союз юристов за мировую безопасность, Вашингтон) и Сидорович О.Б. (Институт публичной политики и права, Москва).

ВВЕДЕНИЕ

Конституционная демократия есть политическое бытие конституционных норм. Чем короче дистанция между конституционной нормой и ее практическим воплощением в социально-политической практике, тем устойчивее и эффективнее демократия.

Демократия вообще не может быть сведена к простой формуле принятия решений большинством голосов, как это зачастую представляется общественности стран с переходной экономикой и политикой. Демократия есть принцип организации власти, основанный на конституционных ограничениях, которые действуют даже тогда, когда большинство выступает против этих ограничений. Ни референдум, ни голосование в парламенте невозможно, например, по вопросу об основных правах и свободах, они должны быть изъяты из круга решений, принимаемых на основе «принципа большинства». Конституционная демократия — это сущность, квинтэссенция демократии.

Основу конституционной демократии России составляют конституционно-правовая защита частной собственности, конституционно-правовое регулирование взаимодействия формирующегося гражданского общества и государства и конституционно-правовое развитие федеративных начал российской государственности. Именно по этой линии проходит сегодня борьба конституционных принципов с неустойчивым мнением «большинства».

Легализация частной собственности в России привела к масштабным изменениям социальной инфраструктуры российского общества, что, в свою очередь, сделало неизбежным практическую перестройку государственной машины на федеративной основе.

Особняком по отношению к вышеперечисленным проблемам стоит вопрос о механизме правового обеспечения реализации конституционных норм, главным инструментом которого выступает деятельность Конституционного Суда Российской Федерации.

Формат Доклада ограничивает перечень и объем рассматриваемых в нем вопросов. Доклад состоит из четырех частей, каждая из них освещает одну из указанных выше тем. Работа над Докладом была завершена в декабре 2001 г.

Конституционно-правовые основы защиты частной собственности

В самом общем виде задача конституционного регулирования в этой области заключается в стабилизации отношений собственности в широком смысле слова и обеспечении юридической безопасности различных собственников. Конституционный принцип равной защиты различных форм собственности (ст. 8 Конституции РФ) означает, в том числе, равную защиту государством как крупных, так и мелких акционеров, как отечественных, так и иностранных предпринимателей.

Развитие института частной собственности имеет принципиальное значение для оздоровления социально-экономического и политического климата в стране. Защита прав собственников выступает в качестве самостоятельного фактора, повышающего инвестиционную привлекательность российской экономики. Надежная правовая защита частной собственности — это путь преодоления экономического самоизоляции России, способ постепенного вступления в структуры Европейского Союза и Всемирной торговой организации.

Для обеспечения защиты прав частных собственников нужны усилия всех ветвей власти.

Законодательная власть должна принять ряд новых законов (закон об обороте сельскохозяйственных земель и т. д.), внести изменения в действующие законы (уточнить законы о банкротстве, которые сейчас активно используются для передела собственности и захвата бизнеса; обеспечить систему гарантирования вкладов в банках). При этом правовая защита частной собственности потребует пересмотра всего рос-

сийского законодательства, а не только гражданского права.

Органы исполнительной власти должны сократить чрезмерное государственное вмешательство в дела бизнеса. Необходимо пересмотреть существующие административные процедуры, регулирующие обязательную сертификацию продукции, разного рода разрешения, согласования, регистрации. Следует в ускоренном порядке учредить систему административных судов.

Органы судебной власти должны «освоить» технологию применения конституционных принципов для защиты права частной собственности. Используя Конституцию, подвергая конституционные принципы углубленной интерпретации, высшим судам надо создать систему судебных прецедентов, основанных на применении норм Конституции РФ, обеспечивающих надежную защиту права частной собственности. Нижестоящим судам при применении законов, в случае возникновения сомнений о конституционности применяемых законов, нужно обращаться с запросами в Конституционный Суд РФ. Это и будет вкладом судов в конституционализацию российского законодательства.

Сегодня можно обозначить ряд конкретных предложений, направленных на усиление правовой охраны частной собственности:

- уточнить интерпретацию статьи 35 (ч. 2 и 3) Конституции РФ. Эта статья предусматривает не только защиту права частной собственности, но и права владения. Такой подход позволяет предпринять дополнительные меры по защите добросовестных приобретателей ценных бумаг, в том числе от действий органов государства (в случаях, например, обнаружения органами прокуратуры нарушений законодательства при эмиссии или при заключении предшествующих сделок);
- представить истолкование правила части 1 статьи 35 Конституции РФ как не содержащее принцип, исключающий возможность пересмотра результатов проведенной приватизации государственного имущества; специальное указание в Конституции РФ на охрану частной собственности законом служит преградой «социализации» права частной собственности текущим законодательством, являющейся чрезмерной, приводящей к обесцениванию содержания этого права и фактическому упразднению рыночной экономики;
- минимизировать случаи издания законов, согласно которым государство вводит определенный правовой режим и

тем самым устанавливает такой порядок владения, пользования и распоряжения имуществом, когда не изымая имущество юридически, оно фактически приводит к изменению экономической структуры, то есть фактически изымает собственность;

- различать способы охраны государством права частной собственности такие, как равноценное возмещение при изъятии государством собственности для государственных нужд, приватизацию, бухгалтерский учет, законное установление публичных ограничений и обременение;
- устранить расхождения между нормами российского права и международными конвенциями об авторском праве, интеллектуальной собственности;
- признать юридически ничтожной оговорку, сделанную Правительством РФ о непредоставлении охраны иностранным произведениям, которые на дату вступления в силу Бернской конвенции для Российской Федерации уже являлись на ее территории общественным достоянием, либо, по крайней мере, применять эту оговорку только в отношении иностранных произведений, уже ставших на ее территории общественным достоянием ввиду истечения сроков охраны.

Взаимоотношения гражданского общества и государства: конституционно-правовые основы и некоторые тенденции реального взаимодействия

Возникновение и развитие гражданского общества в России носит нетипичный характер. В середине 80-х годов, в так называемый «горбачевский период» советской истории, самостоятельные общественные объединения возникли раньше, чем начали складываться рыночные отношения. Естественное следствие такого генезиса гражданского общества — его чрезмерная политизация, и, частично, криминализация. Другим не менее важным следствием стало догоняющее развитие конституционно-правового регулирования, когда право с трудом поспевало за изменениями в общественной жизни.

1993 год стал вехой как в развитии самого гражданского общества, так и конституционно-правового регулирования деятельности общественных объединений.

Индикаторами того промежуточного состояния гражданского общества, к которому Россия пришла на рубеже столетий, можно считать

наличие самодеятельных негосударственных образований, уровень развития гражданского самосознания, уровень влияния общественных институтов на государственную власть и уровень гражданской солидарности.

Среди неполитических объединений выделяется особая роль правозащитных, экологических организаций и объединений избирателей. В настоящий момент заметен спад интереса к этим объединениям, ослабление их роли в государственной жизни, вытеснение общественной экспертизы за рамки государственной политики. Произошел сдвиг в сторону интереса к некоммерческим объединениям в сфере потребления. Одновременно развивается внутренний кризис самодеятельных объединений, который легко можно проиллюстрировать на примере раскола между правозащитными организациями и русской православной церковью при обсуждении закона о свободе совести и религиозных объединениях. Все это сказывается и на характере правового регулирования данной сферы общественной жизни.

При анализе места и роли политических организаций в современном российском обществе интересна аналогия между партийной структурой современной России и партийным представительством в Государственной думе начала XX века. Заметно, что и тогда, и сейчас партии, выражавшие либеральные взгляды, имели поддержку приблизительно 15 процентов населения; партии, защищающие национал-государственническую идеологию, имели поддержку трети избирателей; деидеологизированные партии, готовые поддержать действующую власть во имя стабильности, имели около 20 процентов поддержки. Власть при наличии такого политического разброса мнений вынуждена всегда стремиться к балансу, а также уходить от крена в одну сторону, что и находило выражение как в ее реальных взаимоотношениях с формирующимся гражданским обществом, так и в выборе конституционно-правовых механизмов регулирования последнего.

Наряду с реформой избирательного законодательства принципиальное, веховое значение имеет принятие закона о политических партиях. В повестке дня в качестве наиболее острой проблемы сегодня продолжает оставаться конституционно-правовое регулирование деятельности СМИ.

В Докладе подробно анализируются особенности правового регулирования взаимодействия институтов гражданского общества с различными ветвями власти в Российской Федерации. Особое внимание уделено взаимодействию с исполнительной властью. Отмечается, что среди всех консультативных структур, образо-

ванных при Президенте РФ, наибольшее значение имели три образования: Совет по взаимодействию с религиозными объединениями; Комиссия по правам человека и Комиссия по вопросам помилования. Эффективна работа некоторых постоянных Советов, созданных при исполнительной власти на региональном уровне.

Конституционно-правовые основы федерализма в России

Конституционные проблемы федерализма в Российской Федерации остаются предметом широкого и заинтересованного обсуждения научной общественности — юристов, экономистов, обществоведов. Действительно ли сложившаяся в России государственная система является федеративной, и в какой мере она соответствует Конституции? Насколько та модель, что зафиксирована в нормах Конституции Российской Федерации, может обеспечить стабильное существование страны на длительный период времени? В какую сторону будет развиваться федерализм? Какие реформы нужны для того, чтобы прогнозы были благоприятными? Каких изменений в Конституции может потребовать логика развития?

Формирующаяся у ряда исследователей по результатам анализа существующих норм и реального положения вещей мысль о том, что говорить о кризисе федерализма в России преждевременно, ибо нет причин впадать в кризис, потому что Федерации пока еще нет, — имеет своеобразный оптимистический заряд.

Многие авторы отмечают, что сегодняшнее состояние государственного устройства несет на себе следы «социалистического» прошлого, прежде всего существенные черты унитаризма и сложившегося под руководством Сталина административно-территориального деления. Высказывается мысль, что иначе и быть не могло, поскольку реформы не происходили как следствие вызревших перемен, а производились привычными административно-командными методами, причем центральная бюрократия отказывалась от части своих полномочий, не всегда учитывая возможности общества адекватно принять их к исполнению на нижних уровнях общественной организации. Так как процесс передачи полномочий проводился без четкой, осознанной общественностью программы, на всех уровнях сложилась система взаимодействия политической бюрократии с крупным капиталом.

Завышенные надежды федеральных реформаторов на то, что предоставление свободы рыночным отношениям может в кратчайший срок создать эффективных собственников и экономи-

ку, развивающуюся без мобилизующих усилий государства, привели, по мнению аналитиков, к утрате федеральным центром существенной части властного ресурса, который был присвоен субъектами Российской Федерации. Последние попытались самостоятельно проводить мобилизационную экономическую политику и добиваться от центра разного рода льгот, что в своеобразных российских условиях породило в регионах отношения феодального характера, не способствующие развитию отношений реальных рыночных.

Сегодняшнее состояние Российского государства нередко оценивается как псевдофедерация. Придание статуса субъектов Российской Федерации административным единицам государства, которое скреплялось политической системой единой партии, привело к принципиально нестабильной ситуации асимметрии. И содержащиеся в Конституции РФ положения о равенстве субъектов Российской Федерации в отношениях с федеральным центром не устраняют явного неравенства, связанного с упоминанием в ней государственного характера и суверенности республик в отличие от краев и областей. Потребовались решения Конституционного Суда РФ, определившие формально-юридический выход, но этим решениям еще придется пройти проверку на политическую прочность.

Пути реального выхода из асимметрии некоторые авторы связывают с проведением масштабной административно-территориальной реформы, в результате которой были бы устранены наиболее существующие различия по экономическим и географическим характеристикам (в сотни раз по объективным показателям) и национально-этнический элемент, придающий гражданам, относящимся к титульной нации, привилегированное положение.

Другие авторы полагают, что Конституция РФ позволяет федеральному центру, опираясь на приоритет прав человека и гражданина, являющиеся основой и целью государственного устройства, проводить практически любое федеральное вмешательство в законодательство и деятельность субъектов Российской Федерации, что при наличии достаточной политической воли дает возможность проводить глубочайшие изменения без корректировки положений Конституции РФ.

Еще одной важнейшей проблемой, приводящей к выводу о псевдофедеративном характере нашего государства, считается его бюджетная система. Эта система сохранила, как полагают многие исследователи, существенные черты унитаризма, централизации бюджетного процесса. Наиболее серьезной представляется

ситуация, сложившаяся с финансовым обеспечением муниципального уровня управления.

Большинство исследователей сходится на том, что без придания местному самоуправлению не только стабильных собственных источников наполнения своих бюджетов, но и определенной свободы маневра в проведении налоговой политики, эта система жизнеобеспечения коммунальных общностей будет находиться в глубоком кризисе и тормозить реформы в остальных сферах.

Правовое обеспечение реализации конституционных норм в сфере федеративных отношений и основ рыночной экономики

Становление конституционной демократии в России охватывает в равной степени два процесса: формирование соответствующих институтов и отношений (гражданского общества, федерализма, экономической системы и, особенно, отношений собственности) и их конституционно-правовую охрану. Поэтому в настоящем Докладе особый раздел посвящается конституционной юрисдикции как новому институту, являющему собой одновременно развитие конституционной демократии в России. Причем берется тот аспект конституционного правосудия, который пока наиболее уязвим, менее исследован и развитой в практическом воплощении конституционного демократизма и которому уделяется в последнее время внимание со стороны Президента Российской Федерации, — это исполнение решений Конституционного Суда РФ.

Десятилетний период функционирования конституционного правосудия дает много примеров утверждения подлинно демократических отношений: в части формирования институтов гражданского общества и взаимоотношений публичной власти с населением (процессы по проверке конституционности норм избирательного права, формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления, деятельности политических партий и т.д.); в части утверждения подлинного федерализма на основе заложенных в Конституции РФ принципов и норм (процессы, связанные с разграничением предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, полномочий различных органов, решением вопросов о соответствии Конституции и Уставов субъектов Российской Федерации, а также актов региональных органов — Конституции РФ и т.п.); по защите прав и свобод человека и гражданина; по охране права частной собственности и принципов рыночной экономики.

Вместе с общими положениями о роли решений Конституционного Суда РФ и необходимости их неуклонного исполнения всеми адресатами, общими выводами и прогнозами в этой области в аспекте становления конституционной демократии в России, здесь анализируется фактическое положение, проблемы и противоречия по исполнению решений Конституционного Суда РФ федеральным законодателем, регионами, остальными судами. В порядке постановки вопроса схематично освещаются

вопросы исполнения решений Конституционного Суда РФ Правительством РФ, органами местного самоуправления и гражданами.

Общий вывод таков: решения Конституционного Суда РФ напрямую служат упрочению конституционной демократии, а имеющиеся сложности в проведении этих решений в жизнь связаны в основном с недостаточной профессионально-юридической отработкой ряда технологических вопросов.

1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАЩИТЫ ЧАСТНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Автономов А.С. «Конституционная защита владения в России»

Гаджиев Г.А. «Конституционные пределы возможного ограничения права частной собственности: публичный экономический порядок», «Основные конституционные принципы и их значение для регулирования отношений частной собственности»

Ковалевский М. А. «Конституционная охрана права частной собственности. Анализ федеративного и регионального законодательства, обеспечивающего охрану права частной собственности (включая законодательство о контрольных органах)»

Сергеев А.П. «Конституционно-правовые гарантии права интеллектуальной собственности»

Иванов А.А. «Правовые средства защиты права частной собственности»

В Конституции Российской Федерации 1993 года содержится ряд важных конституционных принципов и норм, направленных на обеспечение юридической безопасности частных собственников.

Основу системы конституционных норм составляют следующие положения Конституции Российской Федерации:

1. В Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (ч. 2 ст. 8).
2. Право частной собственности охраняется законом (ч. 1 ст. 35).
3. Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами (ч. 2 ст. 35).
4. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения (ч. 3 ст. 35).

Последовательная защита права частной собственности является стратегической целью российского государства.

Именно поэтому не только указанные нормы, но и все конституционные принципы оказываются задействованными для обеспечения стабильности отношений частной собственности.

Конституционные принципы

Конституционные принципы — это своего рода идеальная модель, которой должны соответствовать складывающиеся в обществе отношения собственности. На их базе и развивающихся их конституционных институтов определяются реальные отношения собственности, соответствующие либо не соответствующие идеальным, правовым представлениям. Во всяком случае, реально сложившиеся отношения собственности в российском обществе составляют важную часть нового конституционного порядка.

Правовое регулирование отношений собственности, включая, естественно, и отношения частной собственности, должно опираться на конституционные основы, ядро которых составляют основные конституционные принципы.

Конституционные основы правового регулирования отношений собственности образуют основополагающие конституционные нормы:

- формирующие предпосылки для возникновения института частной собственности;
- гарантирующие равное признание и защиту всех форм собственности со стороны государства;
- определяющие содержание, условия и порядок реализации права частной собственности;
- обеспечивающие право частной собственности соответствующими конституцион-

ными гарантиями, включающими охрану и защиту данного права.

В Конституции Российской Федерации данные нормы:

- обеспечивают выражение определенных концепций правового регулирования отношений, связанных с предпринимательской деятельностью;
- закрепляют принципы правового регулирования предпринимательства и отношений частной собственности;
- устанавливают исходные начала правового статуса предпринимателей, частных собственников, включающего в единстве и взаимодействии их права, обязанности, свободы, интересы, их гарантированность, охрану и защиту.

Взяты вместе все эти положения и образуют ту конституционную базу, на которой развивается право частной собственности, предусмотренное в статье 35 Конституции РФ. В статье 36 по сути дела речь идет об отдельной разновидности данного права — о праве частной собственности на землю; оно, безусловно, не может рассматриваться как самостоятельное конституционное право, не связанное с правом, гарантированным в статье 35 Конституции Российской Федерации.

Но и в статье 34 Конституции Российской Федерации, гарантирующей право на предпринимательство, предусматривается право на свободное использование своего имущества для предпринимательской деятельности. По всей видимости, право частной собственности в широком смысле должно включать в себя и право на интеллектуальную собственность, которая упомянута в части 1 статьи 44 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, когда мы в настоящем Докладе определяем конституционные основы правового регулирования отношений частной собственности, мы имеем в виду право частной собственности в широком смысле, включая содержание норм статей 34, 35, 36 и 44 Конституции Российской Федерации.

Основу правовых принципов регулирования экономических отношений составляют конституционно-правовые принципы, предусмотренные в Главе 1 Конституции Российской Федерации.

Такие конституционно-значимые принципы, как принципы правового государства, неприкосновенности права частной собственности, стабильности гражданского оборота и свободы договора, неприемлемости несоразмерного ограничения экономических прав, недопустимости произвольного вмешательства в сферу частных интересов и т.д., образуют своего рода консти-

туционно-правовую систему координат, в которой и должна осуществляться проводимая государством экономическая политика.

Перечисленные, а также и другие конституционные принципы являются ядром правовой инфраструктуры рыночной экономики. Непризнание (а, следовательно, — незакрепление этих принципов и прав человека в Конституции), несоблюдение этих прав государством, отсутствие необходимой защиты прав и свобод человека означают только одно — невозможность существования современной рыночной экономики.

Каждый из указанных принципов обеспечивает свою сферу воздействия на регулирование предпринимательской деятельности:

- принцип демократизма — самостоятельный, свободный выбор форм предпринимательской деятельности; самостоятельность и самоуправление в организации самой этой деятельности;
- принцип равноправия — равное право всех субъектов предпринимательской деятельности перед законом (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ); недопустимость установления для разных субъектов юридически неравных правовых рамок при фактически сходных или одинаковых обстоятельствах; равное право доступа к предпринимательской деятельности; равные права предпринимателей на рынке (недопущение монопольного положения отдельных предпринимателей, равные условия конкуренции) и др.;
- принцип социальной справедливости — право на получение предпринимательского дохода соразмерно затраченным предпринимателем усилиям и вложенному в дело имуществу; обязанность уплаты налогов пропорционально полученному доходу;
- принцип гарантированности — созданием со стороны государства необходимых условий для предпринимательской деятельности и обеспечение последней путем соответствующих мер государственного регулирования;
- принцип государственной защиты прав, свобод и интересов предпринимателей — признанием со стороны государства права на защиту; конституционное закрепление положений о гарантированности защиты прав и свобод (ст. 45 Конституции РФ) и их обеспечении правосудием (ст. 18 Конституции РФ); социальное партнерство гражданина и государства, работника и работодателя, производителя и потребителя, предполагающее не просто сочетание их интересов, а такую

степень их взаимодействия, которую можно было бы обозначить как воспринятую сторонами добровольно, по внутреннему убеждению необходимость действовать в направлении достижения определенных экономических, социальных, культурных и духовных общественных задач, отвечающих общим интересам, достижении общих благ.

Одним из конституционных принципов, учитывающих в процессе правового регулирования отношения частной собственности, считается принцип презумпции добросовестности предпринимателей-собственников.

Для того, чтобы не подвергать экономическую свободу чрезмерным, недопустимым с точки зрения Конституции Российской Федерации, ограничениям, государство в процессе правового регулирования экономических отношений должно действовать в рамках конституционной системы координат, образуемой принципом экономической свободы и экономическим конституционным публичным порядком. Это значит, в частности, что в процессе правового регулирования законодателю следует исходить из презумпции добросовестности предпринимателя, налогоплательщика, выводимой из смысла статей 49, 54 Конституции Российской Федерации. Государство не имеет права создавать юридическую и налоговую системы, полагая, что субъекты экономических отношений — недобросовестные и незаконопослушные граждане. Правовое регулирование, основанное на презумпции недобросовестности участников экономического оборота, приводит к чрезмерному налогообложению.

Регулируя экономические отношения, государство, если оно стремится быть правовым, не имеет права провоцировать несоблюдение законов.

Охрана права частной собственности

Опасаясь возврата к прежней экономической и политической системе, законодатель пожелал придать конституционный смысл направленности осуществляемых реформ, закрепив в акте наивысшей юридической силы правило об охране законом права частной собственности.

Таким образом, это правило служит:

- 1) прямым указанием на то, что конституционную основу экономики России составляет частная собственность;
- 2) косвенным указанием на конституционность рыночного характера данной экономики;

- 3) косвенным указанием на невозможность нормативного пересмотра результатов проведенной приватизации государственного имущества.

Подобное фундаментальное определение конституционной нормы об охране частной собственности законом требует тщательного анализа содержания данной нормы.

Во-первых, необходимо отметить, что специальное указание конституционных норм на охрану частной собственности законом:

- а) является преградой такой «социализации» права частной собственности текущим законодательством, которая чрезмерна и приводит к обесцениванию содержания этого права и фактическому упразднению рыночной экономики;
- б) требует от законодателя установления в законах действенных гарантий, позволяющих частному собственнику не только реализовать имеющееся у него право собственности, но и защитить данное право от возможных нарушений как со стороны частных лиц, так и со стороны публичных органов.

Во-вторых, это указание свидетельствует о либеральном характере Конституции Российской Федерации, устанавливающей приоритет прав граждан (частных лиц). Действительно, право частной собственности представляет собой как бы синтез всех остальных прав человека и гражданина, и поэтому именно для данного права в специальной конституционной норме предусмотрена необходимость его охраны законом.

Содержание конституционных норм позволяет заключить, что институт охраны имеет своим предметом как индивидуальные, так и коллективные (общественные) блага, в том числе и такое благо, как право. При этом обычная для конституционных норм широта их содержания приводит к многозначности понятия «конституционное право собственности». Например, данное понятие включает и такое право, как право на собственность.

Право на собственность было закреплено еще статьей 2 Декларации прав человека и гражданина 1789 года. Объектом подобного права является собственность как некий социальный институт, связанный с экономической организацией общества. В обществе, основанном на рыночной экономике, наличие или отсутствие у лица частной собственности существенно влияет на его возможность удовлетворить свои потребности. Право, регулирующее отношения в данном обществе, не может безразлично относиться к подобному положению вещей и в ряде случаев в своих нормах обуславливает возникновение или прекращение право-

способности наличием или, соответственно, отсутствием у лица определенного размера имущества. В виду этого в обществе, основанном на рыночной экономике, без признания и охраны права на собственность невозможно обеспечить его членам достойную жизнь, а вместе с ней и стабильность общества.

