

Осетров Сергей Анатольевич*,

*доцент кафедры государственного и административного права
ФГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)*

«ПОРТРЕТ» РОССИЙСКОГО ПРЕЗИДЕНТА В ЗЕРКАЛЕ КОНСТИТУЦИОННОЙ ИСТОРИИ

Трудно переоценить роль президентской власти в формировании современной российской государственности, а также в реализации публичной власти в Российской Федерации на современном этапе. В то же время следует иметь в виду, что достигнутые результаты конституционного развития обусловлены историческими основаниями, заложенными в период разработки и принятия Конституции Российской Федерации 1993 года и оказавшими влияние на весь последующий конституционный процесс.

Первое, на что необходимо обратить внимание применительно к процессу принятия Конституции России заключается в том, что сам процесс разработки и принятия Конституции по своей сути есть история противостояния президентской и законодательной власти, победителем из которого вышел именно президент.

Анализ исторических материалов принятия Конституции России свидетельствует о том, что именно статус президентской власти стал одним из центральных элементов обсуждения политического устройства «нового государства». Об этом свидетельствуют многие участники конституционного процесса того периода. В частности Л.Б.Волков указывает, что по ходу работы Конституционной комиссии и по ходу жизни Съезда народных депутатов тема «президентской», «полупрезидентской» и «парламентской» республики, а также тесно связанная с ней тема

* © Осетров С.А., 2014

разделения властей неоднократно становилась причиной политических кризисов¹.

Непосредственные разработчики Конституции России в настоящее время, конечно, пытаются немного лакировать детали исторического противостояния и доказать историческую преемственность сильной президентской власти в России, ее необходимость на соответствующем этапе государственного развития.

Так, группа разработчиков проекта конституции, возглавляемая С.М.Шахраем, изначально подготовила проект конституции, предусматривавший создание «суперпрезидентской республики»². Другие авторы проекта конституции, условно входившие в «президентский пул» (А.А.Собчак, С.С.Алексеев), также исходили из того, что Президент должен являться «государственным координатором и арбитром, призванным олицетворять целостность и единство государства, обеспечивая слаженную работу всех его подразделений»³. К тому же соответствующие позиции подкреплялись и убедительной юридической аргументацией.

Впоследствии С.М.Шахрай даже указывает, что в действующей Конституции можно найти определенные параллели с идеями известного отечественного дореволюционного русского мыслителя М.М.Сперанского в части функционирования сильной власти главы государства, в связи с чем новая российская Конституция может считаться продуктом «коллективного разума» отечественных конституционалистов многих поколений⁴. В данном случае можно предположить, что речь идет о концепции державной власти, объединяющей и приводящей в действие власти законодательные, исполнительные и судебные⁵.

Участники конституционного процесса начала 90-х обращают внимание, что именно в этот период в общество активно вбрасывались идеи о необходимости «сильной власти», «железной руке», «российском» Пиночете⁶. В частности А.А.Собчак говорил о том, что излишки парламентаризма привели страну к событиям «3-4 октября», а парламентская республика неприемлема для России⁷. Как отмечает бывший руководитель Администрации Президента Российской Федерации С.А.Филатов, в тот

период в Конституции РСФСР 1978 года в пользу парламента был явно нарушен главный принцип демократии – разделение властей, что делало невозможным проведение в стране реформ и позволяло осуществлять «иезуитское удушение президентской власти»⁸.

Правда, стоит отметить, что предложения по усилению президентской власти в особенности в переходный период поступали не только от политических функционеров. В частности ученые-конституционалисты из Саратовского юридического института имени Д.И.Курского (ныне – Саратовская государственная юридическая академия) под руководством д.ю.н., профессора В.Т.Кабышева подготовили проект конституции, в котором также предусматривалось формирование сильной президентской власти, что объяснялось объективными условиями общественного и политического развития⁹.