В отличие от права собственности (если рассматривать его как некоторое субъективное право), связанного с некоторым конкретным имуществом, право на собственность представляет собой защищаемый законом интерес в наличии у лица имущества в собственности безотносительно к тому, в каком конкретно имуществе реализуется данный интерес.

Дополнительным подтверждением тому, что содержание конституционного права собственности включает в себя, в первую очередь, право на собственность, служит конституционный принцип: согласно ему основные права и свободы человека (а к ним Конституция РФ относит и право собственности) неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Если конституционное право собственности понимать только как право собственности на конкретное имущество (в рыночной экономике отчуждаемость, оборотоспособность — основные свойства имущества), то мы войдем в противоречие с конституционным принципом неотчуждаемости основных прав. Это позволяет утверждать, что принцип неотчуждаемости действует в отношении только той составляющей конституционного института права частности собственности, которая представляет собой право на собственность.

Институт конституционной охраны частной собственности в зависимости от того, что служит объектом охраны — субъективное право собственности или право частной собственности как институт объективного права — можно рассматривать в двух аспектах:

- как упорядочение властной деятельности государства по формированию норм объективного права частной собственности, и
- как деятельность, направленную на обеспечение реализации субъективного права собственности.

Охрана частной собственности законом осуществляется путем формирования следующих правовых институтов, гарантирующих право частной собственности:

- института, регулирующего владение, пользование и распоряжение имуществом как собственным;
- института, устанавливающего основания и порядок приобретения, перехода и утраты права частной собственности;

- института справедливого и соразмерного ограничения права в целях достижения общественной пользы и/или государственного интереса.

В рамках перечисленных институтов законодатель использует различные способы охраны частной собственности; важнейшие из них:

- равноценное возмещение;
- наследование;
- приватизация;
- бухгалтерский учет;
- правомерное установление публичных ограничений права собственности, в том числе обязательных финансовых обременений и административных изъятий.

Конституция Российской Федерации предусматривает защиту не только права собственности как такового, но и составляющую его триаду, все иные вещные права. Так, часть 2 статьи 35 гласит: «Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами». Хотя и так ясно, что указанные три правомочия связываются с правом частной собственности — это, тем не менее, не дает оснований утверждать, что владение, пользование и распоряжение сводятся на конституционном уровне лишь к правомочиям собственника. Конституция обеспечивает права владения, пользования и распоряжения как отдельные вещные права наряду с правом собственности, а не только в рамках его обеспечения.

Конституционные границы возможных ограничений права собственности федеральным законом

Необходимо проводить различие между такими понятиями, как ограничение права частной собственности и определение объема содержания этого права.

Это утверждение может быть пояснено на следующем примере.

В соответствии со статьей 209 Гражданского кодекса Российской Федерации пределы оборотоспособности земли устанавливаются федеральным законом. Данная норма исходит из того, что земля «используется и охраняется в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории» (ч. 1 ст. 9 Конституции РФ).

Данная конституционная норма — конституционная основа для публично-правового регулирования земельных отношений, для введения экологических правил и норм о целевом

использовании земли, о предельных размерах участков земли в частной собственности и т.д.

Являются ли эти нормы права ограничением права частной собственности или же их надо рассматривать как уточнение содержания данного права? От ответа на этот вопрос зависит решение проблемы разграничения законодательных полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами.

Если такие случаи рассматривать как ограничения основного права, то в силу части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации вводить их можно только федеральным законом. Если же это — уточнение содержания права, то тогда, поскольку земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (п. «к» ст. 72 Конституции РФ), нормы о предельных размерах земельных участков в частной собственности могут вводиться законами субъектов Российской Федерации на основе рамочных положений федеральных законов.

Анализируемый вопрос демонстрирует связь проблем ограничения права частной собственности с конституционным принципом федерализма (ст. 11 Конституции РФ).

Итак, в конституционном праве существуют такие понятия, как: ограничение права частной собственности; ограничение полномочий законодателя по ограничению права частной собственности; определение конституцией или законом рамок этого права.

Согласно части 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации при осуществлении прав и свобод человека не должны нарушаться права и свободы другого человека. В части 2 статьи 36 Конституции Российской Федерации устанавливается общий конституционно-правовой режим: право частной собственности на землю, то есть владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц.

Подобные ограничения вводятся не федеральным законодателем, носят естественный характер, проистекают из самой природы данного права и в силу этого закрепляются в Конституции.

Ограничения порядка осуществления права собственности, вытекающие из правила о недопустимости шиканы, не только являются частью позитивного права.

Природа их — естественно-правовая. Это одно из требований, императивов, по своей исходной основе рожденных непосредственно самой жизнью общества. Оно вытекает из приро-

ды, естества человеческого бытия, из объективных условий жизнедеятельности, то есть из естественного хода событий.

Такое ограничение существует не потому, что появилась статья 17 в Конституции Российской Федерации. Это правило разумно, и отсюда следует сделать вывод.

Из всей массы случаев, когда собственник ограничивается в своих возможностях владеть, пользоваться, распоряжаться своей собственностью либо осуществлять свои правомочия, необходимо выделить случаи естественного ограничения порядка осуществления права собственности. Это — ограничения, имманентно вытекающие из природы права, и естественные с точки зрения конституционного права. Их естественность состоит в том, что они находятся за пределом круга тех ограничений права собственности, которые вводятся федеральным законодателем в порядке, установленном в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Каков практический смысл в выделении и разграничении этих 3-х понятий?

На наш взгляд, определить конкретный перечень недопустимых случаев злоупотребления правом собственности в позитивном законе невозможно. Арбитражно-судебная практика последних 5 лет свидетельствует о чудесах находчивости, проявляемых предпринимателями, изобретающих все новые и новые варианты злоупотребления правом. В пресечении этого анти-социального поведения велика роль не только федерального законодателя, но и судов. И когда суды обнаруживают, что право требования уступлено по договору цессии только для того, чтобы избежать уплаты налогов, то они должны исходить из установленных в статье 17 (ч. 3) Конституции Российской Федерации и статье 10 Гражданского кодекса Российской Федерации пределов осуществления права собственности. Такие случаи, когда собственник осуществляет право собственности исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребляет правом в иных формах, являются недопустимыми, влекущими отказ со стороны суда в защите принадлежащего ему права.

Следует обратить внимание на гибкость закона. Ориентируя, как и в статье 226 Германского Гражданского Уложения на поиск субъективного намерения причинить вред другому, Гражданский кодекс Российской Федерации не устанавливает ограничительного, исчерпывающего перечня случаев (или форм) злоупотребления правом, поскольку статья 10 Гражданского кодекса Российской Федерации предполагает возможность злоупотребления правом и в иных формах.

Все остальные случаи ограничения права собственности — одновременно и ограничение суверенных прав законодателя — должны подчиняться тому конституционно-правовому режиму, который предусмотрен в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

Концепция правового государства требует, чтобы «тяжелое ядро» основного права или его сущность в любом случае не было затронуто законодателем. Но при этом Конституция Российской Федерации допускает возможность «лишения имущества». Обратим внимание — лишение именно имущества, а не права собственности. Дело в том, что тут мы имеем дело с юридической фикцией — можно лишить собственника конкретного имущества, но, поскольку гарантируется право на предварительное и равноценное возмещение, «тяжелое ядро» права собственности, его сущность как бы сохраняются.

Конституционные гарантии статьи 35 Конституции Российской Федерации, на наш взгляд, представляют собой найденный в конституционном праве разумный баланс или компромисс между необходимостью учета конституционных принципов как демократии, так и правового государства при решении проблемы принудительного отчуждения имущества для государственных нужд.

Принцип демократии предполагает учет интересов большинства в обществе. Если руководствоваться только этим принципом, то можно обосновать очень широкие ограничения права частной собственности. Однако в конституционном праве существует и принцип правового государства, который уравнивает принцип демократии.

При поиске сбалансированного характера ограничений права частной собственности нередко коллизии между парламентом и конституционным судом. Парламент как политический орган обычно отдает предпочтение конституционному принципу демократии, ориентируясь на интересы большинства. Конституционный Суд как юридический орган должен ориентироваться и на принцип правового государства, защищающий меньшинство от большинства.

Следующая проблема связана с известной конкуренцией между принципами демократии и правового государства в случае определения размера компенсации, выплачиваемой собственнику при принудительном отчуждении у него имущества.

Гражданское законодательство предусматривает возможность прекращения права соб-

ственности в силу закона (ст. 306 ГК РФ) с обращением в государственную собственность имущества, находящегося в собственности граждан и юридических лиц (национализация), с возмещением стоимости этого имущества и других убытков (ст. 235 ГК РФ).

Следовательно, отчуждение имущества у частного собственника без возмещения стоимости недопустимо вообще. Конституционный Суд Российской Федерации Постановлением от 16 мая 2000 года признал не соответствующими статьям 35 (ч. 3), 46 (ч. 1) и 55 (ч. 2 и 3) Конституции Российской Федерации положения пункта 4 статьи 104 Федерального закона от 8 февраля 1998 года № 6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» в той части, в какой они по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, позволяют передавать муниципальным образованиям жилищный фонд социального назначения, детские дошкольные учреждения, объекты коммунальной инфраструктуры, жизненно необходимые для региона, без выплаты должникам-собственникам, находящимся в процедуре конкурсного производства, разумной, справедливой компенсации, обеспечивающей баланс между публичными и частными интересами¹.

Вопрос о том, какой должна быть стоимость отчуждаемого для государственных нужд имущества частных собственников, приобретает принципиальное значение. Что означает «равноценное возмещение»? Надо ли оценивать экономическую ценность изымаемой вещи, исходя из существующей ценности по рыночным ценам, или же необходимо принимать во внимание ту экономическую ценность от эксплуатации вещи, которая в будущем может возрасти (то есть потенциально более высокую стоимость)?

При определении размера компенсации необходимо учитывать многие конституционные требования. Право частной собственности призвано защищать только разумный эгоизм. При определении размера компенсации надо также учитывать потребности всего общества в развитии транспорта, средств связи и т.д. Компенсация не должна достигать таких размеров, чтобы различные публично-значимые инновации становились экономически невыгодными в силу высоких затрат на компенсацию за изъятие имущества. Развитие технического прогресса не может сдерживаться в силу действия права частной собственности. Необходимо принимать во внимание также то обстоятельство, что источ-

¹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2000. № 4.

ник выплаты компенсации частным собственникам — это не какие-то «закрома Родины», а налоговые поступления, получаемые от других собственников.

В Конституции Российской Федерации определены важнейшие критерии возмещения при принудительном отчуждении имущества для государственных нужд, которое должно быть равноценным. Между тем, Европейский Суд по правам человека допускает возможность снижения размера возмещения, в результате чего оно уже не будет «равноценным». В решении от 23 сентября 1982 года по иску Спорронги и Лоннрот против Швеции Европейский Суд указал, что «суды должны определять, было ли соблюдено справедливое равновесие между требованиями интересов общества и необходимыми условиями защиты основных прав личности»¹.

Сравнение этих двух различных способов определения размера возмещения при отчуждении имущества для публичных нужд позволяет сделать вывод о том, что предусмотренная в части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации норма о возмещении построена на частноправовых принципах неприкосновенности собственности и обеспечения восстановления нарушенных прав, в то время как правовая позиция Европейского Суда по правам человека исходит из того, что отношения, возникающие при отчуждении имущества у частных собственников, представляют собой сферу прежде всего публичного права.

Возможны ситуации, когда государство, приняв закон, вводит правовой режим и устанавливает порядок владения, пользования и распоряжения имуществом, при котором, не изымая имущество юридически, изменяет экономическую структуру, то есть изымает собственность фактически.

Последствия подобного законодательного регулирования могут иметь такой же характер, что и при национализации имущества без выплаты компенсации.

Следует ли и в этих случаях законодательное регулирование порядка владения, пользования и распоряжения имуществом оценивать как прекращение права собственности с выплатой стоимости имущества?

Трудно ответить на этот вопрос однозначно. Отвечая положительно, можно получить следующий результат: любое нормативное ограничение полномочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом будут расцениваться как изъятие собственности, как умаление права частной собственности.

Таким образом, те ограничения права частной собственности, которые могут устанавливаться федеральным законом, согласно части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, надо разделить на две группы: 1) ограничения порядка владения, пользования и распоряжения имуществом, дающие право на компенсацию, и 2) ограничения порядка владения, пользования и распоряжения имуществом, не дающие такого права.

Первая группа ограничений вводит правовой режим, фактически означающий публичное служение вещи. Примером такого рода ограничения может стать запрет собственнику земельки участка возводить какие-либо постройки на нем, чтобы не испортить пейзаж. По сути, подобный запрет означает введение законом публичного сервитута, в силу чего частное имущество служит публичным целям. В этом примере выплата компенсации должна производиться аналогично случаям изъятия имущества для государственных нужд. Можно сформулировать принцип, когда законодатель должен избегать неоправданного, несправедливого возложения несения бремени публичного служения вещи только на небольшую группу частных собственников.

Иными словами, благая публичная цель сохранения первозданного пейзажа не может достигаться путем введения ограничений права частной собственности без выплаты собственникам компенсации за публичное служение их вещей. По сути дела, это — публичный сервитут, не известный пока гражданскому законодательству России.

Устанавливаемые законом ограничения права частной собственности могут состоять из прямых и косвенных. Когда в федеральном законе предусматривается ограничение определенных предметов (яды, оружие и т. д.) в гражданском обороте, это означает, что с введением этого ограничения оборотоспособности одновременно вводятся ограничения по субъектам права частной собственности (например, несовершеннолетнее лицо не вправе приобретать определенные виды оружия). Ограничение права частной собственности в этом случае носит прямой характер, поскольку представляет собой по предусмотренным в законе основаниям сужение объема содержания данного права. Однако толкование понятия «ограничение права частной собственности» применительно к России выглядит несколько искусственным.

Действительно, из такого толкования рассматриваемого понятия возможно исходить,

¹ Европейский Суд по правам человека. Избранные решения. М., 2000. Том 1. С. 399–400.

если исторический процесс развивался бы следующим образом: сначала право частной собственности носит абсолютный, наиболее полный по объему правомочий собственности, характер и лишь затем, постепенно осуществляется сужение круга этих полномочий.

Именно таким образом последние 200 лет развивалось право собственности во Франции, США, Германии и т.д. В России этот процесс протекал иначе и поэтому используемое нами понятие «ограничение права частной собственности» не имеет исторической детерминации.

Однако и в России свобода человека в экономической сфере определялась достаточно широко сначала в Гражданском кодексе, хотя в других федеральных законах эта свобода постоянно подвергалась ограничениям. В Конституции Российской Федерации в части 3 статьи 55 устанавливается для законодателя возможные пределы ограничения содержания права частной собственности.

Следует отметить, что именно сужение объема субъективного права частной собственности может признаваться ограничением права, которое не является чрезмерным или непропорциональным. Чрезмерное сужение права частной собственности будет иметь место в случаях, когда закон касается сущности, основного содержания или, образно выражаясь, «тяжелого ядра» субъективного права. Чрезмерное сужение права частной собственности не относится к понятию «ограничение права», поскольку в силу части 2 статьи 55 Конституции Российской Федерации в данном случае будет иметь место либо отмена, либо умаление прав и свобод, в равной степени недопустимые. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина.

Все иные случаи отрицательного влияния на правовой статус частного собственника, помимо сужения содержания субъективного права собственности, можно рассматривать как косвенные ограничительные меры.

Поскольку под правовым статусом частного собственника понимается не только набор принадлежащих ему субъективных правомочий, но также конституционные принципы и общие принципы права, обязанности и законные интересы, то даже самые, казалось бы, отдаленные от субъективного права частной собственности нормы или институты могут рассматриваться как косвенные ограничения. Так, например, российское процессуальное законодательство предусматривает возможность многократного повторного пересмотра судебных решений по гражданским делам, вступивших в законную силу. В этих целях используется такой институт,

как надзор, не свойственный правовым системам других европейских стран.

Нормы трудового законодательства Российской Федерации устанавливают многочисленные обязанности работодателей — частных собственников по выплате разного рода социальных выплат своим работникам (например, обязанность по выплате средней заработной платы за дни учебы по заочной форме обучения или же оплата в течение времени, необходимого для ухода за ребенком). Эти нормы трудового законодательства также могут рассматриваться как косвенные ограничительные меры. Когда государство как участник гражданских правоотношений ставится в особое, более привилегированное положение по сравнению с другими участниками экономического оборота, — это опять же пример косвенного ограничения права частной собственности.

Гражданское законодательство Российской Федерации допускает возможность привлечения государства в определенных случаях к имущественной ответственности. Однако в 2001 году судебные приставы, обязанные обеспечивать исполнение решений судов, стали возвращать гражданам и юридическим лицам исполнительные документы о взыскании в их пользу с Министерства финансов Российской Федерации, которое в соответствии со статьей 16 Гражданского кодекса Российской Федерации должно являться надлежащим ответчиком по делам о взыскании убытков, причиненных государственными органами или должностными лицами этих органов.

Согласно статье 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий государственных органов либо должностных лиц этих органов, должен возмещаться за счет государства.

Однако судебные приставы не в состоянии исполнять вступившие в законную силу решения судов по той причине, что статья 110 Федерального закона от 27 декабря 2000 года № 150-ФЗ «О федеральном бюджете на 2001 год» и Постановление Правительства РФ от 22 февраля 2001 года № 143 «Об утверждении Правил взыскания на основании исполнительных листов судебных органов средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета» установили, что взыскатель должен сам предъявлять выданный судом исполнительный документ по денежному обязательству Министерству финансов Российской Федерации. При этом введенный на 2001 год порядок исполнения судебных решений по искам к казне противоречит Федеральному закону от 21 июля 1997 года № 119-ФЗ «Об исполнитель-

ном производстве» и Федеральному закону от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах», согласно которым судебные приставы должны заниматься этими исполнительными документами.

Правительство Российской Федерации в своем Постановлении от 22 февраля 2001 года № 143 явно превысило свои полномочия, закрепив в подзаконном нормативном акте обязанность самого взыскателя представлять исполнительный лист судебного органа по денежному обязательству в орган федерального казначейства по месту открытия лицевого счета должника.

Сложившийся механизм «опустошения» судебного решения, безусловно, является косвенным ограничением права частной собственности.

Статья 110 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2001 год» предоставила право Правительству Российской Федерации установить порядок исполнения упомянутых исполнительных документов. Однако Правительство Российской Федерации вместо этого определило новые субъекты исполнительного производства. Что же касается порядка исполнения, который надлежало установить Правительству РФ в течение двух месяцев, то до середины мая 2001 года этот порядок так и не был установлен.

Косвенное ограничение права частной собственности может иметь место при возложении на частных собственников публичных функций. В частности, Федеральный закон от 29 декабря 1994 года № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» определил организации, хотя и не являющиеся государственными предприятиями, но обязанные осуществлять ответственное хранение материальных ценностей государственного резерва. При этом предусматриваются необходимые суммы вознаграждения за хранение нефтепродуктов, а в силу статьи 11 возмещение затрат организациям, осуществляющим ответственное хранение государственного резерва, производится в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Кроме того, Правительство Российской Федерации утвердило Положение о порядке финансирования системы государственного резерва, в соответствии с которым нормы расходов по оплате услуг частных предпринимателей, осуществляющих ответственное хранение, определяются Комитетом Российской Федерации по государственным резервам в зависимости от вида хранящихся материальных ценностей.

Такой порядок создает возможность устанавливать размеры возмещения за ответственное хранение без учета фактических затрат организаций-хранителей, что, естественно, может противоречить статье 36 Конституции Российской Федерации.

Перспективы развития законодательства о защите права частной собственности

Защита прав собственников является самостоятельным фактором, повышающим инвестиционную привлекательность российской экономики.

Надежная правовая защита частной собственности — это путь преодоления экономического самоизоляции России, способ постепенного вступления в структуры Европейского Союза и Всемирной торговой организации.

Для обеспечения юридической защищенности прав частных собственников нужны усилия всех властей. В существенной корректировке нуждаются взаимоотношения всех ветвей власти с активной частью гражданского общества, особенно с бизнес-сообществом России.

Необходимо исключить всякую явную или скрытую зависимость федеральной, региональной и муниципальной властей от олигархических предпринимательских структур. Показателем слабости нынешней государственной власти России может служить нежелание (или неспособность) обеспечить равный подход ко всем предпринимательским структурам. Продекларированный принцип равноудаленности государственной власти от бизнес-структур, соответствующий конституционному принципу равенства всех перед законом, судом и принципу правового государства, должен быть материализован, для чего необходимы усилия всех ветвей власти.

Усиление государственной власти в сфере экономики предполагает разделение власти и бизнеса, особенно на региональном и муниципальном уровнях. Власть не должна заниматься бизнесом, поскольку в таком случае возникает недобросовестная конкуренция. Выборы нового губернатора или мэра не следует использовать для передела собственности. Проявлением недопустимых взаимоотношений власти и бизнеса, порождающих конфликт интересов и даже эрозию власти, являются случаи использования административных рычагов, правоохранительных и даже судебных органов в конкурентной борьбе, а также перемещение госчиновников в предпринимательские структуры.

Для создания нового блока административного законодательства, призванного регулировать отношения в сфере «власть—бизнес», необходимо:

- законодательно осуществить регулирование государственного субсидирования неэффективных предприятий. В процессуальном законодательстве надо предусмотреть новые средства защиты ин-

тересов предпринимателей такие, как «иски конкурентов», предъявляемые в случаях, когда какому-то предприятию выделена госсубсидия, а не получившие ее потенциальные ремитенты в судебном порядке требуют проверки обоснованности и законности оказанной помощи;

- разработать правовые принципы субсидирования неэффективных производств, особенно предприятий АПК, ВПК, которые в некоторых случаях паразитируют за счет предприятий реального рыночного сектора;
- принять закон о государственном субсидировании, направленный на пресечение скрытого субсидирования и на обеспечение открытости всех связанных с этим административных процедур (определение правовых принципов взаимоотношений государства с тысячами неэффективных, чаще всего государственных или муниципальных предприятий является стратегической целью, не достигнув которой не удастся достигнуть стабильности прав частных собственников, поскольку перекачивание финансовых ресурсов во множество неэффективных государственных или квазичастных предприятий может подорвать основы частной собственности);
- усовершенствовать бюджетное законодательство в части, касающейся выдачи гарантий частным бизнес-структурам со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Пункт 6 статьи 126 Гражданского кодекса Российской Федерации допускает возможность принятия Российской Федерацией на себя гарантии (поручительства) по обязательствам субъекта Российской Федерации, муниципального образования или юридического лица.

Получила распространение весьма сомнительная практика поручительства облкрайадминистрациями перед банками по долгам коммерческих организаций. Нередко при невозврате суммы кредита банку, последний обращается с иском к облкрайадминистрации в суд. При этом выявляются существующие неувязки между гражданским и финансовым законодательством, поскольку, согласно бюджетному законодательству субъекта Российской Федерации, облкрайадминистрация не вправе самостоятельно, без участия представительного органа субъекта Российской Федерации выдавать поручительство.

Законодательная власть должна принять новые законы (закон об обороте сельскохозяйственных земель и др.), внести изменения в действующие законы (законы о банкротстве, кото-

рые сейчас активно используются для передела собственности и захвата бизнеса; обеспечить систему гарантирования вкладов в банках).

Юридическая безопасность частных собственников в значительной степени ослаблена в силу серьезных дефектов законодательства о банкротстве и грубых просчетов в практике его применения. Поэтому последние 3–4 года произошло немало скандальных «декоративных банкротств». Недобросовестные предпринимательские структуры освоили технологию злоупотребления правами, предоставляемыми законодательством о банкротстве, для передела собственности.

Во многих западных странах конкурсные управляющие, согласно законодательству, назначаются судом, преимущественно из лиц посторонних, а не избранных кредиторами. При этом суд не ограничен в своем праве выбора конкурсного (арбитражного) управляющего и мнение кредиторов о кандидатуре управляющего не имеет для суда обязательного значения.

В российском же законодательстве о банкротстве публичное начало в выборе управляющего неразумно ослаблено, поскольку собрание кредиторов фактически предопределяет кандидатуру управляющего.

Весьма показательно, что в перечне видов деятельности, на осуществление которых требуются лицензии, содержащемся в новом Федеральном законе от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», отсутствует деятельность внешних и конкурсных управляющих. При этом лицензирование видов деятельности, не указанных в этом перечне, прекращается со дня вступления в силу данного Федерального закона. В результате публичное начало еще более ослабело.