Кроме того, определенное влияние на процесс конституционализации президентской власти оказала и личность первого Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина. В свое время именно Б.Н.Ельцин, являясь на тот момент Председателем Верховного Совета РСФСР, возглавил Конституционную комиссию, образованную 16 июня 1990 года¹⁰. Отдельные участники конституционного процесса указывают на то, что образ «человека-борца», навязанный, в том числе благодаря СМИ, играл в пользу чрезмерного увеличения президентской власти, преподносимой СМИ как эффективной в отличие от низко продуктивного парламента¹¹. Впрочем, о властных амбициях первого Президента России Б.Н.Ельцина красноречиво свидетельствуют и факты личного внесения в текст проекта конституции на завершающей стадии его подготовки правок, направленных на закрепление особого статуса главы государства. По свидетельству С.А.Филатова (бывший руководитель Администрации Президента Российской Федерации), Б.Н.Ельцин своей рукой вносил ряд поправок в проект конституции, касающиеся того, что указы Президента носят нормативный характер и что Президент может председательствовать на заседаниях Правительства¹².

Весьма примечательно, что в период октябрьского конституционного кризиса Президент Российской Федерации Б.Н.Ельцин заручился поддержкой Президента США Б.Клинтона, Канцлера ФРГ Г.Коля, Президента Франции Ф.Миттерана¹³. Учитывая последние конституционные перевороты на постсоветском пространстве, можно предположить, что подобные действия носили отнюдь не ритуальный характер и в целом «развязывали руки» главе государства, заручившегося поддержкой «международного сообщества».

По прошествии времени трудно оценивать, как каждое конкретное историческое обстоятельство повлияло на оформление президентской власти, однако можно с уверенностью говорить о том, что все они предопределили общую расстановку политических сил в итоговом тексте Конституции России.

С.М.Шахрай, принимавший активное участие в подготовке проекта Конституции Российской Федерации на всех этапах конституционной реформы, с позиции разработчика окончательного текста Конституции¹⁴ раскрывает содержание ряда конституционных норм, регламентирующих осуществление президентской власти в Российской Федерации. Он весьма вкратце указывает на то, что разработчикам проекта Конституции пришлось искать нестандартные решения вопросам устройства власти. В частности, это коснулось закрепления принципа разделения властей, из которого было сделано два исключения – глава государства был выведен за пределы трех «классических» ветвей власти, а также было предусмотрено создание ряда конституционных органов, формально не относящихся ни к одной из ветвей власти в Российской Федерации (Прокуратура, Центральный банк, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации). По мнению С.М. Шахрая, «находкой» стало отделение главы государства от исполнительной власти, что было им обозначено как «российская модель британской королевы». Предполагалось, что фигура главы государства должна была в

ситуации политических конфликтов находиться над схваткой, способная быть арбитром и обладающая достаточными конституционными полномочиями, чтобы принудить конфликтующие стороны к нахождению компромисса. Весьма примечательной выглядит и оценка С.М.Шахраем того факта, что одним из факторов стабильности конституционного акта стала его так называемая «внутренняя противоречивость», что на практике стало эффективным инструментом разрешения самых разнообразных проблем¹⁵.

Бывший руководитель Администрации Президента России С.А.Филатов замечает, что он часто обсуждал вопрос о форме правления с Б.Н.Ельциным, который соглашался с тем, чтобы исполнительная власть принадлежала Правительству, а Президенту была бы отведена ведущая роль в сфере высокой политики в соответствии с его статусом гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Основная его функция – охрана суверенитета и государственной целостности Российской Федерации, обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. В то же время Президент должен оставаться нейтральным по отношению к судебной власти¹⁶.

Таким образом, если абстрагироваться от всех сопутствующих исторических обстоятельств, то можно сказать, что творческий замысел разработчиков Конституции был в полной мере реализован. Конструкция президентской власти как самостоятельного направления реализации публичной власти в глобальном смысле была запущена и эффективно реализуется до настоящего времени. Примечательно и то, что целый ряд конституционных противоречий в статусе главы государства до настоящего времени, действительно, позволял разрешать сложные политические ситуации (правда, не всегда в публичных интересах). Взять, к примеру, известное «чеченское дело»¹⁷, когда «расплывчатый» статус главы государства позволил предпринять нестандартные меры по защите территориальной целостности России.