Чрезвычайно важным направлением развития охраны права частной собственности является совершенствование корпоративного управления.

В России после массовой приватизации сложилась такая модель управления АО, когда роль менеджеров — бывших директоров государственных предприятий повысилась чрезмерно. Именно менеджеры ущемляют права так называемых миноритарных (мелких) акционеров. Необходимо совершенствовать российскую модель корпоративного управления на основе реальной и эффективной защиты интересов и прав инвесторов.

В настоящее время законодательство о хозяйственных обществах предусматривает право мелких акционеров обращаться с исками к члену совета директоров (наблюдательного совета) общества, единоличному исполнительному органу общества о возмещении убытков, причинен-

ных обществу, однако на практике такие иски не предъявляются.

Правовая защита частной собственности потребует пересмотра всего российского законодательства, а не только гражданского права.

Органы исполнительной власти должны сократить избыточное государственное вмешательство в дела бизнеса. Следует пересмотреть существующие административные процедуры, регулирующие обязательную сертификацию продукции, разного рода разрешения, согласования, регистрации. Нужно в ускоренном порядке создать систему административных судов, причем в качестве самостоятельной ветви судебной власти.

Органы судебной власти — суды — должны «освоить» возможности конституционных принципов для защиты права частной собственности. Используя Конституцию Российской Федерации, высшим судам следует создать систему судебных прецедентов, основанных на применении норм Конституции Российской Федерации, обеспечивающих надежную защиту права частной собственности. Нижестоящие суды, применяя законы, при возникновении сомнений о конституционности законов обязаны обращаться с запросами в Конституционный

Суд Российской Федерации. Это и будет вкладом судов в конституционализацию российского законодательства.

Суды должны определить содержание наглядных правовых принципов, направленных на охрану права частной собственности. Необходимо выделить эти судебные решения в особую группу прецедентов. Целесообразно преподавание практических курсов «Правовая охрана частной собственности» для студентов юридических факультетов и издание соответствующих учебных пособий с обзором указанных судебных прецедентов.

Надо устранить расхождения между нормами российского права и международных конвенций об авторском праве, интеллектуальной собственности.

Оговорка Правительства Российской Федерации о не предоставлении охраны иностранным произведениям, которые на дату вступления Бернской конвенции в силу для Российской Федерации являются на ее территории общественным достоянием, должна быть признана юридически ничтожной либо, по крайней мере, применяться в отношении иностранных произведений, уже ставших на ее территории общественным достоянием ввиду истечения срока охраны.

2. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И НЕКОТОРЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РЕАЛЬНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Краснов М.А. «Проблемы взаимодействия между обществом и государством (общие вопросы)»

Исаева Н.М. «Конституционно-правовые вопросы взаимодействия общества с представительной властью»

Глушко Е.К. «Конституционно-правовые основы взаимодействия общества и исполнительной власти»

Абросимова Е.Б. «Взаимодействие гражданского общества и государства (судебная власть)»

Козырин А.Н. «Взаимодействие общества и государства в сфере публичных финансов»

Шаблинский И.Г. «Государство и некоммерческие организации — конституционно-правовые основы взаимодействия»

Возрождение и быстрый рост структур гражданского общества в России обычно увязывают со второй половиной 80-х годов. Ослабление репрессивной функции тоталитарного режима, его эрозия открыли путь к рождению десятков тысяч общественных инициатив и групп, рассматривающих себя в качестве внешней силы по отношению к государству. В течение очень короткого, но примечательного периода, ассоциируемого иногда с романтической порой реформаторства Горбачева, бурное развитие многообразных форм самостоятельных объединений никак не коррелировалось с развитием естественных рыночных отношений в экономике. То есть последние лишь создавались, а новые «неформальные» объединения уже вовсю конфликтовали с властью, добиваясь соучастия в управлении и законотворчестве.

Исходная радикальная политизация процесса возрождения гражданских структур оставила определенный след на дальнейшем развитии их отношений с государством. Однако этот след с течением времени слабел и размывался. Политизация в целом ускорила и, если так позволительно выразиться, ужесточила осознание гражданским обществом своей роли перед властью. В то же время, слой «ангажированного бюргерства», социально и экономически активных граждан, оставался весьма тонок. Радикальное его преобразование было связано с расширением сферы экономической свободы, приватизацией, трансформацией директивной экономики в нормальную, складывающуюся из взаимодействий более или менее равноправных сил¹.

Первую половину 90-х годов занял процесс диверсификации структур гражданского общества

¹ Одним из не вполне ожидаемых и грозных следствий этих процессов нужно признать быструю криминализацию некоторых сегментов гражданского общества: формирование и разрастание сети преступных сообществ. Самое характерное явление российской жизни 90-х годов — приобретение этими сообществами и группировками непропорционально большого общественного влияния. Ситуацию можно сопоставить, пожалуй, лишь с междоусобной сварой региональных преступных кланов в Италии 60-х и 70-х годов. Эта тенденция медленно изменяется под влиянием общего оздоровления экономической ситуации и легализации части теневого бизнеса.

(используем данный экономический термин с учетом его емкости), позволивший разделить коммерческому и некоммерческому сектору. Именно последнему в силу специфических задач настоящего исследования мы попытаемся уделить главное внимание.

Законодательство в прошедшие годы развивалось и едва поспевало за быстрым ходом общественных процессов, связанных, прежде всего, с неумением и подчас агрессивной настойчивостью «новых актеров» на политической сцене. Во время потрясших страну забастовок рабочих был принят Закон СССР от 9 октября 1989 году «О порядке разрешения коллективных трудовых споров (конфликтов)», установивший рамки и формат взаимоотношений власти (все промышленные предприятия находились в государственной собственности) и деятельность новых независимых профсоюзов (тогда зарождавшихся рабочих комитетов). В 1990 году 9 октября принят Закон СССР «Об общественных объединениях», в котором делалась попытка классифицировать последние и усовершенствовать регистрационную процедуру. Вспомнить можно и еще с десятков актов союзного и российского парламентов, сыгравших свою более или менее полезную роль в организации и регулировании деятельности гражданских структур. К наиболее важным следует отнести инкорпорацию в конституционный текст содержания Всеобщей декларации прав человека. Морально-психологический настрой в обществе был таков, что за эти поправки к Конституции Российской Федерации в 1992 году дружно голосовали будущие антагонисты — либералы-сторонники Президента Б. Ельцина, его противники — национал-коммунисты и сближающееся с последними депутатское «болото».

Но вершиной творчества в данной сфере, вероятно, мог бы стать раздел в новой Конституции Российской Федерации, проект которой пыталось утопить руководство Верховного Совета 1991–1993 годов. Этот раздел назывался «Гражданское общество» и предусматривал главы: «Собственность, труд, предпринимательство», «Общественные объединения», «Религиозные объединения», «Средства массовой информации» и т. д. Так или иначе, данный конституционный проект был интегрирован в другой, ставший Конституцией Российской Федерации 1993 года, но уже без названного раздела. Тогдашние лидеры конституционной реформы пришли к выводу, что этот раздел излишне усложняет и утяжеляет основное содержание проекта. Возможно, они правы.

И новая Конституция Российской Федерации, и 1993 год стали в определенном смысле вехами в не очень пока долгой истории взаимо-

отношений российского гражданского общества с российским государством. Главной целью Конституции Российской Федерации было установление нового властного механизма, значительно усиливавшего президентскую власть, а также исполнительную ветвь. Но в сфере взаимодействия государства и общества конституционные положения вполне четко определили важнейшие общелиберальные принципы. В статье 13 Конституции Российской Федерации предусмотрены политическое многообразие и многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, в статье 29 гарантируется свобода массовой информации и запрещается цензура, в статье 30 в принципе установлено право каждого (то есть как российского гражданина, так и иностранца и лица без гражданства) на объединение, включая право на создание профсоюзов.

Можно сказать, что Конституция Российской Федерации 1993 года подвела собой некую черту и некий итог под определенным этапом развития гражданских структур. Дальнейшее законодательство стало последовательной реализацией, раскрытием каждого из перечисленных положений.

Далее мы исследуем этот нормативный аспект, но сначала целесообразно попытаться хотя бы обозначить тот круг проблем, которые обрисовались в отношениях гражданского общества и государства к началу президентства Владимира Путина, на рубеже веков и, возможно, эпох. Каков промежуточный итог развития посттоталитарного гражданского общества? (Думается, что характеристика «посттоталитарный» пока еще не утратила своей актуальности.)

В процессе формулирования ответа на этот вопрос могут выявиться некоторые индикаторы зрелости гражданского общества — такие, как наличие самостоятельных негосударственных структур, гражданское самосознание, уровень влияния институтов гражданского общества на власть, гражданская солидарность.

Попытаемся коротко охарактеризовать то, на что указывают данные индикаторы.

Гражданские неполитические объединения. Гражданское сознание

Из всего многообразия видов общественных неполитических объединений, различаемых в данном случае по целям и задачам, выделим три специфических вида. Они либо вызваны к жизни, либо пережили короткий расцвет именно в пору возрождения гражданского общества в России. Они же сыграли в процессе этого воз-

рождения едва ли не ключевую роль. Речь идет о правозащитных и экологических организациях, а также об объединениях избирателей. Здесь хотелось бы отметить их активность, стремление участвовать в законотворчестве или, по крайней мере, в экспертизе проектов, то есть отстаивании общих для всех гражданских объединений интересов. Указанные организации (но, прежде всего, правозащитные), сыграли определенную роль в обсуждении и доработке проектов федеральных законов «Об общественных объединениях» (1995), «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» (1995), «О некоммерческих организациях» (1996). Объединения избирателей, их лидеры, а также некоторые депутаты, получившие благодаря им мандаты, активно участвовали на этапе закладки фундамента российского избирательного права в общественной экспертизе проектов федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (1994), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (1995).

Вообще, подъемы и спады общественных настроений, приливы народного энтузиазма и погружения в апатию, если пытаться хотя бы в некоторой мере измерить эти явления арифметически, могут отчасти иллюстрироваться электоральным поведением граждан: явкой на избирательные участки и в какой-то мере результатами голосования. Но о влиянии и тенденциях развития гражданских неполитических объединений с помощью подобных показателей судить трудно. Не все они регистрируются в соответствующих государственных органах, не все громко о себе заявляют. И все же некий вывод можно сделать.

К недавнему рубежу между веками и президентствами общее влияние упомянутых структур на жизнь общества, по сравнению с началом 90-х годов, скорее всего, ослабилось. Речь не только и не столько об упадке численности — и раньше подобные объединения не были особенно многочисленны. Речь о том, что с ними стали куда меньше считаться. Их деятельность мало интересует журналистов. К ним крайне редко обращается власть (законодательная и исполнительная), не видя в сущности никакой нужды в институте общественной экспертизы. Последний, выражаясь очень мягко, может считаться, если не мертвым, то дремлющим институтом. Однако в этом не стоит усматривать кризис либо злой умысел. Политически структурированное общество со сложившейся системой представительства и многопартийностью в подобных институтах особю и не нуждается. Об этом свидетельствует и зарубежный опыт.

В течение 90-х годов непрерывное охлаждение отношений между властью и правозащитными организациями отчасти объяснялось еще и реакцией последних на войну в Чечне. В силу своей природы и уставных задач правозащитники выказывали гораздо большую озабоченность бесправием и униженностью гражданского населения чеченских селений в зоне боевых действий, нежели действиями вооруженных сепаратистов.

В свою очередь активисты экологических организаций (Социально-экологический союз, российское отделение Greenpeace и небольшие региональные группы) оказались перед лицом абсолютного неприятия их деятельности как частными предпринятиями, так и органами государственной власти. Имеется в виду общий психологический фон или тон. Последний был задан уже в первых актах Правительства М. Касьянова, ликвидировавшего ведомство, занятое мониторингом состояния окружающей среды. На эту деталь реорганизации исполнительной ветви власти обратили внимание, помимо самих экологов, некоторые СМИ, а также лидеры либеральных политических объединений — «Яблоко» и СПС. Но в целом общественная реакция проявилась весьма вяло.

В связи с этим следует отметить один важный аспект. Можно предположить, что в сознании достаточно широкого слоя россиян в последние пять лет произошел ощутимый сдвиг или перестановка акцентов. В плоскости гражданского общества это выразилось в повышении роли некоммерческих организаций, действующих в сфере потребления, то есть структур, нацеленных на улучшение качества жизни. Рост потребительских настроений на фоне общей деполитизации и деидеологизации — в сущности, типичное явление для всех посткоммунистических государств, оставивших позади наиболее острую фазу экономического кризиса. Обновление российского законодательства, регулирующего потребительскую кооперацию, — например федеральные законы «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (1998), «О кредитных потребительских кооперативах» (2001) — оказалось вполне своевременным. (Следует лишь сожалеть, что массовое сознание в России, очевидно, все еще не воспринимает параметры состояния окружающей среды, прежде всего воды и воздуха, в качестве важных факторов качества жизни.)

Едва сформировавшись и достигнув не самых высоких ступеней зрелости российское гражданское общество обнаружило свои скрытые внутренние противоречия и противоборства. При обсуждении проекта Федерального

закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» (1997) правозащитные организации и иерархи Русской Православной Церкви (РПЦ) ранее, в начале 90-х годов, осознававшие себя скорее союзниками, теперь в ходе трудных дискуссий выступали в качестве антагонистов. Предмет дискуссии, пожалуй, можно свести к ряду положений, обеспечивавших некоторые преимущества так называемым «традиционным конфессиям». К последним законодатель относил, помимо православия, также ислам, буддизм и иудаизм. С учетом данного обстоятельства представители названных религий склонны были солидаризироваться с РПЦ. Однако многие правозащитники и эксперты усматривали в нормах проекта явное ущемление прав (официальная регистрация, приобретение помещений для организации молитвенных домов и т. п.) конфессий, не получивших статус «традиционных». Диапазон последних, естественно, оказался очень широк. С одной стороны, среди «неудобных» остались свидетели Иеговы, с другой — Римская католическая церковь.

Закон в итоге принят с учетом поправок и замечаний, выравнивавших положение конфессий и религиозных объединений перед государством. Такой исход законодательной борьбы без энтузиазма встречен иерархами РПЦ, в данном случае выражавшей, и это следует подчеркнуть, также и интересы трех других «традиционных конфессий».

Говоря об РПЦ — как важной общественной силе, цементирующей и духовно объединяющей, по крайней мере, часть гражданских структур в России (не только общества, связанные с Церковью непосредственно, но и некоторые творческие союзы и организации казачества и пр.), — необходимо отметить одно событие, имеющее принципиальное значение для раскрытия рассматриваемой темы. Оно, может быть, наиболее резко и остро проступает в православном сознании, но распространяется на все российское общество. Речь идет о фундаментальном мировоззренческом расколе, затрагивающем и клир, и мирян, и государственный аппарат, и структуры гражданского общества. Темы, где обнаружен раскол, в общем, многочисленны, но их можно свести к трем главным: роль средств массовой информации и политика государства по отношению к ним; межэтнические отношения внутри России; роль России на международной арене. Каждый из идеологических полюсов, проступающих в результате раскола, питается определенной традицией (или традициями), уходящей в отечественную историю. Трудно считать эту полярность совершенно новым явлением.

Один из полюсов увязывается с набором характерных идей, мнений и ассоциаций, в целом означающих предельно негативную оценку процесса десятилетней (1991–2001) трансформации государственного устройства и политического режима бывшего СССР в нынешнюю Российскую Федерацию. Согласно данной точке зрения, СМИ (в первую очередь электронные), неправоммерно выпущенные из под государственного контроля, играли и играют опасную роль, способствуя ослаблению государства и распространению аморализма. Само государство стало объектом враждебной акции со стороны внешних враждебных сил и их пособников внутри страны. Последние часто ассоциируются с определенными этническими группами либо проживавшими в России, либо составляющими основную массу мигрантов из новых государств Закавказья, но так или иначе выказавших свою «чуждость» российской государственности. США выступают в качестве главного геополитического противника и идеологического оппонента России, процесс же интернационализации (или глобализации) мировой экономики следует рассматривать как проект подчинения России американскому диктату.

Примерно таков набор идей, которые весьма условно можно ассоциировать со своеобразным фундаментализмом (по другой терминологии — с национал-государственнической идеологией) и которые выражают позицию определенной части гражданского общества в России. Эта идеология подчас страдает противоречивостью (самое заметное: ностальгическое отношение к бывшему единственному Союзу и обещаниями его восстановления сочетаются с неприязнью и презрением к бывшим согражданам из республик, лежащих к югу от России), не всегда способна предложить реальную альтернативу на практике, но необычайно эмоционально наполнена красочными романтическими символами.

Насколько популярны и распространены подобные воззрения? Данный вопрос связан с вопросом о том, как они представлены на политическом уровне? Ниже мы скажем об этом подробнее.

Противоположный идеологический полюс соединен с восприятием упомянутой трансформации (СССР — в РФ) в качестве более или менее естественного процесса. Такая точка зрения не усматривает в США и западном сообществе некоей враждебной силы, а пережитые социальные и экономические кризисы объясняются, главным образом, органическими пороками прежнего (однопартийного) режима и созданной им экономики.

Эти полярные позиции в течение последних лет устоялись, оформились, разошлись по раз-

личным печатным изданиям, общественным организациям, радиостанциям и творческим союзам, наконец, политическим (или политизированным) движениям и партиям. Общество незримо рассекает линии размежевания, которые могут быть малозаметны, но обычно проявляются при наличии любого повода — ухудшения экономической конъюнктуры, громкого политического события и т.п. Подобным поводом, между прочим, стали и кровавые террористические акты в Нью-Йорке и Вашингтоне 11 сентября 2001 года¹.

Далее мы обратимся к проблеме избирательного процесса и политического представительства различных групп и слоев общества.

Многопартийность. Избирательный процесс

Опыт трех избирательных кампаний и распределения депутатских мандатов по партийным спискам (1993–1999) позволяет сделать выводы, которые можно обозначить как архетипическая структура российского политического спектра. Источником определенных ассоциаций при этом должен служить опыт первой российской многопартийности, имевший место до 1917 года, — распределение депутатских мест между фракциями в I–IV Государственных думах Российской Империи. Представляется, что подобные обобщения, указывающие на связь эпох и преемственность некоторых общественных настроений и предпочтений, вполне уместны. (Отметим, между прочим, что легальное существование многопартийности в России в начале XX века длилось 12 лет — с ноября 1905 года по ноябрь 1917 года. К этому же рубежу приближается и «второе издание» российской многопартийности, если вести отсчет от марта 1990 года, когда сакраментальная поправка была внесена в статью 6 Конституции СССР.)

Именно в последние годы в политическом спектре Российской Федерации заметно проступило нечто наследственное, родовое. Его крайние участки остаются идеологически окрашены и каждый из них ассоциируется с определенным набором принципов и образов. Результаты выборов 1993–1999 годов в Российской Федерации позволяют констатировать, что национал-государственнический сектор, представленный КПРФ и ЛДПР, охватывает не менее трети электората, в то время как либеральный, олицетворяемый «Яблоком», ДВР и СПС, — не более 15–20 процентов. Средний участок остается в наибольшей степени деидеологизированным или, в равной мере, склонным принимать любую идеологию, если она ассоциируется с официальной позицией власти («партией власти»), с устойчивым политическим режимом. Неудивительно, что границы данного участка всегда размыты. В кризисных ситуациях, при выявлении симптомов неустойчивости режима средний участок легко терял часть своего электората. В 1993 и 1995 годы эта часть переходила к коммунистам и приверженцам имперской идеологии из партии Жириновского; при появлении признаков устойчивости — охотно возвращалась в объятия к условному среднему участку — «партии власти». С ней обычно связывают центральный участок политического спектра, включающего около 20 процентов электората.

Однако точнее было бы соединить эту многомиллионную массу избирателей со стремлением к условному status quo. Неудивительно, что в период с 1993 по 2001 год проявлялось очевидное намерение исполнительной власти превратить этот слой в свою социальную базу. «Партии власти» менялись, но участок политического спектра и соответствующий участок электората оставались более или менее стабильными, несмотря на «подвижность их границ».

Данную схему предпочтений интересно сопоставить с распределением депутатских мест

¹ Характерно, что на страницах одного православного издания можно встретить сосуществование обеих полярных и, в сущности, несовместимых позиций, что служило мрачноватой иллюстрацией трагической дихотомии российского политического сознания. В «Православной Москве» (№ 21 (255), ноябрь, 2001) в заметке «Церковь скорбит о погибших в Америке», в частности, приводилось высказывание управляющего делами Московской Патриархии митрополита Солнечногорского Сергия: «Трагедия, которая произошла в Соединенных Штатах Америки, никого не может оставить равнодушным. Святейший Патриарх поручил мне передать слова утешения и поддержки всем американским гражданам, которые пережили эту трагедию... лицо терроризма меняется, стараются убить не одного человека, а тысячи ни в чем не повинных людей с тем, чтобы запугать целый народ и осуществить свои планы. Американский народ очень добросердечный и простой...». Немного ниже в заметке «На выбор остается все меньше времени» содержались уже совсем иные оценки: «Мы вступили в новую эру — но не 11 сентября, а несколько раньше, — в эру начавшегося еще при нашей жизни Страшного Суда. Падение двух Вавилонских башен сделало это очевидным. Те, кто ценой собственной жизни снес эти символы цивилизации мерзостей и блудодейства, как бы задали каждому из нас вопрос: а вы, на чьей стороне?.. Мусульмане и взяли на себя инициативу войны против насаждаемого в мире бесстыдства... Никому из нас не уйти от необходимости определиться и ответить хотя бы самим себе, с кем ты в своем сердце».

между фракциями в III и IV Государственных думах Российской Империи (1908–1912), в определенной мере отразившим политический спектр последних спокойных лет Империи. У конституционных демократов, отражавших либеральную часть спектра, было в этих Государственных думах соответственно 54 и 59 мест или 13–14 процентов от общего числа мандатов. «Союз 17 октября», выражавший охранительные, умеренно-консервативные взгляды, обладал, соответственно, 154 и 98 депутатскими местами (37 и 23%). «Союз русского народа» и близкие к нему организации набирали в каждом случае от 130 до 140 депутатов или 30–35 процентов. Тут должна быть отмечена некоторая неустойчивость последних показателей, объяснимая «обменом депутатами» между крайними и соответственно смежными крыльями двух союзов. Отметим, что при действовавшем тогда избирательном законе возможно было исказить реальную картину политических предпочтений, сложившихся в обществе. Насколько сильно — дискуссионный вопрос. Можно предположить, что значительно больше своих депутатов могли бы провести в Государственную думу социалистические партии и несколько больше — кадеты.

Скорее всего, расстановка основных политических сил последнего десятилетия Российской Империи наметила уже столетие назад то, что мы выше определили как архетип российского спектра. Не менее 15 процентов избирателей готовы были голосовать тогда и голосует сейчас за партии, ассоциируемые с идеями прав человека, свободной экономики и интеграции в сообщество демократических государств. Около трети граждан голосовали тогда и голосуют сейчас за сохранение существующих порядков как таковых, руководствуясь (сознательно или бессознательно) мудрым принципом — «не было бы хуже». Наконец, около трети (или даже чуть больше) электората составляли и составляют сторонники той или иной разновидности национал-государственнической идеологии.

Разумеется, главная, бросающаяся в глаза особенность современного политического спектра состоит в том, что на участке, удобренном столетием раньше «Союзом русского народа», теперь успешно действует партия, называющая себя Коммунистическая партия Российской Федерации. Но это лишь видимый парадокс. КПРФ с момента своего создания фактически исповедует националистическую разновидность олигархического коллективизма (термин, ставший популярным благодаря книге Дж. Оруэлла, но чаще всего увязываемый с другим понятием — сталинизмом — обозначением соответствующей практики) с сильным элементом ксе-

нофобии. Политическое превращение, сделавшее КПРФ хозяином (по крайней мере, главным совладельцем) националистического участка спектра, — по большому счету одно из следствий российского политического опыта XX века. Опыта, постепенно устранявшего преграды и противоречия между отечественными радикалами, традиционно приписывающих себя к «левому» и «правому» флангам, но неуклонно шедших друг другу навстречу. Теперь они пришли, встретились. Наследники черносотенцев более не защищают институт монархии ввиду отсутствия такового. Преемники традиций РСДРП(б) отказались от безудержного атеизма. В результате, обрисовалось обширное поле общих взглядов, на которые, впрочем, еще в «Вехах» указывал С. Франк, а в «Дороге к рабству» — Фридрих фон Хайек.