Важной чертой конституционной конструкции президентской власти выступает и то, что у главы государства имеется огромный ресурс воздействия на исполнительную власть, использование которого, однако, зависит от воли самого главы государства. Наряду с этим Конституция России содержит и другие ресурсы усиления президентской власти. В частности в письме от 02.07.1993 в адрес Президента Российской Федерации Б.Н.Ельцина С.М.Шахрай указывает, что усиление полномочий главы государства в конституционном проекте возможно через механизмы представления кандидатур для назначения на должности судей высших судов и генерального прокурора не Государственной Думе, а Совету Федерации¹⁸. Таким образом, Совет Федерации изначально разработчиками конституционного проекта рассматривался в качестве ресурса усиления президентской власти.

Властные полномочия главы государства даже в аспекте конституционного статуса, не считая полномочий, предоставленных главе государства действующим законодательством, выглядят весьма внушительно, что является поводом для серьезной критики данного института. В целом понятно и критичное отношение к Конституции и статусу Президента России со стороны представителей Конституционной комиссии. В частности в одной из статей О.Г.Румянцев и В.И.Лафитский, производя разбор «президентского проекта», указали на то, что выведение главы государства за рамки разделения властей характеризует устройство власти в качестве авторитарного. По их мнению, статус парламента в проекте не позволял создать эффективный противовес президентской власти, бесконтрольность действий которой проходила рефреном по всему проекту. Важной особенностью конструкции президентской власти стало то, что фактически проект конституции создавал параллелизм в деятельности структур исполнительной и президентской

власти. При этом О.Г.Румянцев и В.И.Лафитский весьма точно указывали, что президентской власти по образцу Политбюро и ЦК КПСС отведена роль теневого, но реального центра власти, в то время как Правительству отводилась роль безвластного проводника президентской политики¹⁹.

Другие участники конституционного процесса также отмечали недостаточную ответственность главы государства в конституционных нормах, в том числе защищающих прерогативу Президента на осуществление исполнительной власти. Наличие авторитарных начал в реализации публичной власти, сконцентрированной в руках главы государства, имеет недостаток, заключающийся в субъективности целеполагания²⁰.

Резюмируя критические замечания в отношении статуса президентской власти, можно констатировать, что в целом суть проекта конституции и заложенные в ней механизмы властвования были понятны еще до ее принятия. Разработчики Конституции, являясь воспитанниками советских традиций государственного управления, восприняли советский опыт государственного управления, ставший заметным в конструкции президентской власти. Впрочем, анализируя оценки тех лет, можно сказать, что практика оказалась богаче теоретических рассуждений. На всем протяжении реализации Конституции России функционирование президентской власти зависело от многих обстоятельств неюридического характера, в частности от фигуры самого главы государства и от окружавших его политических функционеров. Соответственно и реальные властные возможности у института президентства на всем протяжении его функционирования различались.

Подводя определенный итог, отметим, что легитимация президентской власти состоялась в условиях сложного политического противостояния. Конституция России, как по содержанию, так и по обстоятельствам принятия закрепила ведущие позиции президентской власти в системе российской государственности, по сути, узаконив произошедшие события октября

1993 года. Как верно предполагал С.А.Филатов, публичное оправдание действиям по «проведению поэтапной конституционной реформы» было осуществлено посредством «всенародного голосования»²¹ по проекту Конституции России²².

Какой негативный коммулятивный политико-правовой эффект от этой победы сложился к настоящему моменту?

Профессор С.А.Авакьян весьма точно выявил тенденцию реализации публичной власти, требующую конституционного реформирования, заключающуюся в господстве исполнительной бюрократии. Он указывает на то, что принцип разделения властей был введен для того, чтобы обеспечить самостоятельность ветвей власти и их взаимный контроль, но в условиях России происходит самое неприятное – сращивание ветвей власти²³. Полагаем, однако, что проблема в данном случае не в самом принципе разделения власти, не в том, что глава государства наделен значительными полномочиями, не в конкретных конституционных формулировках, а в том, что сложившаяся на основе Конституции России система власти опасна механизмами ее самовоспроизводства. Последние федеральные избирательные кампании четко это продемонстрировали – в условиях системного политического кризиса президентские структуры действуют ситуационно, не имея резервных легальных средств противодействия и сглаживания острых политических конфликтов.