Наличие в российском политическом спектре трех главных, архетипических участков (а в гражданском сознании трех основных слоев) не есть, разумеется, нечто совершенно исключительное. Подобные в идеологическом смысле участки имеются в политическом спектре едва ли не любого европейского государства, однако там они находятся в совершенно ином соотношении, иных пропорциях. При этом к характерным российским особенностям следует отнести высокую степень отчуждения и взаимной неприязни, бытующих в отношениях двух крайних участков спектра, двух слоев гражданского сознания. Между ними постоянно существует напряжение.

Глубинный мировоззренческий раскол общества фактически блокирует проявление гражданской солидарности. Точнее, последняя обнаруживает себя послойно; солидарные чувства проявляются лишь в пределах сообществ единомышленников. Тут уместно говорить, что именно марксисты именовали классовыми чувствами с точки зрения эмоционально-психологической (отношение к «средствам производства» и др. здесь, разумеется, не при чем). Друг к другу эти сообщества относятся скорее с холодной неприязнью. Не должна в связи с этим удивлять относительно «слабая» реакция «общественности» на процесс, например насильственного внедрения в телекомпанию «НТВ» нового хозяина, придания ей нового облика (соответствующего эстетическим и прочим вкусам власти) и ликвидации ТВ-6. Определенная часть гражданского общества наблюдает за данным процессом с нескрываемым злорадством.

Подобное же чувство испытывает, вероятно, другая часть общества в связи с пребыванием в Лефортово создателя национал-большевистской партии писателя Э. Лимонова. Обвинение его в терроризме выглядит достаточно нелепо и, во

всяком случае, может служить поводом для серьезных сомнений и вопросов. Адресовать их власти решается опять же лишь «сообщество единомышленников». (Впрочем, можно упомянуть о попытках вялого протеста российского ПЕН-центра и выступлений в защиту Лимонова, прозвучавших по «Радио Свобода».)

Теперь следует обозначить важнейшее из государственных следствий этого мировоззренческого раскола. Российское государство, а точнее всякий конкретный политический режим, включая нынешний, олицетворяя собой сосуществование двух полярных мировоззрений, безотчетно стремится к установлению некоего баланса, но не избегает откровенного крена в ту или иную сторону. Любой крен, естественно, встречается полярно противоположными реакциями.

Думается, что оценка российского политического режима должна учитывать данную специфическую особенность — существование государства «при» расколотом обществе внутри него.

В данном контексте рассмотрим далее некоторые тенденции в развитии партийного строительства. Среди российских политических партий, возникших в течение последних 10 лет, явно преобладали организации лидерского типа, то есть образовавшиеся вокруг персоны конкретного лидера и сохранявшие устойчивость в силу его популярности. Идеиная ориентация вождя, разумеется, имела значение, но при этом его личные проблемы и колебания сильно отражались на судьбе всей партии. Из организаций такого типа устойчивую политическую роль и «собственный» электорат сохранили такие идеологические антиподы, как «Яблоко» под руководством Григория Явлинского и ЛДПР под водительством Владимира Жириновского.

Партии власти, претендовавшие на лаковую середину спектра (а при случае и на прилегающие части крайних его участков) — «Выбор России», Партия российского единства и согласия (ПРЕС), «Наш дом — Россия», «Отечество — Вся Россия», «Единство», как правило, строились по типу клиентелл с широким подключением госаппарата и системы иерархических связей. Фактически их можно считать реальными партиями в той же мере, в какой можно считать человеком искусно сделанный и насыщенный электроникой человекоподобный манекен (кстати, выделившийся из «Выбора России» — «Демократический выбор России» уже совсем иная структура, не связанная с партией власти).

КПРФ как наиболее сильная и хорошо организованная партия изначально обладала солидной членской базой и вполне определенной

идеологией: ни первое, ни второе никогда не вызывало сомнений у экспертов. Недоумение могла вызвать лишь склонность некоторых наблюдателей усматривать в жизнедеятельности партии Зюганова эволюцию в социал-демократическом направлении. С социал-демократической идеологией (как разновидностью либерализма) КПРФ фактически никогда не имела ничего общего и вовсе этого не скрывала. Для того чтобы понять данный факт, достаточно изучить хотя бы программу, принятую IV съездом КПРФ в 1997 году.

Одной из целей Федерального закона «О политических партиях» (2001) можно, вероятно, считать укрупнение существующих партий, ориентацию их на создание сильных региональных отделений. Скорее всего, эта задача решится формально: численность партий будет наращиваться главным образом на бумаге. Общее количество партий, прошедших государственную регистрацию, может несколько снизиться, хотя и незначительно. Имеет определенное позитивное значение то, что упомянутый Закон стимулирует партии принимать участие в выборах, предусматривая основания для ликвидации «спящих», бездействующих структур.

В целом этот Закон коррелируется с развитием избирательного законодательства, укрепляя и развивая один из элементов смешанной избирательной системы — институт выборов по партийным спискам (спискам избирательных объединений и блоков). Смешанная избирательная система, действующая при выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации, на наш взгляд, одно из наиболее серьезных достижений российской демократической реформы. Введенная в 1993 году президентским указом, эта система спустя год получила поддержку всех фракций Государственной Думы Российской Федерации. Следует отметить, что в проекте новой редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (внесенном в Государственную Думу в 2001 году) предусмотрены положения, предписывающие использование смешанной системы при выборах законодательных собраний субъектов Российской Федерации.

Избирательный процесс в Российской Федерации подробнейшим образом — по стадиям и процедурам — расписан в федеральном и региональном законодательствах, регулярные обновления которых, как правило, в дальнейшем детализировались. Главные направления избирательного процесса можно определить следующим образом: выравнивание возможностей кандидатов в ходе предвыборных кампаний;

установление более жестких юридических рамок деятельности избирательных комиссий.

В целом в последние годы избирательная система Российской Федерации, бесспорно, приблизилась к признанным международным стандартам. Российское гражданское общество получило инструментарий для обеспечения представительства всего спектра политических мнений. В частности, кандидаты могут выдвигаться как партиями, так и группами избирателей. Регистрация кандидатов может производиться и на основании собранных подписей, и на основании внесенного избирательного залога: тем самым сужалось поле для произвола избирательных комиссий. Всем кандидатам гарантированы бесплатно равное время эфира и равные объемы печатных площадей.

Но, тем не менее, едва ли не каждая избирательная кампания и на федеральном, и на региональном уровнях получает в средствах массовой информации оценки — «грязная» или «бесчестная».

Чаще всего причиной конфликтов становится именно деятельность ангажированных СМИ, связанных с избирательной кампанией. Последнюю именуют «грязной» обычно из-за обилия негативной информации, а точнее публикаций, нацеленных на компрометацию или оскорбление конкретных кандидатов. У этих кандидатов, как правило, нет времени на обжалование в суд подобных оскорблений. В ходе региональных кампаний печатные издания и телепрограммы делятся на враждующие «лагеря». Однако подобные методы контрагитации приобретают характер откровенной травли или «информационного подавления» противника, если одна из сторон в предвыборной схватке обладает явным преимуществом на поле масс-медиа, то есть контролирует телеканалы или газеты.

Тенденцией можно признать доминирующую роль в ходе агитационного поединка, которую играют представители действующей исполнительной власти. Правда, в различных субъектах Российской Федерации ситуация в большей степени различна: если в Татарстане и Псковской области зависимость СМИ заметна, то в Свердловской и Нижегородской областях действуют десятки независимых изданий и телеканалов.

Отметим, что и на федеральном уровне президентская власть с помощью различных механизмов стремится осуществлять контроль над общероссийскими телеканалами. Этот контроль, конечно, уже не означает навязчивую повседневную опеку, но приобретает решающее значение в ходе избирательных кампаний. Фактический контроль над двумя общероссийскими телеканалами имел решающее значение для успеха на выборах в Государственную Думу Рос-

сийской Федерации в 1999 году избирательного блока «Единство», поддержанного (и созданного) федеральным правительством.

Другая сфера использования неправовых методов — манипуляция поведением ангажированных избирательных комиссий, осуществляемая исполнительной властью. Эти методы, правда, используются все реже. Подобные манипуляции слишком очевидны. Однако в 1998 году в Башкортостане избирательная комиссия Республики отсекала (лишила регистрации) негодных кандидатов на должность президента, несколько не заботясь о поддержании хотя бы видимости соблюдения законности. Федеральные власти тогда проявили пассивность. Верховный Суд Российской Федерации, признав в итоге факт нарушений, не решился поставить под сомнение результаты состоявшихся выборов.

Еще хуже, когда ангажированными выглядят сами суды. Тут трудно говорить о тенденции, но ряд судебных решений по избирательным спорам, принятых в последние годы, напоминает о возможной политической мотивации. В 2000 году за несколько дней до голосования Курский областной суд отменил регистрацию действующего губернатора Александра Руцкого, вновь баллотирующегося на этот пост. Представляя информацию о недвижимой собственности, он серьезно уменьшил площадь своей московской квартиры. Наблюдатели отмечали, что устранение Руцкого добивались представители Администрации Президента Российской Федерации, надеясь на победу своего кандидата (последний проиграл коммунисту Михайлову). Деятельность Руцкого и его команды вызывала серьезные сомнения и нарекания, однако он был явным фаворитом предвыборной гонки (и в полной мере, кстати, использовал подконтрольные ему СМИ).

В июне 2001 года Приморский краевой суд уже после первого тура голосования на выборах губернатора края отменил регистрацию одного из кандидатов, вышедших во второй тур, В. Черепкова, обвинив его в нарушении правил предвыборной агитации. Тем самым была расчищена дорога другому кандидату, поддержанному Кремлем (тоже, впрочем, в итоге проигравшему).

Вопрос о праве государственных органов отменять регистрацию кандидатов, выдвинутых партиями либо группами избирателей, остается одним из узловых вопросов развития избирательной системы в России. Найти альтернативу действующему порядку пока довольно сложно: отмена регистрации остается наиболее серьезным и действенным наказанием для нарушителей правил избирательной кампании. Однако

подобные «наказания» способны раз и навсегда отбить охоту посещать избирательные участки у многих граждан. Обида избирателя (за которого уже все решили) и его ощущение собственного бессилия — весьма серьезные факторы вызревающего кризиса в отношениях «государство—общество».

Взаимодействие с представительной властью

На федеральном уровне партии были и остаются главным связующим звеном между законодателями и гражданским обществом, а точнее политизированной его частью. Депутаты — представители партий в Государственной Думе РФ склонны укреплять эту связь. Федеральный закон «О политических партиях» (2001) устанавливает, что партии теперь являются единственным видом общественных объединений, обладающих правом выдвижения кандидатов на выборах в органы государственной власти.

Голосуя за список конкретного избирательного объединения, избиратель может осознать свой выбор и обдуманно выразить свою волю. Весьма вероятно, что выборы по партийным спискам половины депутатов Государственной Думы Российской Федерации станут для избирателя более привлекательной, интригующей политической акцией. Однако намного слабее роль партий при выборах депутатов законодательных собраний субъектов Российской Федерации (проходящих, как правило, по мажоритарной системе).

Ключевую роль на этом уровне играют разнообразные региональные финансово-бюрократические группировки, обеспечивающие предвыборные кампании большинства кандидатов. Эти группировки также можно причислить к элементам гражданского общества, если бы многие из них не были столь тесно связаны с властными структурами.

Кроме того, следует отметить, что избирательный процесс в России уже в значительной мере коммерциализирован. Имеется в виду финансирование процедуры выдвижения кандидата, его предвыборной агитации, его штаба. Диапазон «цены кампании» колеблется в зависимости от уровня выборов: от нескольких десятков тысяч долларов при выборах органов местного самоуправления до нескольких миллионов долларов при выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации. (Разумеется, у отдельных популярных политиков имеется возможность избежать чрезмерных затрат именно в силу их известности и авторитета, но это исключения из правила.)

С начала 90-х годов законодатель стремился к тому, чтобы выборы не сводились к соревнованию капиталов. Одним из правовых инструментов служило установление предельно допустимых расходов на кампанию. Данный инструмент, впрочем, оказался неэффективным. Вероятно, оптимальный путь все же лежит в совмещении коммерческой и политической целей — например, введением элементов пропорциональной избирательной системы на региональном уровне. В этом случае финансовые группы вынуждены увязывать свои интересы с поддержкой той или иной партии и института многопартийности в целом.

На федеральном уровне механизм формального политического представительства дополняется неформальным кулуарным лоббированием. Лоббируются, главным образом, бюджетные показатели либо налоговые льготы. Некоммерческим организациям, если у них возникает потребность в урегулировании определенной сферы отношений, трудно выдержать конкуренцию могущественных соперников. Среди постоянных лоббистов важнейшее место занимают гигантские сырьевые корпорации — олигополии. Обычно весьма активна роль лобби военно-промышленного комплекса. До недавнего времени серьезную роль играло аграрное лобби — сообщество директоров крупных государственных и акционерных сельскохозяйственных предприятий (в основном убыточных). В последние годы это сообщество оказалось расколотым. Значительная часть директоров и, соответственно, лидеров Аграрной партии России (АПР) поддержала принятие нового Земельного кодекса, допускающего куплю-продажу земель сельскохозяйственного и промышленного назначения. Другая часть АПР солидаризировалась с лидерами КПРФ, противниками Земельного кодекса.

Среди влиятельных лоббистов имеются и весьма специфические организации, занимающие некое промежуточное положение между государством и коммерческими структурами, например Ассоциация содействия ЗАТО (закрытые административно-территориальные образования, пользующиеся некоторыми налоговыми льготами).

Принятие федерального закона, регулирующего лоббирование, постоянно откладывается (в программе законодательной деятельности и сейчас значится проект Закона «О правовых основах лоббистской деятельности в федеральных органах государственной власти»). Это происходит потому, что в подобном законе никто особенно не заинтересован. В Государственной Думе Российской Федерации давно сложилась практика, используемая в работе лоббистов с депутатами и аппаратом. Это удоб-

но обеим сторонам и строится все на основе неформальной иерархии. Во взяточничестве либо вымогательстве может быть обвинен тот работник аппарата, который попытается действовать самостоятельно и за пределами иерархии. (О депутатах тут вообще не идет речь: им обвинение в коррупции не грозит в силу иммунитета, парламентской корпоративной солидарности и стремления правоохранительных органов избегать конфликтов с депутатским корпусом.)

Политические инициативы, адресованные Государственной Думе Российской Федерации различными структурами гражданского общества, нередки и они, как правило, строго дифференцированы по фракциям. Например, ветеранские организации обычно адресуют свои предложения фракции КПРФ. Практичные профсоюзы предпочитают работать с фракциями, олицетворяющими «партию власти» («ОВР» и «Единство», объединенные ныне в единую структуру). Сами по себе российские профсоюзы, в данном случае имеется в виду крупнейшее профобъединение — ФНПР, являются наследниками мощной полугосударственной структуры, обладавшей солидной финансовой и материально-технической базой. Независимые профобъединения, настроенные более радикально (в частности объединение «Соцпроф», профсоюз авиадиспетчеров и некоторые другие профцентры) и действовавшие независимо от ФНПР, не слишком успешно лоббируют свои интересы, например им не удалось добиться учета своих поправок к проекту нового Трудового кодекса.

Экологические организации чаще всего действуют через фракции «Яблоко» и СПС. Самая масштабная их инициатива — сбор подписей в поддержку референдума по вопросу о ввозе на территорию России ядерных отходов — не смогла остановить принятия закона, разрешающего такой ввоз. Голосов двух названных фракций было явно недостаточно.

В ряде случаев именно структурам гражданского общества и тем же экологическим организациям, объединениям предпринимателей, обществам потребителей и т.п. принадлежит ведущая роль в обнаружении и обозначении сфер общественных отношений, нуждающихся в регулировании. Как правило (правда, не всегда), речь идет о различных областях частного права с учетом новых явлений и тенденций в коммерческих отношениях, достижений

научно-технического прогресса и т.д. Необходимость в формулировании норм должна быть осознана достаточно широким кругом субъектов указанных отношений, прежде чем предложение (проект) решится продвигать от своего имени влиятельная некоммерческая организация. Ее представители, выполняющие лоббистскую функцию (хотя и не преследуя непосредственной корысти), находят форму для обращения к руководству фракции или к председателю (заместителю председателя) соответствующего парламентского комитета либо к депутату — члену этого комитета.

Путь от инициативы к законопроекту может быть и более извилистым. В результате обозначения ранее не определенной сферы отношений, нуждающихся в регулировании, возможно издание совершенно нового закона (например Федерального закона «Об электронной цифровой подписи»¹) или поправки в действующий Закон (например «О внесении изменения в статью 99 ГК РФ» в части уточнения порядка оплаты акций акционерных обществ).

Следует также вскользь упомянуть еще о двух видах связи, существующей между законодательной властью и гражданским обществом в России. Речь идет о наделении отдельных групп граждан, не являющихся депутатами, правом законодательной инициативы и об институте отзыва депутата.

Для реализации народной законодательной инициативы, закрепленной, в частности, законодательством крупнейшего субъекта Российской Федерации — города Москвы, главным препятствием, по-видимому, останется процедура проверки достоверности собранных подписей: петицию с законодательной инициативой должны подписать не менее 10 000 москвичей. До сих пор решавшие подобные задачи избирательные комиссии, осуществляя такую проверку, действовали весьма произвольно. Например, из-за не проставленной одним избирателем даты рождения забраковывался весь лист с подписями. Несмотря на незначительность общественной роли данного института, сам по себе он представляется полезным и способным в надлежащий момент восполнить или дополнить волю регионального законодателя.

Но вряд ли эта оценка применима к институту отзыва депутата, хотя и установленному законами ряда субъектов Российской Федерации, но, тем не менее, вызывающему по этому

¹ В Государственной Думе оказалось три варианта проекта указанного Закона, из которых два продвигались представителями бизнес-сообщества (мы не дифференцируем тут данное понятие), а третий, судя по всему, руководством ФАПСИ — государственного органа, выделенного когда-то из КГБ и обеспечивающего правительственную связь. Принят был последний вариант.

вопросу споры. На наш взгляд, этот институт является все же рудиментом, генетически связанным с императивным мандатом депутата. На практике процедура отзыва никогда не доводится до конца и чаще всего используется в качестве инструмента давления на депутата в процессе межпартийной, межклановой борьбы.

Взаимодействие с исполнительной властью

В связи с ограничением объема мы отметим лишь три формы взаимодействия: участие граждан Российской Федерации в выборах главы государства и высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации; деятельность ряда консультативных и совещательных органов при указанных должностных лицах; осуществление рядом общественных объединений некоторых контрольных полномочий в сфере деятельности исполнительной власти.

Разумеется, по социально-политической значимости две последние формы взаимодействия несопоставимы с первой. Прямые всеобщие выборы главы государства (и глав субъектов РФ) можно отнести к числу важнейших достижений российской политической реформы. Порядок указанных выборов закреплен в Федеральных законах «О выборах Президента Российской Федерации» (1999) и «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (2001), а также в соответствующих законах субъектов Российской Федерации.

Правом выдвигать кандидата на должность Президента Российской Федерации, а равно на высшую должность субъекта Российской Федерации обладают как группы избирателей, так и политические партии. И Борис Ельцин, и Владимир Путин формально выдвигались группами избирателей, хотя затем о своей поддержке их кандидатур заявляли лидеры партий.

Из консультативных структур, образованных при Президенте Российской Федерации для поддержания устойчивых связей с крупными сегментами гражданского общества, наибольшее значение имели три образования: Совет по взаимодействию с религиозными объединениями, Комиссия по правам человека и Комиссия по вопросам помилования. Состав последней стал в последние месяцы предметом острых дискуссий между представителями Администрации Президента РФ и ряда правозащитных объединений. Инициатива обновления комиссии принадле-

жит, судя по всему, руководству министерств внутренних дел и юстиции, полагающих, что члены комиссии склонны удовлетворять чрезмерное количество просьб о помиловании.

В конце 2001 года Комиссия по вопросам помилования при Президенте РФ была упразднена. Вместо нее теперь образуются комиссии с аналогичными функциями в каждом субъекте Российской Федерации: они будут готовить заключения по материалам о помиловании для дальнейшего представления высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента РФ (от 28 декабря 2001 года) не менее двух третей этих комиссий должно формироваться из «представителей общественности». Вопрос об эффективности столь радикального решения, связанного с переносом функции помилования на уровень субъектов Российской Федерации, остается открытым.

Во многих субъектах Российской Федерации при главах исполнительной власти созданы консультативные органы — советы, общественные палаты и т.д., позволяющие администрациям вести диалог с представителями всех более или менее влиятельных региональных общественных объединений. Нередко подобные советы носят декоративный характер и крайне редко созываются. Но и примеров постоянного взаимодействия между ними и властью тоже немало. В Кемеровской и Омской областях, а также в других регионах консультации глав администраций с подобными советами даже послужили основой для принятия конкретных решений.

Сферой, где интересы граждан и государственной власти переплетаются особенно тесно (или даже совпадают) остается государственная служба. В этой связи хотелось бы сказать о нескольких ее особенностях.

В последние пять—семь лет государственная служба, речь идет о службе в федеральных органах государственной власти, стала более доступна и открыта для всех категорий граждан, если сравнивать нынешнее положение с ситуацией последних лет существования СССР и годами начального «постсоветского» периода. Информация о структуре, кадровом составе и фактическом состоянии государственной службы давно уже стала предметом широких дискуссий в средствах массовой информации. Объем материалов, имеющих гриф «для служебного пользования» либо «секретно», в настоящее время ничтожно мал. Практически давно не действуют (либо действуют периодически и по специальным распоряжениям) механизмы проверки биографических данных лиц, поступающих на государственную службу. Не осуществляется (в привычном смысле этого

слова) и идеологический контроль. В государственном аппарате можно встретить лиц, состоящих в различных партиях и движениях.

Главная причина относительной легкости поступления на службу — это значительное снижение реальных доходов госслужащих и сравнительно невысокая, по сравнению с заработками в других секторах экономики, заработная плата. Несколько снизилось значение (и качество) иных социальных гарантий, связанных со статусом госслужащего. (Указанные гарантии установлены Федеральным законом «Об основах государственной службы Российской Федерации» (1995) и конкретизированы региональными законами, принятыми в ряде субъектов Российской Федерации.) Таким образом, доступность к государственной службе, увы, коррелируется со снижением ее социального престижа.

Говоря о федеральном «этаже» государственной службы, следует отметить некоторые черты, обозначившиеся в условиях нового политического режима, ассоциируемого с новым Президентом Российской Федерации.

Одна из особых черт этого режима — более активное, чем раньше, проникновение на высшие его этажи представителей бизнес-сообщества. Тихий наплыв управленцев из коммерческих структур происходит порциями, импульсами и не зависит от экономической конъюнктуры. Собственно, кадровый обмен между сообществами — политическим и деловым — протекал и при Ельцине, но именно теперь он обрел характер долговременной тенденции. Опытные бойцы из правлений банков и корпораций оседают на должностях не ниже уровня начальника главного управления (главка). Отсюда удобнее потом рокироваться обратно — в правления и советы директоров. Слой этих менеджеров политического профиля и в Администрации Президента РФ, и среди новых членов Совета Федерации пока еще тонок, но имеет тенденцию к увеличению. Скорее всего, это станет нормой в наступившей политической эпохе. Рекрутирование такого рода аппаратчиков, кстати, является нормой в мире развитых демократий.

Следует сказать и еще об одном. Некоторую привлекательность с точки зрения пришельцев из «частного сектора» обрели лишь высшие должности. Что касается средних и прочих (начальники отделов, советники, консультанты и т.д.), то, как и раньше, очевидно их быстрое обесценивание: они составляют основную массу должностей в аппарате, вытесняя младшие, совсем уже малооплачиваемые. Причины лежат на поверхности — это кумовство и связанное с ним стремление выбить для «своего» человека должность, хотя бы как-то соответ-

ствующую его претензии, а также низкий уровень заработной платы, не дающей никаких оснований для спроса, например на такие должности, как эксперт или ведущий специалист. При этом штат аппарата постепенно разбухает и обретает многослойность (управления в Администрации Президента РФ давно уже поглощены главками).

Можно ли говорить о чрезмерном расширении аппарата, которое противоречит бюджетным интересам других слоев общества? Однозначно судить об этом трудно ввиду отсутствия объективных критериев. Формальные пределы численности установлены локальными нормативными актами, принятыми, в частности, и палатами Федерального Собрания, и Администрацией Президента Российской Федерации.

Например, нормативная штатная численность аппарата Государственной Думы Российской Федерации (установлена Постановлением палаты от 4 февраля 1994 года) составляет 1195 человек, из которых 677 входят в центральный аппарат, 132 относятся к аппаратам фракций, а 386 работают в парламентских комитетах. Разумеется, все эти данные меняются (хотя бы в силу неоднократного изменения числа фракций и комитетов) и, скорее всего, в сторону увеличения. В аппарате Совета Федерации Российской Федерации (согласно Постановлению палаты от 23 января 1997 года) должно работать до 895 человек. В Администрации Президента РФ (согласно Распоряжению от 12 февраля 1998 года) трудилось 1945 сотрудников. И эти показатели, вероятно, серьезно «поползли» вверх, о чем можно судить по отдельным постановлениям и распоряжениям, добавлявшим штатные единицы в конкретные структурные подразделения.

Констатируя тенденцию увеличения численности госаппарата, следует еще раз сказать, что приведенные данные не позволяют со всей достоверностью сделать вывод о том, что государственные служащие «съедают» непропорционально большую часть бюджета. Мировых нормативов оптимальной численности аппарата действительно не выработано. В аппаратах палат Конгресса США, по некоторым данным, трудится около 6 тысяч человек. Много это или мало?

Взаимодействие с судебной властью

Влияние структур гражданского общества на процессы формирования и функционирования органов судебной власти в целом опосредовано и малозаметно. Это обусловлено самой природой судебной власти и в первую очередь инцидентным характером ее деятельности. В наи-

большей степени указанное влияние выражено при формировании корпуса Конституционного Суда Российской Федерации и мировых судей.

В первом случае Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (1994–2001) предоставляет определенной категории общественных объединений — всероссийским юридическим сообществам и, в частности, объединением адвокатов, ассоциациям юристов и, конечно, органам судебного сообщества Российской Федерации — возможность выдвигать кандидатуры на должность судей Конституционного Суда РФ. Далее кандидатов ожидает трехступенчатая процедура отбора. Их список, как правило, серьезно сокращается в Администрации Президента РФ. Затем его изучает (и изменяет, если посчитает нужным) непосредственно сам глава государства, чтобы потом на основании пункта «е» статьи 83 Конституции Российской Федерации внести соответствующие кандидатуры на рассмотрение Совета Федерации.

Процедура назначения мировых судей, основы статуса которых заложены Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации» (1998) в значительной мере регламентирована региональным законодательством. Но ни в одном субъекте Российской Федерации, где принят соответствующий Закон (на март 2001 года — 66 законов), не предусмотрены прямые выборы мирового судьи населением. Необходи-

мо подчеркнуть, что в России мировой судья — государственный институт, но не институт гражданского общества. Во всех субъектах Российской Федерации мировых судей назначают региональные законодательные органы государственной власти. Полномочиями по представлению кандидатур обладают либо областные (краевые) суды, либо главы исполнительных органов государственной власти (губернаторы), либо региональная квалификационная коллегия судей. На долю структур гражданского общества — органов местного самоуправления — остается лишь функция согласования.

Разумеется, обычной формой взаимоотношений судебного органа с гражданином либо общественным объединением является участие последних в судебном процессе. В его рамках особое значение приобретает проблема получения гражданином надлежащей информации о материалах конкретного дела (например судебных решений) и о деятельности суда в целом.

В завершение можно обозначить некоторые направления деятельности государства, стремящегося к укреплению своего правового характера и к постоянному диалогу с гражданским обществом.

Мы бы выделили три таких направления: обеспечение развития негосударственных средств информации; создание налоговых и иных условий для малого и среднего бизнеса; дальнейшее укрепление многопартийной системы.

3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАЛИЗМА В РОССИИ

1. ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТЕЙ РАЗНОГО УРОВНЯ

Варламова Н.В. «Принцип единства системы государственной власти в Российской Федерации практика его реализации»

Окуньков Л.А. «Президент и федеральные органы исполнительной власти в системе государственного управления России», «Политическое представительство интересов субъектов Федерации на федеральном уровне «до» и «после» реформ», «Ответственность субъектов Федерации за нарушение федерального законодательства и ответственность федеральной власти за вмешательство в дела субъектов Федерации»

Цыганенко И.Г. «Организация взаимодействия между федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления»

Васильева Т.А. «Разрешение правовых коллизий между Федерацией и субъектами Федерации»

Фролов Е.С. «Конституционные особенности формирования бюджетной и налоговой систем на федеральном и региональном уровне»

2. СТАТУСНАЯ АСИММЕТРИЧНОСТЬ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ

Кузнецова О.В. «Экономическое развитие регионов и статус субъектов Федерации»

Крылов Б.С. «Конституционно-правовые формы выражения статусной асимметрии и ее социально-экономическая и политическая обоснованность»

Афанасьев М.Н. «Федеративная политика второго президентства: реформа или контрреформа?», «Институт полномочных представителей Президента России в федеральных округах: Замысел, практика, результаты», «Изменения в системе политического представительства интересов субъектов Федерации», «Проблемы российского федерализма и федеративная политика второго президента. Промежуточные итоги»

3. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ РФ

Лаптева Л.Е. «Традиции местного самоуправления в российском праве»

Постников А.Е. «Система федеральных гарантий местного самоуправления и механизмы их действия», «Правовые гарантии местного самоуправления в региональном законодательстве»

Васильев В.И. «Законодательство о местном самоуправлении и практика его реализации»

Федерализм обозначен в Конституции Российской Федерации в качестве одного из основополагающих принципов государственного устройства.

Статья 5 Конституции РФ устанавливает, что равноправными субъектами Российской Федерации являются республики, края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа. Одновременно в Конституции РФ подчеркивается, что «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство», а края, области, города федерального значения, автономные области и автономные округа имеют свои уставы и законодательство. В качестве характерных черт федеративного устройства Конституция РФ указывает на государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органа-

ми государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации. Специально обращается внимание на то, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Принципиальное значение имеют положения, закрепленные в части 3 статьи 11 Конституции РФ, которая устанавливает, что «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». Таким образом,

определение базовых принципов взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами выводится за пределы собственно Конституции РФ.

В статье 12 Конституции РФ также признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно; органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

В соответствии со статьей 15 Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории страны. Более подробно эти принципы развернуты в Конституции РФ главе 3 «Федеративное устройство» и главе 8 «Местное самоуправление». Следует обратить внимание на практическую важность статьи 66, в которой определяется статус субъекта Российской Федерации, и статьи 71, 72, 73, устанавливающие предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Развитие федерализма было одной из самых заметных вех в политической и конституционно-правовой истории постсоветской России, заслуживающей особого пристального внимания. Но прежде чем приступить к анализу российских федеративных институтов, необходимо обратить внимание на не совсем обычную постановку этого вопроса в России.

В практическом плане вопрос о федерализме в России генетически связан с борьбой центральной власти за сохранение единства страны против стремления к автономизации и сепаратизму. В этом смысле контекст, в котором развивается федерализм в России, несколько иной, чем в рамках западной культуры. Если на Западе федерализм возникал в ходе строительства новой государственности, то в России федерализм внедряется на фоне развала и деградации старой государственной машины. Это накладывает заметный отпечаток как на само развитие федерализма в России, так и на его идеологическое отражение в политическом и массовом сознании в последнее десятилетие XX века.

В посткоммунистической России тема федерализма занимала в общеполитических и правовых дискуссиях одно из основных мест наряду с темами демократии, гражданского общества и рыночной экономики. Можно выделить ряд конкретных «болевых точек», вызывавших наиболее пристальное внимание, и поэтому нуждающихся в специальном освещении. К их числу относятся: проблема организации «властных вертикалей» и гарантий прав субъектов Российской Федерации; проблема правовой, этнической и экономической асимметрии федерации; проблема обеспечения гражданских прав и свобод в субъектах Российской Федерации; проблема местного самоуправления и другие.

Есть, однако, парадоксальные особенности, отличающие дискуссию о федерализме от обсуждения других глобальных политических и экономических проблем.

Первый парадокс состоит в том, что сама ценность и существование федерализма в России ставятся под сомнение. На всех этапах дискуссии «в тылу» без ответа остаются два принципиальных вопроса. Во-первых, вопрос о том, существует ли реально федерализм в России? Во-вторых, вопрос о том, необходим ли федерализм в России? Это придает всей дискуссии достаточно неопределенный характер. Несмотря на то, что на тему федерализма в России в последние годы было сказано, может быть, больше чем на другие политические, правовые и экономические темы, итог обсуждения оказался не очень результативен. Границы проблемы по-прежнему очерчены нечетко, и по большинству спорных позиций не сложилось сколько-нибудь общей точки зрения.

Второй парадокс состоит в наличии принципиально разных подходов к проблеме в рамках политического и правового дискурсов. Политологи и правоведа дают зачастую принципиально разные ответы именно на обозначенные общие вопросы.

Для юристов постановка вопроса о реальности или о необходимости федерализма в России выглядит так же кощунственно, как для проповедника постановка вопроса о реальности и необходимости Бога. Юристы верят в Конституцию и считают, что вопрос о федерализме решился после определения России в качестве федеративного государства в Конституции Российской Федерации 1993 года, затем создания всех необходимых формальных институтов и издания соответствующих конституционных законов.

Политологи склонны отвечать специалистам по российскому конституционному праву словами героя одного из самых популярных советских фильмов брежневской эпохи «Гараж»: «У Вас удивительная профессия, Вы изучаете то, чего не существует». При этом политологи отталкиваются от реальных отношений между социальными и политическими группами, складывающимися в современном российском обществе.

Разные точки отсчета обусловили сосуществование двух направлений осмысления проблемы федерализма. У каждого из них есть свои основания и своя логика, а также определенные проблемы, которые можно выделить как ключевые. Первое направление, преимущественно политический взгляд на проблему, сосредоточено, прежде всего, на ответах на общие вопросы, второе, преимущественно правовой взгляд на федерализм, — больше уделяет внимание конкретным вопросам.

Природа современного федерализма в России

Политическая концепция федерализма в России не сложилась в единое целое, а существует как достаточно эклектичный набор идей. Поэтому изложить ход дискуссии о федерализме последовательно, выявляя внутреннюю логику развития взглядов на федерализм, пока не представляется возможным. Тем не менее, можно обозначить ряд связанных между собой ключевых проблем и противоречий, которые вместе определяют сегодня политические границы темы.

Скрытая унитарность. Проблема федерализма в России существует не сама по себе, а лишь в определенном правовом и политическом контексте. К сожалению, и первый, и второй являются скорее негативными, чем позитивными. Политическим фоном в России выступает конституционный формализм, а правовым — юридический дуализм.

Конституционный формализм. В России действует Конституция как юридический акт, но не сложился конституционализм как социально-политическое явление. Поэтому закрепленные в Конституции РФ институты, включая федеративное государственное устройство, не подкреплены должным образом соответствующей социо-культурной базой и политической практикой.

Юридический дуализм. Имеется огромный разрыв между правовой нормой и реальной жизнью, дихотомия формального и неформального регулирования. Этот дуализм охватывает все стороны жизни общества, в том числе и такие, какие в России обозначают как федеративные отношения.

Из всей палитры характерных для федерализма свойств в России легко обнаружить присутствие лишь нескольких формальных признаков. К их числу можно отнести: юридическую обособленность регионов, имеющих свой устав или конституцию; выборные органы законодательной и исполнительной власти; наличие двухпалатного парламента; двухуровневую структуру законодательства, где по вопросам, отнесенным к совместному ведению федерального центра и субъектов Российской Федерации, принимаются специальные рамочные нормативные акты — Основы законодательства.

Другие признаки, такие как частичное разделение центрального и местного бюджетов, разделение центральной и местной компетенции вряд ли можно признать специфически «федеративными». Однако федерализм — это не столько институциональная обособленность регионов от центра, сколько их должным образом организованное взаимодействие. В федерализ-

ме, как в шахматах, главное — это правила игры, а не доска и фигуры. В России, к сожалению, все наоборот. Здесь на федеративной доске расставлены федеративные фигуры, но партия играется по унитарным правилам. Взаимодействие федерального центра и регионов в России осуществляется не по конституционной партитуре, а в соответствии с установившимися неформальными традициями. Эти традиции основаны на использовании небогатого, но эффективного набора инструментов: административное и экономическое давление, а также закулисные переговоры. В России в целом во взаимоотношениях центра и регионов продолжается знаменитая «схватка бульдогов под ковром».

До последнего времени в распоряжении центрального правительства было не так много ресурсов, но оно старалось их умело использовать.

Во-первых, федеральные спецслужбы с вытекающими отсюда возможностями сбора и обработки информации как о положении дел в регионе, так и о конкретных персоналиях (именно поэтому принципиальное значение всегда имел спор о центральном либо местном подчинении региональных структур МВД, налоговой полиции и т. д.).

Во-вторых, централизованные финансовые и кредитные ресурсы, выделяемые или не выделяемые тому или иному региону как субвенции (орудие, эффективность которого трудно переоценить, если принять во внимание, что только 20 процентов российских регионов являются донорами федерального бюджета, а остальные живут за счет дотаций).

В-третьих, возможность регулировать внешнеэкономическую деятельность, прежде всего, устанавливая квоты и выдавая лицензии на экспорт, осуществлять тарифную политику.

В-четвертых, возможность влиять на политику естественных монополистов и крупных финансово-промышленных групп, от которых регионы зачастую зависят не меньше, чем от дотаций из государственного бюджета (речь идет, как правило, о РАО ЕЭС России, Газпроме, транспортниках и крупных нефтяных и металлургических компаниях).

В-пятых, информационный потенциал, прежде всего, контроль над электронными средствами массовой информации (сохранение контроля над ОРТ и РТВ, двумя крупнейшими российскими телеканалами, имело и имеет принципиальное значение особенно в условиях кризиса печатных и региональных СМИ).

Региональные лидеры тоже имели до последнего времени в своем распоряжении ресурсы, обеспечивавшие им значительную автономию от центральных властей.

Во-первых, полное и безграничное использование так называемого «административного ресурса», то есть возможность осуществлять административный произвол, опираясь на деятельность аппарата государственной власти, практически неограниченную на территории субъекта Российской Федерации никакими демократическими институтами (суд, пресса, местное самоуправление и прочее).

Во-вторых, бесконтрольное распоряжение местным бюджетом, а также почти открытое прямое или косвенное управление деятельностью коммерческих структур в регионе, позволяющее неформально концентрировать значительные ресурсы.

В итоге, либо центральная власть, манипулируя всеми имеющимися у нее в распоряжении средствами, добивалась от региональных лидеров адекватного поведения, либо стороны приходили к необходимости достижения политического компромисса.

Преодоление сопротивления. Ярким примером эффективного решения центральным правительством задачи «укрощения строптивого региона» является политика по отношению к Москве.

Москва, как столица, обладает огромным экономическим, политическим и кадровым потенциалом. Достаточно сказать, что в Москве собирается около 50 процентов федеральных налогов. До 2001 года, опираясь на этот потенциал, столица могла себе позволить довольно часто игнорировать федеральное законодательство, включая нарушение Конституции Российской Федерации. По ряду вопросов были приняты решения Конституционного Суда Российской Федерации, признавшие акты московского Правительства противоречащими Конституции РФ (например по вопросу регистрации в Москве иногородних граждан и ограничения прав на приобретение недвижимости иногородними российскими гражданами). Однако Москва игнорировала эти решения. В Москве отсутствовало местное самоуправление, несмотря на требования Конституции Российской Федерации и основ законодательства о местном самоуправлении. В Москве иначе, чем это предусмотрено федеральным законодательством, осуществлялась приватизация.

До определенного момента федеральная власть мирилась с такой ситуацией. Но затем были одновременно задействованы административные, экономические и информационные рычаги. Прежде всего, усилилось давление на Правительство Москвы со стороны МВД и Прокуратуры Российской Федерации, возбужден ряд уголовных дел. На определенном этапе заменено лояльное мэру Москвы руководство

московской милиции. Затем также усилилось финансовое давление — свернуты федеральные программы по Москве (например выделение средств из Федерального дорожного фонда), ограничены возможности столицы собирать собственные налоги. Антимонопольный комитет, получив зеленый свет, стал признавать противоречащими антимонопольному законодательству акты Правительства Москвы по вопросам коммерческой деятельности. И, наконец, была предпринята сверхжесткая, за гранью допустимого, информационная атака подконтрольных федеральной власти центральных телеканалов на столичное руководство.

Под этим прессом руководством Москвы пришлось не только отказаться от своих амбициозных политических планов на федеральном уровне, но и начать вводить свою деятельность в рамки требований Конституции Российской Федерации и федеральных законов. В принятом новом Уставе Москвы нашлось место и для местного самоуправления. Начала меняться структура управления городом. Нормативные акты московского Правительства стали приводиться в соответствие с требованиями федеральных законов.

В ответ федеральная власть ослабила политическое давление. Москве вернули лояльное милицееское руководство и свернули агрессивную антимосковскую кампанию в СМИ.

Эффективный компромисс. Примером эффективного достижения политического компромисса в течение многих лет служили отношения между федеральным центром и Республикой Татарстан. Татарстан со столицей в Казани — мусульманский анклав в составе Российской Федерации, где этнический компонент играет весьма существенную роль. При этом Республика обладает значительным экономическим потенциалом, имея запасы нефти, развитые химический и автомобильный комплексы.

На первом этапе руководство Татарстана достаточно успешно разыгрывало карту сепаратизма. В Конституцию Республики Татарстан был внесен пункт о государственном суверенитете и верховенстве местных законов над законами Российской Федерации. В результате долгих, скрытых от глаз общественности переговоров «в дополнение» к Конституции был заключен договор о разграничении полномочий между Российской Федерацией и Республикой Татарстан (такие договора заключены и с другими субъектами Российской Федерации, но мало где они носят столь ярко выраженный компромиссный характер). В соответствии с договором федеральный центр делегировал руководству Татарстана ряд своих полномочий. Но самое главное — принято решение, фактически

освободившее Татарстан на многие годы от перечисления денег в федеральный бюджет. В ответ на это Казань сняла формально вопрос о верховенстве своих законов над федеральными и, несмотря на то, что в Конституции Республики осталось положение о государственном суверенитете, отказалась от обсуждения вопроса о самоопределении.

Неэффективный компромисс. Примером неэффективного, вынужденного компромисса может служить разрешение политического конфликта на Дальнем Востоке.

Владивосток — энергетически зависимый и отдаленный (поэтому плохо управляемый) регион. В течение многих лет там сохранялась социальная напряженность, спровоцированная нарушениями законодательства со стороны местного руководства. Все попытки федерального центра привлечь к ответственности губернатора неизменно заканчивались провалом, так как последний умело манипулировал общественным мнением и максимально эффективно использовал местный административный ресурс, подавляя любую внутреннюю оппозицию.

Только поставив в качестве представителя Президента в Дальневосточном округе армейского генерала, центральная власть смогла, наконец, организовать на губернатора достаточное давление, вынудив его добровольно отказаться от переизбрания на новый срок. Взамен за эту «любезность» он был отозван в Москву на новый министерский пост.

Важно, что во всех описанных выше случаях отношения между Российской Федерацией и ее субъектами складывались не по официальным, «институциональным» каналам: взаимодействие шло не через Совет Федерации, и конфликты рассматривались не в суде. Эти каналы продолжают оставаться декоративными. Реальные проблемы «снимались» в ходе скрытой от публики борьбы внутри аппарата исполнительной власти. Решающее значение имели наличные ресурсы сторон, в том числе и силовые.

Можно ли такую форму взаимодействия сторон рассматривать как федеративный механизм, даже при наличии формальных атрибутов федеративного государства, таких как двухпалатный парламент, местные конституции и прочее? По всей видимости, нет.

Организованного взаимодействия между Российской Федерацией и ее субъектами пока не сложилось. Формальные «правила игры» не совпадают с реальными правилами. Федеральный центр не столько решает спорные вопросы с субъектами Российской Федерации, сколько продавливает их решение при помощи административного ресурса. В этом смысле в России

пока нет принципиальной разницы между федеративной и унитарной формой организации.

Но, в то же время, было бы ошибкой не замечать определенных изменений. Даже если абстрагироваться от формальных федеративных атрибутов, регионы (субъекты Российской Федерации) обладают сегодня в России достаточной фактической обособленностью и автономностью. Конечно, в большинстве случаев эти обособленность и автономность являются в большей степени следствием общего ослабления властной вертикали, чем результатом сознательной «федеративной» политики. Но, тем не менее, факт остается фактом — «поводок», при помощи которого российский центр управляет регионами, значительно длиннее, чем это принято в унитарном государстве. Государственное устройство, сложившееся реально в посткоммунистической России, нельзя однозначно отнести ни к федерации, ни к унитарному государству, по всей видимости, — это некая промежуточная, переходная форма. Для нее характерно наличие внешних атрибутов федерализма с сохранением сильной «унитарной компоненты» внутри. При этом реальное управление не осуществляется по официальным каналам — оно основано на использовании властями всех уровней наличных административно-финансовых ресурсов в ходе скрытой борьбы «без правил». Однако степень автономии субъектов от центральной власти настолько высока, что федеративные институты формально создают определенный фон для политической борьбы.

Такое достаточно неопределенное и неустойчивое состояние российской государственности порождает дискуссии о выборе дальнейшего пути развития: вперед к федерализму или назад к унитарности.

Политическая целесообразность федерализма. С 1918 года Россия по Конституции считается федеративным государством. Только после принятия в 1993 году Конституции Российской Федерации стали предприниматься более или менее выраженные попытки воплотить закрепленные в Конституции принципы в политической практике. До этого конституционный федерализм не имел какого-либо отношения к реальной жизни общества. Но стремление сблизить конституционную теорию с политической практикой тут же привело к рождению сомнений в возможности применить федеративные принципы в России.

Отрицательное отношение к идее федерализма явилось, в первую очередь, реакцией на развитие центробежных тенденций внутри России в середине 90-х годов. Эти тенденции нашли выражение, прежде всего, в усилении экономической обособленности регионов, доходившей в

определенных случаях до прямого запрета на торговлю стратегически важными продуктами (топливо, зерно и прочее) за пределами административных границ региона.

Центробежные тенденции воплотились и в законодательном волюнтаризме, приводившем зачастую к нарушению основных политических и экономических прав граждан. Наиболее частыми были ущемления избирательных прав граждан, выражавшиеся то в лишении прав голоса иногородних студентов (Санкт-Петербург), то в запрете занимать выборные должности лицам, не владеющим языком титульной нации (Башкортостан). Не на последнем месте оказалось и ограничение возможностей федеральной власти обеспечивать на территориях регионов соблюдение федеральных законов, в том числе уголовных. Выборность губернаторов во многих случаях оборачивалась их неподсудностью и неподотчетностью.

Все это вместе в конце 90-х годов объединилось в емкую формулу «разрушение вертикали власти». Наибольшую остроту вопрос приобрел после начала вооруженного конфликта в Чеченской Республике, которая за несколько лет войны превратилась в особую зону, выпадающую из единого правового поля страны.

Поскольку описанные выше события стали развиваться после принятия новой Конституции Российской Федерации и одновременно с формированием системы «федеративных» отношений, то для части общества и выражающей ее взгляды политической элиты эти два процесса оказались ассоциативно связаны. Именно стремление развивать федерализм ставилось в вину власти при исследовании причин усиливающейся дезинтеграции страны. В наиболее гротескной форме это нашло выражение в риторике Либерально-демократической партии, призывавшей отказаться от существующего административно-территориального деления страны, разделить Россию на несколько губерний и во главе каждой поставить назначаемых президентом губернаторов или генерал-губернаторов.