¹ См.: Волков Л. Б. Штрихи к конституционному процессу. Несколько мемуарных страниц // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6: Дополнительные, мемуарные, справочные материалы / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 755.

² См.: Румянцев О.Г., Страшун Б.А. Президентская или парламентская? (о поисках формы правления по существу) // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990-1993) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2009. – С. 845.

³ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2009. – С. 878.

⁴ См.: Шахрай С.М. Новая Конституция России: искусство возможного и взгляд в будущее // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 1008.

⁵ См.: Сперанский М.М. Юридические произведения / Под редакцией и с биографическим очерком В.А.Томсинова. М.: Зерцало, 2008. - С.373.

⁶ См.: Емельянов М.В. Постсоветская Конституция могла быть иной... // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 787.

⁷ См.: Румянцев О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990-1993 годов.). Издание второе, исправленное. – М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2013. – С. 275.

⁸ См.: Филатов С.А. Как создавалась Конституция 1993 года // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 946-970.

⁹ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2009. – С. 357.

¹⁰ См.: Кабышев В.Т. Предисловие // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5: Альтернативные проекты Конституции Российской Федерации (1990-1993) / под общ. ред. О.Г. Румянцева. 2009. - С. 494.

¹¹ См.: Головин А.Л. Воспоминания // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 777-779.

¹² См.: Филатов С.А. Как создавалась Конституция 1993 года // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 946-970.

¹³ См.: Румянцев О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990-1993 годов.). Издание второе, исправленное. – М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2013. – С. 253.

¹⁴ С.М.Шахрай указывает, что именно он и С.С.Алексеев по непосредственному поручению Президента России Б.Н.Ельцина осуществляли подготовку проекта Конституции к референдуму, проводимому 25 апреля 1993 года // См.: Шахрай С.М. Новая Конституция России: искусство возможного и взгляд в будущее // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, мате-

риалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 998.

¹⁵ См.: Шахрай С.М. Новая Конституция России: искусство возможного и взгляд в будущее // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6: / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 994 - 1009.

¹⁶ См.: Филатов С.А. Как создавалась Конституция 1993 года // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 946-970.

¹⁷ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 31.07.1995 № 31-П // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. - № 33. – Ст. 3424.

¹⁸ См.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 635-640.

¹⁹ См.: Румянцев О.Г., Лафитский В.И. Форма правления в двух проектах Конституции (политико-правовой анализ) // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 5 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2009. – С. 1082-1085.

²⁰ См.: Глазьев С.Ю. Будем откровенны // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 764-777.

²¹ Формулировка «всенародное голосование» носит не случайный характер, а обусловлена тем, что для определения количества голосов, необходимого для принятия Конституции был применен подход избирательного законодательства (большинство от принявших участие в голосовании), а не требования действовавшего в тот момент Закона Российской Федерации «О референдуме». Если бы подсчет голосов осуществлялся в соответствии с законодательством о референдуме, то Конституция набрала бы «за» только 32% голосов от списочного состава избирателей, а не 58,4% от числа принявших участие в голосовании (см.: Румянцев О.Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990-1993 годов.). Издание второе, исправленное. – М.: ЗАО «Библиотека РГ», 2013. - С. 280). Позднее определением Конституционного Суда Российской Федерации от 01.04.1996 № 13-О был отклонен запрос группы депутатов Государственной Думы по определению квоты голосов, необходимой для принятия Конституции Российской Федерации.

²² См.: Филатов С.А. Как создавалась Конституция 1993 года // Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990-1993 гг.) в 6 т. (10 кн.); Т. 6 / под общ. ред. О.Г. Румянцева. – 2010. – С. 946-970.

²³ См.: Авакьян С.А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. – 2012. - № 9.