Если в своей крайней и открытой форме идея возврата к унитарной форме организации государственной власти в России имеет немного сторонников, то число людей, так или иначе склоняющихся к мысли о преимуществах унитарного устройства, достаточно велико. Основным аргументом в пользу возврата к старым «испытанным» методам управления является убеждение в несовместимости федеративных (равно как и в целом демократических) принципов с политической и правовой культурой России, в результате чего развитие федерализма в России приводит к развалу административной системы и усилению центробежных тенденций.

Чтобы понять истоки современных «антифедеративных» взглядов в России, требуется ответить на целый комплекс вопросов как теоретического, так и практического характера.

Во-первых, в России существует слишком поверхностное и формальное представление о механизмах, обеспечивающих и поддерживающих государственное единство. И федерализм, и унитарность есть только оформление определенного государственного единства, а не его основа. Реальные основания интеграционных процессов коренятся в экономической, культурной и социальной сферах. Именно там складывается тот общественно-политический консенсус, венцом которого является стабильное государственное образование. Вовсе не переход от унитарных механизмов к федеративным стало причиной распада государственной машины. Причина — в отсутствии эффективно функционирующего внутреннего рынка, в посткоммунистическом идеологическом вакууме, в политической и социальной аморфности. Возлагать на федерализм ответственность за современный государственный хаос — это следовать известной русской традиции, которая, по словам Ильи Эренбурга, состоит в том, чтобы ругать извозчика за то, что телегу трясет от езды по разбитой неровной дороге.

Во-вторых, вся суть федерализма в России сводится зачастую к выстраиванию отношений между федеральной властью и региональными правительствами. Действительный смысл федерализма, как механизма обеспечения гражданской свободы и самоуправления, а также своего рода элемента системы разделения властей, практически игнорируется. Представление о том, что реальное федеративное государство может существовать без столь же реальных гражданского общества и конституционализма — это глубокое, но укоренившееся в России заблуждение. Поэтому все недостатки, свойственные той странной, переходной форме организации российского общества, которая стихийно сложилась на протяжении последних десяти лет, автоматически относятся на счет федерализма. При этом понимание федерализма деградирует до отождествления его с децентрализацией государственной власти.

В-третьих, когда в деле укрепления государственных устоев на административные меры возлагается основная надежда, из вида упускается то, что дезинтеграция российского общества, обусловленная экономическими и социо-культурными факторами, десятилетиями сдерживалась именно за счет жесткости административной системы, сугубо унитарной по своей природе. Именно после того, как ресурс этой унитарной системы практически полностью исчерпался,

дезинтеграция из скрытой превратилась в явную болезнь российского общества. Псевдофедерализм стал паллеативной мерой лечения, которая не принесла и не могла принести реального результата. Но движение назад бессмысленно. Там Россия уже была. Все, что возможно сделать по удержанию единства страны при помощи унитарной схемы уже сделано и ресурс этой схемы исчерпан полностью. Поэтому двигаться можно только в одном направлении — вперед, от ложного и формального федерализма к реальному и содержательному.

Федерализм не только не противоречит централизации, но и предполагает достаточно жесткую централизацию. Федерализм возможен лишь в условиях хорошо организованного взаимодействия властей с жестким разделением полномочий и сфер ответственности, с гарантиями как исполнения федеральных законов, так и невмешательства федеральной власти во внутренние дела субъектов Российской Федерации.

В этом смысле никакой угрозы федерализму не представляют сами по себе меры Правительства по восстановлению «властной вертикали». Другое дело, если Правительство не будет сопровождать свои действия по воссозданию управляемости государственной машиной соответствующими экономическими и политическими мерами, позволяющими федеральной власти и субъектам Российской Федерации строить свои отношения в качестве равных партнеров в рамках действующего правового поля.

Проблемные точки становления федерализма в России

Наряду с пока еще нерешенными общими вопросами, в новейшей истории федерализма в России обозначился целый комплекс «болевых точек», вокруг которых в той или иной форме разворачивалась общественная дискуссия. Проблемные точки в становлении федерализма в России являются отражением глубинных противоречий в развитии российского общества и внешне проявляют себя в сфере федерализма в форме диспропорций и асимметрий. К числу наиболее заметных диспропорций можно отнести политическую, экономическую и правовую асимметрию Российской Федерации.

Политическая асимметрия. Первое, что бросается в глаза при анализе состояния федеративных отношений в России, — это несовместимость политических систем на федеральном и региональном уровнях.

На федеральном уровне заметны следы бурных событий в политической жизни страны последнего десятилетия. Можно спорить о том,

в какой степени установившийся в России в конце концов политический режим может быть определен как демократия. Но очевидно, что степень свободы общества в значительной степени расширилась. Это расширение «свободной зоны» в той или иной форме обеспечивается за счет действия пусть несовершенно, но реальных формальных институтов демократии, прежде всего таких, как Государственная Дума Российской Федерации и Конституционный Суд Российской Федерации. Немалую роль играет относительная свобода прессы. И, хотя в этой области в последнее время стали нарастать проблемы, тем не менее, контроль центральной власти над деятельностью СМИ трудно назвать тотальным. И, наконец, даже отношения центральной власти с органами власти и управления субъектов Российской Федерации, как мы видели, внешне ограничены определенными формальными рамками, что оказывает сдерживающее влияние на федеральное правительство.

Прямо противоположная ситуация за редкими исключениями наблюдается на региональном уровне. Политические бури, пронесшиеся над Москвой, не особенно задели политическую жизнь российской провинции. Изменились люди во власти (далеко не везде) и конфигурация самой власти (наименование органов власти и управления), однако характер взаимоотношений власти и общества остался прежним. Степень свободы местного общества от местной власти сегодня минимальна. В некоторых отношениях положение переменялось даже в худшую сторону в сравнении с коммунистической эпохой. Раньше административный произвол местного начальства в определенной степени сдерживался жестким контролем центра, который стремился поддерживать хотя бы видимость соблюдения законности. Теперь же местная власть склонна трактовать федерализм как основание для «невмешательства» федеральной власти во внутренние дела субъектов Российской Федерации в самом широком и выгодном для местной власти смысле. Случаи, когда центральная власть добивается восстановления порядка и законности, вопреки сопротивлению администрации субъекта Российской Федерации, сегодня в России не норма, а исключение. Каждое такое исключение дается дорогой ценой и достигается не при помощи обычных правовых процедур, а посредством специальных политических акций «давления», осуществляемых уже описанными в настоящем Докладе методами.

Собственными ресурсами для контроля местной администрации общественность в регионах не обладает. Деятельность местных законо-

дательных собраний либо находится под полным контролем губернатора, либо последний ее полностью игнорирует. Борьба Законодательного собрания Санкт-Петербурга (второго после Москвы экономического и культурного центра России) против решения о переносе сроков губернаторских выборов, принятого со всеми мыслимыми нарушениями законов, является яркой тому иллюстрацией.

Региональные средства массовой информации, как печатные, так и электронные, находятся в полной финансовой зависимости от администрации, так как экономических механизмов, которые могли бы обеспечивать рентабельность местной прессы, практически не существует. В тех случаях, когда по различным причинам региональные СМИ выходят из-под контроля (как правило, если финансирование берет на себя крупный бизнес, заинтересованный в смене власти), к ним применяются жесткие административные меры при полной поддержке судебных органов.

Местное самоуправление находится в убогом состоянии. Прежде всего оно экономически несостоятельно, так как за счет своего бюджета не может решать социальные проблемы населения. Выборы глав местного самоуправления в условиях тотального контроля над прессой и финансовыми ресурсами со стороны губернских властей превращаются в большинстве случаев в формальность. На уровне субъекта Российской Федерации продолжает действовать по-прежнему пресловутая «командно-административная система» управления. «Экссесс исполнителя» происходит, как правило, если разворачивается борьба между губернатором и мэром областного центра при условии, что последний сумел заручиться поддержкой федерального центра и крупного капитала.

Таким образом, в рамках федерализма в России относительная демократия на федеральном уровне сталкивается с едва замаскированным авторитаризмом на региональном уровне. Эта диспропорция во многом девальвирует идею федерализма, поскольку для преодоления сопротивления региональных элит центральная власть сама вынуждена постоянно «вываливаться» из федеративных рамок, прибегая к отнюдь не демократическим методам давления.

Решение данной проблемы лежит в плоскости проведения радикальной административной реформы на федеральном уровне и развитии местного самоуправления.

Административная реформа. В этом направлении федеральная власть сделала несколько шагов, введя должности представителей Президента Российской Федерации по семи

вновь образованным федеральным округам, организовав аналогичным образом структуру МВД и ряд других ведомств. Эта реформа прямо не затрагивает «федеративные основы» российской государственности, являясь, по сути, рабочей реформой Администрации Президента РФ и ряда федеральных ведомств. Но она может иметь определенное значение для развития федерализма, если будет реально углублена в нужном направлении.

Реальная задача состоит в том, чтобы сделать федеральную власть способной поддерживать соблюдение федеральных законов, прежде всего, гарантирующих гражданские права и свободы, а также право собственности и свободу торговли на всей территории страны (здесь у России те же задачи, какие США решали несколько столетий назад). По всей видимости, логика развития событий подтолкнет к формированию агентств федеральных органов в каждом регионе, а их руководство, сформированное непосредственно федеральным центром, обеспечит выполнение федеральных законов, независимо от позиции местных властей. При этом федеральная власть не будет вмешиваться в вопросы, отнесенные к компетенции субъекта Российской Федерации. Не исключено, что создание федеральных округов может рано или поздно ускорить процесс «территориальной» реформы и изменения границ нынешних субъектов Российской Федерации.

Однако о таком развитии событий сейчас говорить рано. Реформа проводится достаточно непоследовательно. Статус и полномочия новых «генерал-губернаторов» до сих пор четко не определены. Их влияние на политический процесс пока, скорее, неформальное, чем формальное. Границы федеральных округов, совпадающие с границами военных округов, при неблагоприятном стечении обстоятельств могут стать линиями новых напряжений.

Произведенные преобразования можно расценивать как промежуточный шаг, решающий сугубо тактические задачи. Их успешность во многом зависит от того, последуют ли дальнейшие шаги в этом направлении и как они будут вписаны в контекст общей конституционной реформы.

Такую же оценку можно дать и другой инициативе федерального центра по изменению порядка формирования верхней палаты парламента — Совета Федерации.

Конституция Российской Федерации не дает четких указаний по вопросу о представительстве регионов в Совете Федерации. Ранее субъект Российской Федерации был представлен в верхней палате парламента Главой администрации и Главой законодательного собра-

ния по должности. Это усиливало роль региональных лидеров на федеральном уровне и превращало Совет Федерации в орган давления на Президента Российской Федерации. В то же время, Президент РФ не имел аналогичных конституционных механизмов давления на руководителей регионов. Федеральная власть выправила этот дисбаланс, произведя реформу системы представительства в Совете Федерации.

Губернаторы и главы законодательных собраний потеряли возможность представлять свои регионы в парламенте. Но мера оказалась чрезвычайно мягкой. Во-первых, замена должна была производиться поэтапно, в течение полугода лет. Во-вторых, главы администраций получили возможность сами назначать своих представителей. В-третьих, в качестве «моральной компенсации» для губернаторов при Президенте РФ был создан декоративно-совещательный орган — Государственный Совет, куда вошли наиболее активные региональные лидеры, получив тем самым дополнительный канал связи с верховным руководителем.

Итог акции, как и в случае с созданием федеральных округов, — вновь компромисс. Губернаторы потеряли возможность использовать Совет Федерации как рычаг воздействия на центральную власть, но и центральная власть не приобрела нового рычага воздействия на губернаторов. Судьба этой реформы в дальнейшем зависит от последующих шагов и, в частности, от готовности власти поставить вопрос о выборности членов Совета Федерации (не обязательно сразу прямых).

Местное самоуправление. Развитие местного самоуправления должно быть одним из стратегических направлений становления федерализма в России. Только сильное самоуправление способно поставить более или менее жесткий заслон административному произволу губернаторской власти.

Однако именно это и оказалось неприступной крепостью. Местное самоуправление есть институт, эффективность действия которого в наивысшей степени обусловлена культурными традициями и социальной обстановкой. К сожалению, исторически Россия не имела прочных традиций местного самоуправления (хотя вряд ли правильно считать, что их не было вовсе). Поэтому сегодня законодательство о местном самоуправлении скорее опережает готовность населения взять на себя частично бремя ответственности за управление местными делами, чем следует за реальным общественным движением. И это одно из самых серьезных препятствий на пути его развития.

По всей видимости, в течение определенного времени российская федеральная власть

должна будет выполнять несвойственные ей функции пропаганды и содействия развитию местного самоуправления, так как трудно ожидать, что этот институт сможет активно развиваться как сам по себе, так и при содействии региональных властей. Одним из главных инструментов, позволяющих влиять на этот процесс, безусловно, станет система мер по формированию и защите бюджетов местного самоуправления. Наличие определенной и гарантированной экономической основы может оказаться тем звеном, ухватившись за которое удастся вытянуть всю цепь.

Экономическая асимметрия. Ни в одной стране мира, в том числе и в федеративной, составляющие страну административные образования не равны между собой по своему экономическому потенциалу. В связи с этим требует объяснения, почему в России экономическое неравенство регионов представляет угрозу для развития Российской Федерации.

Суть проблемы в том, что в Российской Федерации диспропорция экономического развития областей привела к трансформации, перерождению всего механизма осуществления власти. Непосредственной причиной этого перерождения явилось наполнение российского федерального бюджета только за счет отчислений приблизительно 20 процентов территорий. Все остальные субъекты Российской Федерации сначала отдают средства в федеральный бюджет, а потом получают их обратно в виде субвенций. Следствием такого положения дел стало, с одной стороны, перманентное стремление регионов к автономии и независимости от центра, а с другой — полная фактическая зависимость спонсируемых регионов от центра, превращающая их конституционные полномочия в пустые декларации. Самое же главное следствие — это придание центральному правительству совершенно не свойственных федеративному государству функций.

Российское федеральное правительство сегодня это не столько орган политического руководства страной, сколько огромный расчетный центр, выполняющий функцию перераспределения средств от одних регионов другим. Он работает как насос, выкачивающий самыми разнообразными способами финансовые ресурсы у «богатых» и орошающий дотационным дождем поля «бедных». Для того, чтобы быть способным выполнять эту миссию, федеральный центр должен возвышаться, буквально «нависать» над регионами, обладая способностью «выдавливать» из них ресурсы. Ни о каком конституционном взаимодействии при таких условиях не может быть и речи. Нормализация отношений между центром и регионами на почве конститу-

ционного федерализма возможна только тогда, когда перераспределение ресурсов перестанет быть основной и повседневной функцией правительства (безусловно, в определенных рамках эта функция присуща любому правительству).

Существуют разные подходы к решению этой проблемы. Внимания заслуживают два из них.

Во-первых, проблема может быть частично решена через бюджетную и налоговую реформы. Здесь принципиальное значение имеют место уплаты налогов и способ их дальнейшего распределения между бюджетами. Налог в России собирается по месту регистрации предприятия или его филиала, а не по месту осуществления хозяйственной деятельности. В результате, наиболее наполняемыми оказываются бюджеты крупных городов, где расположены центральные офисы национальных компаний. Такой механизм выгоден и столице. Больше всего страдают регионы, где происходит добыча основных сырьевых ресурсов и которые несут все тяготы, связанные с нефте- и газодобычей (экология, трудности поддержания социальной инфраструктуры Севера и прочее), но они не получают от этого ожидаемых выгод. Прогнозируемое и ожидаемое решение — это отказ от уплаты налога по месту регистрации и переход к системе, предполагающей отчисление налогов по месту осуществления экономической деятельности. Однако общие последствия принятия такого решения трудно поддаются учету. К тому же оно встретит ожесточенное сопротивление со стороны крупных городов, заинтересованных в сохранении status quo.

Несмотря на все разговоры о необходимости развивать регионы, пропорция распределения налогов между центром и субъектами Российской Федерации постоянно меняется в пользу центра. Это приводит к еще большему усугублению проблемы и росту диспропорций. В принципе необходимость оставлять больше средств в регионах осознается всеми. Но эта проблема решится, если снять нагрузку с федерального центра. Прежде всего, это касается поддержания правопорядка в Чечне. Поэтому говорить о существенном сокращении средств, аккумулируемых в федеральном бюджете, возможно лишь при достижении определенной политической стабильности в стране.

Во-вторых, проблема будет решена при условии осуществления административно-политической реформы. Сегодня в России 89 субъектов Федерации, и это почти предел с точки зрения возможности управления политическим процессом. Наряду с субъектами Российской Федерации, имеющими потенциал нескольких европейских стран, в России существуют территории с мизерной численностью населения и почти пол-

ным отсутствием ресурсов. Само собой напрашивается вопрос об укрупнении субъектов Российской Федерации, причем оно должно происходить так, чтобы соединялись экономически сильные и экономически слабые образования. Это позволило бы решить целый комплекс вопросов:

- упростить государственное устройство, сделать Российскую Федерацию более управляемой;
- увеличить ресурсы каждого отдельно взятого субъекта Российской Федерации (включая не только финансы, но и культурный, кадровый, образовательный потенциал), сделав его полноценным участником федеративных отношений;
- избавить федеральный центр от несвойственной ему функции перераспределения ресурсов.

Однако практическое воплощение в жизнь такой реформы представляется предприятием сложным и спорным. Она априори встретит сопротивление всех сложившихся сегодня в России региональных элит. Осуществить ее можно будет лишь в рамках крупномасштабной конституционной реформы. Кроме того, такая реформа под силу только мощной общенациональной партии, пользующейся безусловной поддержкой населения, опирающейся на четкую программу и ресурсы. Ни такой партии, ни такой программы, ни таких ресурсов сегодня в России нет.

Поэтому на ближайшее время экономическая асимметрия будет продолжать оказывать свое воздействие на «характер» федерализма в России.

Правовая асимметрия. Различие статусов субъектов Российской Федерации, объясняемое, как правило, исключительно историческими причинами — это наиболее очевидная диспропорция в структуре Российской Федерации, при этом прямо вытекающая из действующей Конституции. Данная асимметрия многоуровневая, она задает разный правовой режим: с одной стороны, для республики в составе России, а также края, области, и с другой — для автономного, национального округа в составе края, области и административно-территориальной единицы в составе этого же края, области. Кроме того, как следствие этой диспропорции возникает конституционная конкуренция между краем и областью, с одной стороны, и входящим в его состав автономным, национальным округом, с другой. В определенном смысле первые две диспропорции можно обозначить как первичные, третью — как вторичную.

Первичная асимметрия. Наделение особым статусом национальных республик в составе России и национальных округов в составе кра-

ев и областей имеет историческую природу. Частично, это указывает на то обстоятельство, что концептуально в основе создания РСФСР в начале прошлого века действительно лежала идея «автономизации», которая развивалась еще Львом Троцким. Вмешательство в процесс создания советского государства Владимира Ленина, настоявшего на федеративном устройстве, имело влияние, но не на саму суть процесса. Хотя Советская Россия стала называться Федеративной Республикой, на самом деле это была унитарная Республика с очень сложной «многоэтажной» системой автономных образований, созданных по национальному признаку.

В советский период российской истории, принимая во внимание установленный политический режим, эти статусные конституционные различия практически не играли политической роли, так как реальное управление государством осуществлялось при помощи партийной машины и партийной дисциплины. Поэтому федерализм советского периода имел отношение больше к формальной, чем к реальной политике. После распада СССР в 1991 году республики, находившиеся на «верхнем этаже» автономной иерархии, стали независимыми государствами. Зато два нижних этажа достались по наследству Российской Федерации.

Поскольку весь процесс создания новой российской государственности был достаточно непоследовательным и эклектичным, объявленная Федерация вобрала в себя обломки старой советской государственности в том виде, в каком они ей достались. Естественно, что это противоречило как здравому смыслу, так и задачам строительства целостного, современного демократического государства. Однако реального общенационального движения в пользу федерализма в России не наблюдалось ни до, ни после принятия Конституции, а центральная власть, выступавшая движущей силой государственного строительства, была не настолько сильна, чтобы диктовать свою политическую волю, поэтому в новый федерализм пришлось перетащить все старые автономии с их правами (теряющими всякий смысл в новой системе отношений).

В итоге внутри Российской Федерации сложилась своеобразная конституционная ситуация, которую можно охарактеризовать, лишь перефразируя слова Джорджа Оруэлла: «Все субъекты Федерации равны между собой, но некоторые субъекты равнее».

В Конституции РФ различия между субъектами Российской Федерации одного уровня, имеющими разный статус, сведены к минимуму. Из ее положений не вытекает предоставление республикам реальных полномочий боль-

ших, чем их имеет край или область, за исключением сугубо формальных моментов: наличие собственных президентов вместо губернаторов и глав администраций, собственных парламентов вместо законодательных собраний, собственных конституций вместо уставов краев и областей, собственных верховных судов вместо областных и краевых судов.

Реальные различия возникли «за скобками» конституционных положений. «Государственные образования» в составе Российской Федерации осуществили самозахват дополнительных полномочий в своих конституциях и других местных законодательных актах. Наиболее одиозную часть этих «захваченных» полномочий, например право отменять действие федеральных законов на своей территории, они вынуждены были отдать под давлением центра. Но кое-что удалось «отбить», в особенности финансовые и налоговые льготы, используя неясность асимметричных формулировок Конституции Российской Федерации; «трофеи» закрепили в договорах между Российской Федерацией и ее субъектами о разграничении полномочий.

В зависимости от политической ситуации «трофеи» могли быть большими или меньшими. В лучшем случае субъект Российской Федерации мог добиться полного освобождения от уплаты налогов в федеральный бюджет, в худшем — дело ограничивалось отдельными налоговыми и инвестиционными льготами. Общая тенденция, однако, заключалась в том, что по мере укрепления центральной власти происходило свертывание ранее предоставленных привилегий. В результате, различие статусов приобретало все более виртуальный характер, что и соответствует реальному положению вещей.

Вторичная асимметрия. Проблема во взаимоотношениях между округом и областью, краем, в состав которого он входит, основана на конституционной коллизии. Конституция Российской Федерации 1993 года, оставляя национальный округ в административном подчинении края, области, наделяет его полномочиями субъекта Российской Федерации. При этом не делается исключения из конституционного положения о равенстве прав всех субъектов Российской Федерации. Эта коллизия изначально чревата конфликтом по вопросам бюджетных платежей. Но этот конфликт становится практически неизбежным в ситуации, когда основная экономическая деятельность сосредоточена именно на территории национального округа, но средства при этом должны изыматься в краевой, областной бюджеты. Именно такая ситуация сложилась в отношениях между Норильском и Красноярским краем, Ханты-Мансийским автономным округом и Тюменской об-

ластью. Даже, если решить конституционные разногласия при помощи Конституционного Суда Российской Федерации, политические разногласия между этими субъектами останутся и будут давать о себе знать при решении любого экономически значимого вопроса.

Правовая асимметрия Российской Федерации есть индикатор ее нестабильности, свидетельствующий о том, что эта Федерация пока еще больше базируется на фундаменте старой советской государственности, чем на своих собственных основаниях. Это, кроме того, один из самых серьезных аргументов в пользу продолжения конституционного процесса, в ходе которого существующие противоречия следует преодолеть.

В том числе надо, наконец, разделить алгоритмы решения национального вопроса и вопрос о федерализме. Национальный вопрос нужно решать при помощи законов, защищающих права национальных меньшинств. Федерацию необходимо строить как симметричное государственное образование.

Все эти диспропорции и асимметрии в развитии федерализма в России отнюдь не случайны, и их нельзя просто отнести на счет российской специфики. Они отражают реальные глубинные противоречия в самой сущности федерализма в России, и должны быть преодолены по мере того, как федерализм в России станет реальным фактором политической жизни.

Перспективы развития современного федерализма в России

Подводя итоги изложенного, можно констатировать, что федерализм в России существенно отличается от того, что принято обозначать этим термином на Западе. Его в большей степени характеризуют формализм и утилитаризм.

Формализм. Формализм предполагает акцент на организационно-правовой форме федерализма. В то же время его социальная сущность и реальное политическое содержание недооцениваются.

Утилитаризм. Утилитаризм основан на традиции инструментального отношения к фе-

дерализму как к способу решения политических проблем, стоящих перед властью. Исторически федерализм служил идеей, призванной помочь приостановить распад империи за счет введения элементов формальной децентрализации. Одновременно идея федерализма должна смягчить остроту этнических разногласий внутри общества.

Очевидно, что содержание федерализма шире, чем то, как это обычно понимают в России. Корни федерализма вырастают из гражданского общества. Для власти федерализм есть скорее причина, чем следствие. Реальный федерализм может быть сформирован вместе, параллельно с гражданским обществом, но не раньше его. Именно поэтому федерализм в России нельзя «внедрить» формально-правовым путем, сделав соответствующую запись в Конституции.

Противоречия в оценке состояния федерализма в России — это следствие различий формального и содержательного подходов. С формальной (правовой и административной) точки зрения федерализм в России данность, которая никем не может быть оспорена. С содержательной (социальной и политической) точки зрения федерализм в России только потенция, еще не ставшая действительностью. Федерализм в России пока является политическим символом, а не действующим принципом. Это символ российских добрых демократических намерений. Поэтому любые формальные реформы в области федерализма сами по себе недостаточны, пока под федеративные отношения не подведется реальная социально-политическая база.

На констатации символического характера сегодняшнего федерализма в России в данном Докладе можно бы поставить точку, если не видеть заметных реальных позитивных тенденций в развитии российского общества. Оно «беременно» действительным федерализмом. Более того, по многим причинам создание именно федеративного государства и по форме, и по сути — безальтернативное условие выживания российской государственности. Но это уже другой федерализм по сравнению с тем, который мы видим в современной России.

4. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ НОРМ В СФЕРЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ И ОСНОВ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ

Лазарев В.В. «Реализация решений Конституционного Суда Российской Федерации в федеральных законодательных актах»

Хабибуллин А.Г., Толкачев К.Б. «Механизм исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации в субъектах Российской Федерации»

Митюков М.А. «Реализация решений Конституционного Суда Российской Федерации в субъектах Российской Федерации (в Конституционных и Уставных Судах субъектов Российской Федерации)»

Анишина В.И. «Реализация решений Конституционного Суда в деятельности судов общей юрисдикции»

Вопрос о практике исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации (Федеральный конституционный закон (1994–2001) «О Конституционном Суде Российской Федерации») на сегодняшний день исследован недостаточно в силу объективных и субъективных причин.

Во-первых, те, кому надлежит выполнять решения Конституционного Суда РФ, могут быть заинтересованы в разработке проблемы только в том случае, если они действительно желают следовать требованиям конституционной законности. Во-вторых, практика реализации решений Конституционного Суда РФ только начинает отслеживаться, но до обобщений дело еще не дошло, так как обобщение этой практики законодательно ни на кого не возложено. В-третьих, до последнего времени исследователей привлекали вопросы организации и процессуально-правовой опосредованности деятельности Конституционного Суда РФ, только как нового учреждения Российской Федерации.

Сложность проблемы и, вместе с тем ее актуальность, обусловлена, по меньшей мере, тремя обстоятельствами: решение проблемы затрагивает деятельность высших органов государственной власти; отсутствует развернутое правовое регулирование исполнения решений Конституционного Суда РФ; необходимых исследований исполнительской практики до сих пор не проводилось.

Исполнение решений Конституционного Суда РФ федеральным законодателем

Исполнение решений Конституционного Суда РФ — это особая проблема взаимоотношений Конституционного Суда с федеральным законодателем. В настоящее время существует ряд противоречий и, прежде всего, в рамках взаимоотношений органов, принадлежащих к разным ветвям власти в государстве. Далека от совершенства также осуществление организационных контактов с законодателем.

На состоянии дел в данной области влияет общее отношение к парламенту и к представительным органам Российской Федерации; когда после 1993 года предпочтение стали отдавать президентской и исполнительной властям, это в свою очередь усилило противоречия между законодателем и судебными органами. Имеют значение и рецидивы противоречия советского времени: с одной стороны, пропагандировалось представление о советах (законодательных органах) как о суверенных выразителях народной воли, а, с другой — основополагающее место отводилось решениям, принимаемым за кулисами представительных органов.

На реализации решений Конституционного Суда РФ в Федеральном Собрании отражают-

ся в достаточной степени противоречия субъективного порядка, связанные с фракционной борьбой и региональными интересами. Однако нельзя сбрасывать со счетов и объективные противоречия, обусловленные многообразием реальной жизни, вызывающей разные подходы авторов законов.

В настоящее время сложилась практика императивных решений в адрес законодателя. Но парламент — Федеральное Собрание Российской Федерации — это представительный орган и единственный носитель суверенной воли народа в правотворческой сфере. Конституционный Суд РФ может констатировать в рамках осуществления своей компетенции только факт неконституционности нормы закона. Отменить неконституционное положение или признать определенные действия неконституционными — это конституционное право и обязанность Конституционного Суда РФ. В то же время вменить законодателю или конкретно Государственной Думе РФ в обязанность принять закон — не имеет права никто.

В силу известной конкуренции конституционных норм, было бы правильно не вменять в обязанность законодателя исполнение чьих-то решений даже такого авторитетного органа как Конституционный Суд РФ, а исходить из того непреложного факта, что решения этого Суда учитываются законодателем. В интересах чистоты взаимоотношений Конституционного Суда РФ и законодателя правильнее вести речь об учете решений Конституционного Суда федеральным законодателем, а не об исполнении решений Конституционного Суда Федеральным Собранием.

Учет решений Конституционного Суда РФ в законодательной деятельности сегодня сводится лишь к выполнению определенных в резолютивной части решений Конституционного Суда. Однако в действительности учет позиций Конституционного Суда прослеживается во всей текущей работе палат Федерального Собрания. Депутаты Государственной Думы РФ, в частности, часто ссылаются на Конституционный Суд при аргументации своих взглядов; его решения в обязательном порядке принимаются во внимание в качестве непререкаемых в заключениях на законопроекты, которые дает Правовое управление Аппарата Государственной Думы РФ.

Уместно в этой связи воспроизвести фрагмент доклада на пленарном заседании депутата Мизулиной Е.Б.: «...Мы привели в строгое

соответствие с Конституцией уголовно-процессуальный закон и проект УПК, принятый в первом чтении. В частности, ко второму чтению мы учли те нормы Конституции, те постановления Конституционного Суда, которые не были учтены в первом чтении. Некоторые из них не были учтены, потому что были приняты после 1997 года. На сегодня мы имеем 40 решений Конституционного Суда, в которых дается толкование либо признаются неконституционными отдельные положения действующего УПК. Мы интегрировали эти 40 решений в тот проект, который вам предложен, то есть мы были последовательны по отношению к решению Государственной Думы о принятии УПК в первом чтении, и все решения Конституционного Суда включены в предложенный вам текст...» (Стенограмма заседания Государственной Думы РФ от 20 июня 2001 года).

В перспективе можно ожидать, что обращение Государственной Думы РФ по поводу закона, который стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ, будет иметь место даже в тех случаях, когда оспариваемые нормы соответствовали положениям Конституции РФ. Сам факт обращения организаций или граждан в Конституционный Суд РФ свидетельствует о необходимости конкретизации действующих норм для обеспечения полноты их реализации в дальнейшем. Нередко Конституционный Суд РФ ориентирует законодателя на совершенствование норм. Так, Постановлением Конституционного Суда РФ от 30 января 2001 года прекращено дело в части проверки закона, принятого субъектом Российской Федерации, касающееся несоответствия его федеральному закону:

«Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации полагает необходимым обратить внимание федерального законодателя на то, что употребленная в части шестой пункта 3 статьи 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» формулировка «ставка налога с продаж устанавливается в размере до 5 процентов» некорректна, поскольку допускает различное понимание (как включая 5 процентов, но не более, так и менее 5 процентов) и требует уточнения путем внесения изменения в данный Закон»¹.

Еще один пример на ориентацию законодателя следовать конституционным принципам отражен в Постановлении Конституционного Суда РФ от 23 февраля 1999 года по делу о проверке конституционности положения части второй статьи 29 Федерального Закона от 3 февраля 1996

¹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 3. С. 33.

года «О банках и банковской деятельности» в связи с жалобами граждан О.Ю. Веселяшкиной, А.Ю. Веселяшкина и Н.П. Лазаренко.

«...Исходя из конституционной свободы договора, законодатель не вправе ограничиваться формальным признанием юридического равенства сторон и должен предоставлять определенные преимущества экономически слабой и зависимой стороне с тем, чтобы не допустить недобросовестную конкуренцию в сфере банковской деятельности и реально гарантировать в соответствии со статьями 19 и 34 Конституции Российской Федерации соблюдение принципа равенства при осуществлении предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности. Используя договор срочного банковского вклада, гражданин осуществляет именно такую экономическую деятельность.

Отсутствие в Законе норм, вводящих обоснованные ограничения для экономически сильной стороны в договоре срочного банковского вклада, приводит к чрезмерному ограничению (умалению) конституционной свободы договора и, следовательно, свободы не запрещенной законом экономической деятельности для гражданина, заключающего такой договор. При этом положение части второй статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», поскольку оно позволяет банку на основе договора снижать процентную ставку в одностороннем порядке, вводит ограничение указанных конституционных прав и свобод граждан без определения в федеральном законе оснований, обуславливающих такую возможность. Тем самым нарушаются предписания статей 34, 35 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, создается неравенство, недопустимое с точки зрения требования справедливости, закрепленного в преамбуле Конституции Российской Федерации.

...Таким образом, без дополнительного правового регулирования, конкретизирующего основания и пределы необходимых ограничений, по существу отсылающее положение части второй статьи 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности», являющееся предметом рассмотрения по данному делу, применяться не может. Иное его истолкование правоприменителем, допускающее право банка на включение в договоры с гражданами — вкладчиками условия о возможности одностороннего снижения процентной ставки по срочному вкла-

ду в отсутствие соответствующего федерального закона, не согласуется с Конституцией Российской Федерации»¹.

Конституционный Суд РФ и по форме, и по существу предоставляет благоприятные условия для законодателя или, во всяком случае, инициирует его деятельность по разрешению конкретного дела. Конституционный Суд РФ сам определяет пределы своей правовой деятельности и в ряде случаев обозначает сферу деятельности Государственной Думы РФ. Характерно в этом отношении Постановление Конституционного Суда РФ от 25 января 2001 года по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 1070 Гражданского кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан И.В. Богданова, А.Б. Зернова, С.И. Кальянова и Н.В. Труханова. В пункте 5 Постановления содержится следующее положение:

«Порядок возмещения вреда, причиняемого во всех таких случаях, а равно когда при причинении вреда в гражданском судопроизводстве уголовное преследование в отношении судьи прекращено по нереабилитирующим основаниям, подлежит законодательному урегулированию. Конституционному Суду Российской Федерации разрешение подобных вопросов неподведомственно, поскольку выходит за рамки его статуса как органа, осуществляющего правосудие посредством конституционного судопроизводства. Иное означало бы нарушение закрепленных Конституцией Российской Федерации разделения властей, самостоятельности органов законодательной и судебной власти, а также прерогатив Федерального Собрания и Конституционного Суда Российской Федерации (статьи 10, 11, 94, 118 и 125)»².

Противоречивые оценки теоретиков и практиков вызывает как сам вопрос о том, являются ли решения Конституционного Суда РФ источником права, так и вопросы соотношения данного источника с законодательными актами, вопрос о разделении ветвей власти, вопрос об обязательности решений Конституционного Суда РФ для законодателя. Бесспорно только то, что Конституционный Суд РФ выступает в качестве «негативного законодателя», когда тот или иной акт признается им неконституционным.

В действительности решения Конституционного Суда РФ представляют собой источники права во всех случаях, когда ими отменяются действующие правовые нормы или если в результате вынесенного решения создается явный пробел в правовом регулировании, где посред-

¹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 1999. № 3. С. 54–55.

² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 3. С. 18.

ством установленных в решении противоположений, осуществляется временное восполнение пробела в законе, которое дает нормативно-правовую основу для преодоления этого пробела судами и другими правоприменительными органами.

Хорошей иллюстрацией того, как Конституционный Суд РФ создает ситуацию пробела в законе, а затем адресует к законодателю, служит одно из его последних Постановлений от 12 марта 20001 года. «Для приведения действующего порядка возбуждения производства по делам о банкротстве в соответствие с Конституцией Российской Федерации необходимо нормативное закрепление как права должника обжаловать в судебную инстанцию определение о принятии заявления должника банкротом, так и возможности представить суду (судье) в той или иной процессуальной форме свои разъяснения и возражения по требованиям заявителя до принятия арбитражным судом решения о введении наблюдения...

До внесения федеральным законодателем необходимых изменений и дополнений в Федеральный Закон «О несостоятельности (банкротстве)» арбитражные суды на основании формальной проверки заявления о признании должника банкротом и представленных в соответствии с требованиями названного Федерального Закона документов вправе вынести определение о принятии данного заявления; вопрос же о введении наблюдения должен решаться после получения от должника разъяснений и возражений на заявление и оформляться отдельным определением»¹.

Следует констатировать, что технология учета решений Конституционного Суда РФ в законодательной деятельности нормативно не определена, и никто ее пока официально не установил. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в статье 79 определил юридическую силу решения Конституционного Суда (решение действует непосредственно, какого-либо подтверждения не требует, повторное принятие признанного неконституционным акта невозможно, последние окончательно утрачивают силу и не подлежат исполнению). Но ни здесь, ни в любой другой статье не устанавливается право Конституционного Суда давать соответствующие указания законодателю. Законодатель сам должен пересмотреть признанные неконституционными акты «в установленных федеральным законом случаях» — его никто не может обя-

зать восполнить пробел в законодательстве. В случае если такой пробел образовался в результате вынесения Конституционным Судом решения, конституционные нормы применяются непосредственно (с учетом вынесенного Судом решения).

Статья 81, предусматривающая ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда РФ, адресована, как представляется, исполнительным и судебным органам, но не законодателю.

Идеальную модель взаимоотношений демократических ветвей власти можно представить по следующей схеме. Конституционный Суд РФ констатирует факт неконституционности норм закона или наличия пробела в законодательстве в ходе выполнения своей основной функции — рассмотрения запроса компетентных органов. Конституционный Суд не устанавливает ни обязанности Федерального Собрания принять закон, ни, тем более, сроков его выполнения. Во исполнение Постановления Конституционного Суда РФ, законодательную инициативу проявляет один из субъектов Российской Федерации. Государственная Дума РФ рассматривает данный законопроект в первоочередном порядке.

Сам Конституционный Суд РФ не может участвовать в законодательных процедурах. Однако есть два субъекта права законодательной инициативы, которые в соответствии с конституционными нормами обязаны использовать свои права для выполнения задач, возложенных на них Конституцией РФ или конституционным законом.

Прежде всего, речь идет о Правительстве Российской Федерации. В силу статьи 110 Конституции РФ именно Правительство осуществляет исполнительную власть. Законодательная инициатива Правительства для исполнения решения Конституционного Суда РФ может быть интерпретирована в аспекте статьи 110 Конституции РФ. Такая роль Правительства становится еще более очевидной, если обратиться к статье 114 Конституции РФ. Обеспечение Правительством государственной политики в разных сферах общественной и государственной жизни требует от него не только соответствующих инициатив, но и активных действий по их проведению в жизнь.

В соответствии со статьями 110 и 114 Конституции РФ можно интерпретировать право, предоставленное Правительству статьей 104

¹ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2001. № 5. С. 10.

Конституции РФ, в качестве обязанности, если Конституционный Суд РФ вынес решение о несоответствии законодательного регулирования Конституции РФ. Вопросы регулирования в данном случае входят в круг отношений, которые, согласно Конституции РФ и Федеральному конституционному закону от 17 декабря 1997 года «О Правительстве Российской Федерации», должно решать именно Правительство.

Сказанное о Правительстве с большим основанием следует отнести к осуществлению права законодательной инициативы и Президентом РФ. Часть 2 статьи 80 Конституции РФ гласит, что Президент РФ является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Отсюда вытекает прямая обязанность Президента проявить не просто инициативу, но и принимать все необходимые и законные меры для обеспечения действия конституционных установлений в соответствии с тем содержанием, какое вкладывает в них Конституционный Суд РФ в каждом конкретном случае вынесения решения по запросу о конституционности действующих норм. В свете упомянутой статьи 80 Президент РФ, по нашему мнению, обязан воспользоваться правом законодательной инициативы и внести соответствующий проект закона в Государственную Думу РФ в порядке обеспечения действия Конституции РФ.

Таким образом, нет необходимости создавать особый механизм реализации решений Конституционного Суда РФ в законодательном органе, а целесообразно использовать демократический потенциал действующей Конституции РФ. Выполняя соответствующие конституционные требования, определяющие компетенцию Президента РФ и Правительства РФ, надо мобилизовать весь законодательный механизм. Это — своего рода прогноз развития отношений на будущее.

28 ноября 2001 года Государственная Дума РФ приняла Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», в котором предусмотрена обязанность государственных органов и должностных лиц по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией РФ на основе решения Конституционного Суда РФ. На Правительство РФ возлагается обязанность не позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ внести в Государственную Думу РФ проект нового закона или ряд законов о внесении изменений и (или) дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части.

Остается сожалеть, что в настоящее время около десяти постановлений Конституционного

Суда РФ, в резолютивной части которых указано о необходимости законодательного урегулирования конкретного вопроса, остаются в этой части не реализованными.

Исполнение решений Конституционного Суда РФ в субъектах Российской Федерации

Надо отметить, что отношения Конституционного Суда РФ и федерального законодателя во многом аналогичны отношениям Конституционного Суда РФ с законодателем субъекта Российской Федерации. Вместе с тем эти отношения отражают и противоречия, существующие между центром и регионами.

Решения Конституционного Суда РФ, содержащие правовые оценки законодательства субъектов Российской Федерации, очень важны для осуществления конституционного правосудия в целом. Имеется множество обращений о признании неконституционными законов или отдельных статей, принятых в Республиках: Алтай, Башкортостан, Бурятия, Кабардино-Балкарская, Коми, Мордовия, Северная Осетия—Алания, Татарстан, Удмуртская, Чувашская; городах: Москва и Санкт-Петербург; областях: Вологодская, Воронежская, Калининградская, Кировская, Курская, Московская, Оренбургская, Пермская, Тамбовская, Челябинская. Иными словами, в 22 субъектах Российской Федерации возникали проблемы с конституционностью законов (статей), принимаемых представительными органами государственной власти на местах. Все это подтверждает, что значение Конституционного Суда РФ для политической системы страны, в том числе для построения федеративных отношений, достаточно велико. И дело, как убеждаемся, не только в том, что согласно Конституции РФ Конституционный Суд — верховный арбитр в спорах между ветвями власти и органами власти разного уровня.

Конституционные принципы (суверенитет и верховенство Российской Федерации на всей территории; равноправие субъектов Российской Федерации; государственная целостность; единство системы государственной власти) по своей сути выступают правовыми гарантиями построения единой системы основ конституционного строя в демократическом федеративном правовом государстве, не позволяя субъекту Российской Федерации нарушать законы и тем самым попирает права и свободы проживающих в них граждан.

В то же время верховенство Конституции РФ и федеральных законов не могло эффективно реализовываться из-за отсутствия взаимо-

связанной единой концепции развития России как федерации, в том числе из-за отсутствия четкого разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Принятое только в 1999 году и недостаточно эффективное федеральное законодательство, а также эйфория по поводу «права на свое законодательство» субъектов Российской Федерации привели к ситуации, при которой в государстве возникло «параллельное» правовое регулирование на уровне субъекта Российской Федерации, идущее вразрез либо частично не совпадающее с единым правовым пространством России.

На Всероссийском совещании по вопросам исполнения решений Конституционного Суда РФ (2001) констатировалось, что по информации Генеральной прокуратуры Российской Федерации до сих пор не приведены в соответствие с постановлениями Конституционного Суда РФ и Конституции РФ 25 конституций и уставов субъектов Российской Федерации и более 700 других нормативных актов, конституционность которых в актах прокурорского реагирования поставлена под сомнение. И хотя работа в этом направлении ведется весьма активно, попытки игнорирования актов Конституционного Суда РФ еще не пресечены.

Помимо того, что на решение многих вопросов повлияла атмосфера общего противостояния властей — центр и регионы, свойственного всем федеративным государствам, велико было влияние политического тезиса перестроечного времени о захвате каждым субъектом Федерации стольких полномочий и суверенитета, сколько он «проглотит». Механизмы исполнения решений Конституционного Суда РФ органами государственной власти субъектов Российской Федерации до сих пор не прописаны. Так же, как и в центре, предпочтение отдается не законодательному органу, а президенту, губернатору, администрации.

В федеративных государствах конституционная законность включает два уровня: конституционную законность Федерации в целом и конституционную законность в субъектах данной Федерации.

Конституционный Суд РФ, конституционные суды республик, входящие в состав Российской Федерации, уставные суды в других субъектах Российской Федерации, аналогичные им органы конституционного контроля обеспечивают конституционную законность, верховенство и прямое действие Конституции РФ, конституций республик и уставов других субъектов Российской Федерации на всей территории российского государства и на территории субъектов Российской Федерации.

Провозглашенный Конституцией РФ 1993 года федерализм, основанный на равноправии субъектов Российской Федерации независимо от их государственно-правового статуса, стал импульсом для развития конституционного судопроизводства не только в России, но и в ее субъектах. Во многих из них предусмотрено создание самостоятельных, организационно независимых от федерального центра органов судебного контроля. Учреждение и практическое функционирование на протяжении ряда лет Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации дает основание полагать, что на настоящий момент конституционная юстиция в Российской Федерации становится органичным элементом правовой действительности России, хотя в полной мере таковой еще не является.

Во всяком случае, можно констатировать, что главная направленность современного развития конституционной юстиции в Российской Федерации заключается в ее федерализации. А главный вопрос федеративного устройства, как известно, — это вопрос о разграничении полномочий и предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, в данном случае — в сфере осуществления конституционной юстиции.

В Федерации обнаруживаются черты коллизии правового регулирования на уровнях федерального и ее субъектов. Причина в том, что, когда учреждался Конституционный Суд, еще не был решен вопрос о децентрализации конституционной юстиции, создании конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Полномочия Конституционного Суда определялись как единственного органа конституционного правосудия. Предполагалось, что Конституционный Суд будет монопольно осуществлять функцию судебного конституционного контроля. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации начали учреждаться позже, при отсутствии общедогаданных ориентиров, на основе не согласованного с центром автономного законотворчества субъектов Российской Федерации по поводу установления полномочий их конституционных (уставных) судов.

Проблему «коллизий» решений Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации можно решить одним из двух способов: а) перераспределением полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере осуществления конституционного правосудия с целью устранения совпадающих полномочий и б) признанием совпадающих полномочий Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в качестве

сферы совместного ведения (конкурирующих полномочий) Российской Федерации и ее субъектов по вопросам осуществления конституционного правосудия. Но в этом случае надо признать, что Конституционный Суд РФ является более высокой инстанцией в сфере совпадающей юрисдикции Конституционного Суда РФ и конституционных судов субъектов Российской Федерации в сравнении с последними.

Отмечая тот факт, что Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии законов и иных нормативных актов Конституции РФ, а органы судебного конституционного контроля в субъектах Российской Федерации — о соответствии местных законов и нормативных актов своим конституциям и уставам, можно сделать вывод о том, что они, по сути, считаются двумя системами органов конституционного контроля в Российской Федерации, которые действуют каждая на своем правовом поле и между собой не пересекаются, то есть существуют автономно и независимо друг от друга. Однако в этом случае возникают две весьма существенные проблемы.

Во-первых, это касается судебных органов и органов власти единого Российского государства. Различие между ними состоит в том, что один из них — Конституционный Суд РФ — общегосударственный, общероссийский орган, а конституционные суды республик в составе Российской Федерации и уставные суды краев и областей — это судебные органы отдельных, составных частей России, ее субъектов.

Во-вторых, это касается органов судебного конституционного контроля, призванных по своим задачам, целям, деятельности и юридической природе обеспечивать соответствие всего массива нормативных актов Основным законам как Федерации, так и ее отдельных составных частей — государственно-правовых образований внутри Федерации, то есть субъектов Российской Федерации.

Таким образом, можно утверждать, что между всеми упомянутыми органами конституционного контроля гораздо больше общего, чем различий, существующих по существу лишь в пределах полномочий и размерах территории, на которую распространяется юрисдикция соответствующего суда.

Вполне естественно, что судебные органы будут искать и ищут иные формы контактов между собой и испытывают острое стремление к взаимодействию как друг с другом, так и с федеральным органом конституционного контроля — Конституционным Судом РФ. Специфика ситуации в данном случае обуславливается главным образом неодинаковым правовым положением органов судебного контроля разного

уровня, их полной правовой самостоятельностью и независимостью друг от друга.

Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации, занимая свою нишу в системе конституционной юстиции, охватывают ту часть правового поля, которая остается «недосягаемой» для федерального конституционного контроля. А это огромный массив законов, принятых в субъектах Российской Федерации по вопросам их исключительного ведения и остающихся вне ведения Конституционного Суда РФ. Становится ясно, что наличие конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации позволяет самостоятельно на региональном уровне решать вопросы укрепления конституционного строя, иными словами формировать правовые системы субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, их конституциями и уставами.

Оценки реальной ситуации дают возможность прогнозировать перспективу развития конституционной юстиции в Российской Федерации. Практика показывает, что реализация решений Конституционного Суда РФ зависит от многих политических, экономических, правовых, психологических и иных факторов. Поэтому в перспективе следует ожидать создание целостной системы (комплексного механизма) реализации решений Конституционного Суда РФ на уровне субъектов Российской Федерации всеми ветвями власти, в том числе федеральной, а также исследования его правового обеспечения, эффективности действий должностных лиц по введению правовых позиций в реалии.

Исполнение решений Конституционного Суда РФ исполнительными органами

В качестве самостоятельной рассмотрим проблему исполнения решений Конституционного Суда РФ исполнительными органами. На общие противоречия в рамках действия принципа разделения властей влияет состояние российских реалий, которые выражаются в предпочтении позиций Президента РФ и Правительства РФ перед всеми другими. Состояние дел в этой области остается не выясненным и требует специального исследования. В целом оно может быть охарактеризовано как вполне удовлетворительное в той части, в какой Конституционный Суд РФ шел навстречу Правительству и Президенту. Но оно не может быть признано удовлетворительным в той части, в какой Правительство не инициировало принятие норм, установление которых вытекает из решений Конституционного Суда РФ и

затрагивает сферу деятельности Правительства РФ.

Органы исполнительной власти не всегда отменяют в установленном порядке положения нормативных актов, основанных на законах, признанных неконституционными. Наиболее показательным, вынесенным в защиту прав граждан вопреки решениям исполнительных органов, является Постановление Конституционного Суда от 9 июня 1992 года по делу о проверке конституционности Постановления Совета Министров Российской Федерации от 17 июля 1991 года «О мерах по реализации распоряжения Председателя Верховного Совета РСФСР и Председателя Совета Министров РСФСР от 8 июля 1991 года «О дополнительных мерах по формированию государственных хлебных и других продовольственных ресурсов в 1991 году» и Постановления Правительства Российской Федерации от 24 января 1992 года «Об упорядочении торговли легковыми автомобилями по целевым чекам и целевым вкладам на территории Российской Федерации». Конституционный Суд РФ констатировал:

«Правительство Российской Федерации, отсрочив без достаточных оснований и вопреки требованиям статей 168 и 169 Гражданского кодекса РСФСР исполнение обязательств, в одностороннем порядке изменило условия этих договорных обязательств. В данном случае Правительство действовало противоправно, так как в нарушение требований статьи 5 Гражданского кодекса РСФСР осуществило, используя свои властные полномочия, принадлежащие ему в данных обязательствах гражданские права в противоречии с их назначением, необоснованно предоставив преимущества подчиненным ему органам, на которые возложено исполнение обязательств перед гражданами по отовариванию чеков на легковые автомобили. Нарушив имущественные права и интересы граждан, оно вышло за пределы своей компетенции, предусмотренной, в частности пунктом 3 части 2 статьи 125, обязывающим Правительство обеспечивать и защищать права и свободы граждан, и статьей 127 Конституции Российской Федерации...

Таким образом, Правительством нарушена не только статья 67.2, но и статья 127 Конституции Российской Федерации, поскольку рассматриваемое Постановление Правительства противоречит требованиям указанных выше норм Гражданского кодекса РСФСР, статьи 32 Закона РСФСР «О собственности в РСФСР»,

части 2 статьи 20 Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности».

Рассматриваемые Постановления Правительства Российской Федерации вопреки статье 10 Конституции Российской Федерации ограничили пределы свободы экономической деятельности граждан по сравнению с действующим законодательством, нарушили их имущественные права и интересы, гарантируемые статьями 13, 32, 34, 52 и 67.2 Конституции Российской Федерации»¹.

Органы исполнительной власти не всегда отменяют в установленном порядке положения нормативных актов, основанных на законах, признанных неконституционными. Некоторые постановления Конституционного Суда РФ попросту игнорируются органами исполнительной власти, реализация их во многих конкретных случаях производится решениями судов общей юрисдикции. Постановлением Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 года по делу о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года, признаны не соответствующими Конституции РФ указанные пункты Правил как препятствующие конституционному праву граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства. Однако аннулированные положения Правил в части, касающейся регистрации граждан на ограниченный срок, отменены не были и продолжают использоваться в качестве действующих отдельными подразделениями паспортно-визовой службы, хотя 6 марта 1998 года паспортно-визовая служба МВД Российской Федерации направила инструктивное Письмо № 16/698 «О мерах по реализации Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 1998 г. № 4-П» своим подразделениям в субъектах Российской Федерации.

Тем не менее, в суды общей юрисдикции до настоящего времени поступают жалобы граждан на действия подразделений паспортно-визовых служб в связи с использованием последними признанных неконституционными положений Правил в качестве действующих. Мерами по прекращению такой практики нарушения конституционных прав граждан могли бы стать, как уже предлагалось выше, положения об

¹ Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992–1996. М., 1997. С. 213–214, 216.

ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда РФ.

В порядке прогноза следует ожидать принятие норм, обязывающих Правительство РФ активизировать свои действия по исполнению решений Конституционного Суда РФ как по линии отмены соответствующих нормативных актов исполнительных органов, так и в части инициирования в Государственной Думе РФ законопроектов, восполняющих пробелы правового регулирования, образовавшиеся в результате признания действовавших норм неконституционными.

Исполнение решений Конституционного Суда РФ конституционными и уставными судами субъектов Российской Федерации, судами общей юрисдикции

Исполнение решений Конституционного Суда РФ проявляется в его взаимоотношениях с другими судами.

В субъектах Российской Федерации идет процесс образования конституционных и уставных судов. Поэтому следует учитывать, что Конституция РФ реализуется конституционными (уставными) судами прямо, а также непосредственно через применение в своих решениях правовых позиций Конституционного Суда РФ, выраженных как в промежуточных выводах мотивировочной части его актов, так и в окончательных суждениях их резолютивной части. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации в последнее время в своих актах используют правовые позиции не только итоговых решений Конституционного Суда РФ, но и его определений, особенно так называемых «определений с позитивным содержанием», то есть распространяющих выводы своих постановлений на сходные правовые ситуации.

Таким образом, в настоящее время складывается реальная практика реализации постановлений Конституционного Суда РФ в решениях региональных конституционных (уставных) судов. Она направлена на унификацию правового пространства федеративного государства, осуществление общих принципов организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, проведение единой налоговой политики и использования природных ресурсов.

В этом плане конституционные (уставные) суды играют позитивную роль в федеративном государстве, осуществляют функцию исполнения решений Конституционного Суда РФ на региональном уровне, исключая действие при-

знанных им неконституционных актов, и способствуют осуществлению единой правовой политики.

Реализация в правоприменительной практике вступивших в законную силу решений Конституционного Суда РФ напрямую касается судов общей юрисдикции. Именно здесь остро актуализируются следующие вопросы:

- какой закон подлежит применению при разрешении дела по существу в условиях образовавшегося «пробела» в законодательной базе в случае признания неконституционной нормы, регулирующей возникшие по делу правоотношения, когда прямое применение Конституции РФ невозможно;
- какие решения правоприменительных органов подлежат пересмотру, кем и в каком порядке;
- имеют ли решения Конституционного Суда РФ обратную силу;
- какие нормы, кроме признанной неконституционной определенным решением Конституционного Суда РФ, не подлежат применению;
- что такое правовые позиции Конституционного Суда РФ и каким образом они применяются на практике.

Кроме пересмотра дел и отказа от применения конкретной дисквалифицированной Конституционным Судом РФ нормы, суды общей юрисдикции обязаны осуществлять применение решений и правовых позиций Конституционного Суда РФ при разрешении конкретных дел и в иных случаях:

- когда подлежит применению норма, аналогичная дисквалифицированной либо основанная на ней, либо воспроизводящая данную норму;
- когда в процессе рассмотрения дела подлежат применению нормы, относительно которых Конституционным Судом РФ в его решении высказаны правовые позиции по вопросам конституционности принципа разрешения такого рода правовых проблем.

Эти случаи применения решений Конституционного Суда РФ выходят за рамки того конкретного дела, в связи с которым рассматривался спор о конституционности примененного закона.

Таким образом, просматривается вся совокупность дел, рассматриваемых общими судами.

Во-первых, это применение решения в деле, в связи с которым данным судом был направлен запрос в Конституционный Суд РФ.

Во-вторых, это случаи применения решения в деле, в котором закон применен, но впослед-

ствии признан неконституционным по жалобе участвующих в данном деле лиц. В обоих указанных случаях применение решения производится по прямому указанию Конституционного Суда РФ, содержащемуся в резолютивной части его постановления.

В-третьих, это пересмотр дел, уже разрешенных судом на основании нормы, впоследствии признанной неконституционной по инициативе лиц, участвовавших в деле, или должностных лиц, имеющих полномочия по инициированию пересмотра решения суда.

И, в-четвертых, разрешение дел, правоотношения в которых подпадают под действие норм, признанных Конституционным Судом РФ неконституционными (после вступления решения Конституционного Суда РФ в силу правоотношения, урегулированные дисквалифицированной нормой, не перестают существовать, и в рассмотрении спора не может быть отказано в связи с отсутствием нормы).

К другой категории дел, наиболее массовой и сложной в правоприменении, относятся случаи применения решений Конституционного Суда РФ при рассмотрении конкретных дел, в которых подлежат применению нормы, аналогичные дисквалифицированным, либо подлежат применению правовые позиции Конституционного Суда РФ. В качестве примера сошлемся на внесудебный порядок конфискации имущества граждан, признанный Конституционным Судом РФ неконституционным. Распространение такого решения должно быть произведено относительно всех органов, чьи полномочия не проверялись, но они аналогичны тем, которые признаны неконституционными. Кодекс РФ об административных правонарушениях (2001) предоставляет право выносить постановления о конфискации имущества граждан еще 14 органам (административным комиссиям, органам внутренних дел, пограничной службы, рыбоохраны, госторгинспекции и другим). При всем различии у них есть общее — не являясь судебными органами, они наделены правом налагать взыскание в виде конфискации имущества за административные правонарушения. Любое постановление о конфискации имущества, вынесенное несудебными органами, подлежит признанию незаконным и должно быть отменено судом при соответствующем обращении.

Проблема состоит в том, что возникающие при дисквалификации закона пробелы законодательства до надлежащего их урегулирования законодателем суды вынуждены преодолевать самостоятельно, и в правоприменительной практике — это одна из самых важных и сложных проблем. Суд, рассматривающий такие

дела, с одной стороны, не может отложить их разрешение до принятия соответствующего закона органами представительной власти (это было бы равносильно отказу в правосудии), а с другой — не вправе применять закон, признанный неконституционным. В таких условиях именно общие суды исполняют роль конституционно адекватного регулирования возникающих правоотношений на основе решений Конституционного суда РФ.

В связи с этим нельзя не отметить еще одну проблему: каждый суд является самостоятельным правоприменителем. Возложение задачи разрешения конкретных дел в отсутствие нормативного регулирования на тысячи независимых судей повлечет за собой большую неопределенность в практике осуществления правосудия. Каждый из судей, исходя из своего понимания и самостоятельно решая образовавшийся пробел в законе, тем самым может нарушить основополагающие конституционные принципы равенства всех перед законом и судом, единство правового поля и правоприменения.

В таких условиях особое значение приобретают акты высших судебных инстанций — постановления Пленумов и решения Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ. Они, обобщая судебную практику и учитывая решения Конституционного Суда РФ, дают конституционно адекватное толкование сложившейся правоприменительной практики. Нередко впоследствии органы представительной власти идут по пути использования этой практики в законодательной регламентации общественных отношений. Так, например, Постановлением Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 1995 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС»» признаны неконституционными некоторые положения о порядке возмещения вреда определенным категориям пострадавших. Федеральному Собранию в течение шести месяцев с момента провозглашения данного Постановления было предписано внести в указанный Закон соответствующие изменения. Однако до настоящего времени этот вопрос не решен.

Верховный Суд Российской Федерации 14 декабря 2000 года принял Постановление Пленума, разрешающее некоторые вопросы правоприменительной практики в связи с признанием некоторых положений указанного Закона неконституционными, тем самым предпринял меры в рамках судебной системы по реали-

зации соответствующих предписаний Конституционного Суда РФ. Непосредственная же реализация решений Конституционного Суда РФ каждым судом общей юрисдикции с применением аналогии закона либо аналогии права в условиях образовавшегося пробела в законе всегда должна исходить из принципа защиты публичного интереса, интереса охраны Конституции РФ и прав граждан от неправомерного разрешения спора, разрешения не в соответствии с конституционными нормами и принципами. Думается, что при возникновении неразрешимых сомнений в вопросах отнесения того или иного акта к «аналогичным», суду общей юрисдикции следует обращаться с соответствующим запросом в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности акта, подлежащего применению в конкретном деле.

Согласно Постановлению Конституционного Суда РФ от 23 июня 1995 года по делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского суда Владимирской области и жалобами граждан Е.Р.Такновой, Е.А.Оглоблина, А.Н.Вашука признаны не соответствующими Конституции РФ положения статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР. Речь идет о сохранении права на жилое помещение за гражданами, выбывшими из жилого помещения в связи с осуждением к лишению свободы только на срок не свыше шести месяцев, ссылке или высылке только до приведения приговора в исполнение.

Особенности реализации данного Постановления судами общей юрисдикции обуславливались следующим: во-первых, на момент его вынесения правоприменительная практика по упомянутому выше положению Жилищного кодекса РСФСР была исключительно обширной; во-вторых, только начинала устанавливаться практика применения решений Конституционного Суда РФ. В Постановлении Конституционного Суда РФ указано, что суд общей юрисдикции не может применять эти нормы в качестве оснований признания такого лица утратившим право на жилье после приведения приговора в исполнение, а также не вправе этого делать в административном порядке и жилищные органы, и собственник жилья, если все эти обстоятельства имели место после вступления в силу данного постановления Конституционного Суда РФ. Право на жилое помещение за такими лицами сохраняется, если они не были его лишены в установленном порядке до принятия данного Постановления Конституционного Суда РФ, независимо от того, обращались такие лица в Конституционный Суд РФ или нет.

В связи с упомянутым Постановлением возникла проблема его применения к правоотношениям, возникшим после принятия Конституции РФ в 1993 году, то есть до вынесения Постановления Конституционного Суда. Судебная практика пошла по пути придания Постановлению обратной силы, распространив его по некоторым делам на правоотношения, возникшие до 23 июня 1995 года. Однако в результате применения подобной практики существенно ущемлялись права иных лиц. Поэтому в последующем судебная практика вернулась к тому, что Постановление Конституционного Суда РФ действует только с момента его вступления в законную силу и не имеет обратного действия. Возникающая таким образом противоречия в судебной практике необходимо решать посредством компетентного и официального разъяснения по применению подобных актов.

Действующее законодательство до настоящего времени не содержит норм о порядке пересмотра дел в случае признания Конституционным Судом РФ закона, примененного судом в конкретном деле, не соответствующим Конституции РФ. Несомненно, что надо, наконец, разработать и принять процессуальные нормы в рамках отраслевого законодательства. До надлежащего законодательного урегулирования этих вопросов следует воспользоваться процедурами пересмотра решений суда, вступивших в законную силу, по вновь открывшимся обстоятельствам.

В порядке прогноза можно предположить основные направления процессуальной регламентации этого вопроса:

- признание неконституционной нормы, на которой основан правоприменительный акт, является самостоятельным основанием для отмены такого акта, и это не требует подтверждения другими органами (в том числе и принесения протеста по конкретному делу);
- отсутствие препятствий для пересмотра такого правоприменительного акта самим органом, его принявшим;
- ограничение круга лиц, полномочных обратиться с ходатайством о пересмотре, сторонами по делу, прокурором, заинтересованными лицами;
- соответствие подведомственности дел о пересмотре положениям о подведомственности конкретных дел при рассмотрении их по первой инстанции.

Следует отметить, что пока еще встречаются противоречия в судебной практике. Кроме того, при реализации решений Конституционного Суда РФ не предусмотрена возможность поворота исполнения правоприменительных решений,

полностью исполненных к моменту признания обосновывающего их акта неконституционным.

Практика судов общей юрисдикции, например по рассмотрению дел о признании нормативных актов незаконными, формировалась по-иному: согласно разъяснению Пленума Верховного Суда РФ, вступившее в законную силу решение суда о признании нормативного акта незаконным влечет признание этого акта не действующим с момента его принятия, о чем необходимо указывать в резолютивной части решения (пункт 17 Постановления от 21 декабря 1993 года «О рассмотрении судами жалоб на неправомерные действия, нарушающие права и свободы граждан» в редакции Постановления Пленума от 25 октября 1996 года). Подобный порядок дисквалификации нормативных актов предполагает пересмотр всех правоприменительных решений, основанных на таком акте, что не всегда объективно возможно и само по себе может повлечь нарушение прав неопределенного круга лиц.

В порядке прогноза можно предположить, что во взаимоотношениях Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов не исключены и в дальнейшем трения по поводу разграничения компетенции по частным вопросам, связанным, прежде всего, с толкованием законов. Тем не менее, следует одновременно отработать систему отмены решений упомянутых судов со ссылкой на решения Конституционного Суда РФ.

Исполнение решений Конституционного Суда РФ органами местного самоуправления

Конституционный Суд РФ принял значительное число решений, имеющих адресатами органы местного самоуправления. Исполнение этих решений в условиях становления системы местного самоуправления представляет собой (не рассматриваемую в рамках настоящего Доклада) особую проблему со многими весьма значительными в этой области противоречиями. Одно из них состоит в том, что органы местного самоуправления являются публичной властью, исполняющей многие функции государственно-характера, и в то же время, согласно Конституции РФ, они не входят в систему органов государственной власти. В качестве прогноза можно предположить, что исполнение органами местного самоуправления решений Консти-

туционного Суда РФ будет нормализовано по мере решения вопросов федеративной конституционной юстиции.

Исполнение решений Конституционного Суда РФ гражданами

В качестве важной проблемы надо выделить исполнение решений Конституционного Суда РФ непосредственно гражданами. Судя по возрастающему числу обращений граждан в Конституционный Суд РФ, ими активно используются соответствующие решения в интересах обеспечения своих прав. В Конституционный Суд РФ приходит ежегодно 12–14 тысяч писем от граждан, в которых ставится множество вопросов по обеспечению прав и свобод. Граждане непосредственно или через своих адвокатов либо посредством обращения в суды, рассматривающих их дела, добиваются вынесения Конституционным Судом РФ решения в их пользу. Подобным же образом и другие граждане используют такого рода возможности и, следовательно, решение проблем заинтересованных граждан целиком находится в их руках. Выполнение решений Конституционного Суда РФ, которыми подтверждаются определенные обязанности граждан, обеспечивается всеми правоприменяющими органами, как и во всех других случаях реализации права.

* * *

В заключение можно сказать, что комплексное рассмотрение вопросов исполнения решений Конституционного Суда РФ позволяет сделать общий вывод об упрочении в Российской Федерации демократического института конституционной юстиции, о серьезных достижениях Конституционного Суда РФ в деле обеспечения основ конституционного строя, политической стабильности, укрепления федерализма, охраны прав и свобод человека и гражданина.

Анализ практики реализации решений Конституционного Суда РФ разными органами свидетельствует о том, что причины существующих недочетов и недостатков заключены не в политических процессах, а в несовершенстве профессионально-юридической отработки технологии, способствующей доведению этих решений до логического конца.

Заключение

Конституционный процесс в России имеет одну принципиальную особенность, делающую не всегда применимым здесь европейский опыт конституционного строительства. В России темпы развития конституционного права явно опережают темпы развития конституционного сознания. В результате, конституционный строй вместо того, чтобы плавно вырастать из отношений собственности, социальной инфраструктуры и массовой идеологии, накладывается на общество сверху как матрица. Зачастую в России не столько Конституция отражала состояние общества, сколько общественная жизнь подгонялась под принятую Конституцию. Конечно, если бы в обществе отсутствовали какие-либо предпосылки для конституционного развития, если бы конституционализм не созрел исторически, то никакое «наложение конституции» на общество не могло бы повлиять на развитие последнего, и Конституция была бы либо отторгнута, либо превращена в окостеневший нарост, своего рода «конституционную мозоль», какой являлась Конституция СССР. Этого не произошло и материалы настоящего Доклада свидетельствуют, что во всех ключевых секторах общественной жизни конституционные зерна, безжалостно брошенные в 1991–1993 годах в неблагоприятную российскую культурную почву, прорастают и дают первые всходы, и значит — конституционно-правовые нормы стали все-таки подпитываться подземными водами российского либерализма.

Тем не менее, в России существует проблема, которой не было на Западе. Это проблема «сцепки» конституционно-правовой матрицы, которая чаще всего появляется как некая идеальная схема, и социально-экономической, и

политической реальности, во многих случаях не просто далека от принятия навязываемой схемы, но является для нее явно чуждой, негативной средой. Эта проблема очевидней всего проявляется в сфере федеративных отношений, где федерализм остается путеводной звездой в небе для политики, идущей своим курсом по земле. Федеративные институты в российской жизни пока не более, чем некие формальные ограничения, налагаемые законом на центральную власть и заставляющую ее нехотя исполнять определенные ритуальные действия, прежде чем добиться исполнения своих решений. Но и в других областях проблема восприятия конституционных норм на практике, хотя и менее очевидна, но поставлена не менее остро. Упомянутые в Докладе попытки государства расширить применение специальных режимов использования собственности, превращающих право частной собственности в дорогостоящую (для собственника) формальность, показывают, что конституционное регулирование отношений собственности сталкивается в России с теми же проблемами, что и конституционное регулирование отношений власти.

Конституционное строительство в России как будто движется по кругу. На каждом новом витке политического развития возникает вопрос о том, насколько конституционная матрица соответствует потребностям дня. Велик соблазн «подогнать» Конституцию под новые реалии. Сегодня, как и десять лет назад, российское общество стоит перед дилеммой: создавать конституцию новой эпохи или совершенствовать старую. И хотя этот вопрос не сформулирован прямо, но является логическим следствием большинства разворачивающихся конституци-

онных дискуссий. Десять лет назад вопрос решился в пользу «большого конституционного скачка» и вместо поэтапного «усовершенствования» Конституции РСФСР движение было дано радикальному конституционному проекту, в чем-то опережавшему свое время на десятилетия, а в чем-то оставшегося наследником старых советских конституционных догм. Сегодня побеждает другая тенденция. Скорее всего, Россия пойдет по пути «точечных» конституционных изменений, сложных интерпретаций, создания конституционной судебной практики. Этот путь представляется наиболее прагматич-

ным и результативным. Он не обещает быстрого прогресса и ярких успехов в области конституционного строительства. Но это единственный метод, позволяющий осуществить, в конечном счете, упомянутую выше «сцепку» между революционной конституционной матрицей и консервативной русской практикой.

Важно только, чтобы процесс шел не только в правовой, но и в политической плоскости. Конституционные нормы должны стимулировать развитие реального конституционного процесса, как имманентной части российской политической жизни.

**СТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ДЕМОКРАТИИ
В РОССИИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ**

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД

Редактор *Ф.А.Оганезова*
Корректор *Л.Д.Рубан*
Компьютерная верстка *И.В.Ломакиной*

ИД № 02811 от 11.09.00
Подписано к печати 18.02.02

Формат 60x90/8. Бумага офсетная
Печать офсетная. Усл.печ.л. 5,2
Тираж 500 экз. Заказ № _____

Институт права и публичной политики
129010, г. Москва, пр-т Мира, д. 36