**Реформа российской Конституции: этапы и проблемы**

Хотя Государственная Дума в 1999 году отвергла попытки внести частичные изменения в Конституцию РФ 1993 года, в российском обществе созрело убеждение в необходимости ее реформы. Этот вопрос опять возникает в новой Думе, начавшей работу в 2000 году.

Известно, что Конституция 1993 года была принята в спешке, в своеобразных условиях, которые сложились после вооруженного противостояния парламента и президента. В Конституционном совещании преобладали лица, включенные в его состав по должности или назначенные президентом, ее окончательный текст после совещания подвергся некоторой правке. Да и в 28 субъектах Федерации (из 89) она либо не получила большинства голосов на референдуме, либо не выносилась на голосование. Правда, хотя последнее очень важно, неодобрение федеральной конституции на территории субъекта не означает, что она не действует на этой территории, если принята общегосударственным референдумом или установленным большинством субъектов (отказ субъектов или субъекта федерации в ратификации имел место и в США, и в Германии, что не исключило ее применения).

Недостатки принятия и содержания Конституции РФ 1993 года не умаляют ее выдающихся достоинств. Она закрепила переход от тоталитаризма к демократии, сыграла огромную роль в развитии нового российского общества, в становлении новой государственности и формировании личности, свободной от тоталитарных оков. Ее демократический потенциал далеко не исчерпан. "Изменение Конституции, -пишет В. Путин, - представляется неотложной и первоочередной задачей", хотя его оценка, что "мы имеем по-настоящему хорошую Конституцию" [I], на мой взгляд, несколько преувеличена. Конституцию 1993 года придется обновлять, а затем и заменять. Однако к реформе Конституции следует подходить очень осторожно, руководствуясь, как и в медицине, принципом: не навредить. В условиях современного российского общества при сложившейся расстановке политических сил это предполагает большую подготовительную работу и выделение определенных этапов реформирования.

Это необходимо не только в связи с социально-политическими факторами, но и по юридическим причинам. В Конституции России содержатся три "неприкосновенные" главы (I, II, IX). Любые их изменения (даже редакционные) по строгому смыслу Конституции невозможны без созыва Конституционного собрания (оно может также отвергнуть предложенные поправки, сохранив прежний текст). Эти положения необычны. В зарубежных конституциях содержатся предметные запреты (например, во Франции нельзя изменять республиканскую форму правления, в Бразилии -демократические принципы избирательной системы), но не бывает запрещений "по объему", касающихся третьей части глав Конституции. А поскольку изменять Конституцию надо (есть в ней и ляпсусы) и поскольку перспективы принятия закона о Конституционном собрании туманны, встает вопрос: что можно сделать до этого?

**Горизонты изменений и этапы реформирования**

В последнее время проводится много симпозиумов и круглых столов, в том числе в государственных учреждениях высокого уровня и с участием очень известных политических деятелей, где так или иначе затрагиваются вопросы реформы Конституции. Однако выступления, в том числе в печати, в основном сводятся к переделу власти, к изменениям взаимоотношений президента, парламента и правительства. При всей важности они имеют все-таки частный характер в общей модели новой конституции. Между тем, приступая к решению отдельных вопросов, важно определить общую концепцию, "каркас", основные параметры общества, государства, положения коллективов, личности, которые будут присущи России в третьем тысячелетии. Любые содержательные (не редакционные) изменения конституции эффективны, если они осуществляются в рамках заранее продуманной и обоснованной концепции, если известны границы, которыми следует руководствоваться даже при частичных поправках. Ломать и строить кусками тоже, конечно, можно, если нет иного пути (а все предлагаемые в устных и письменных дискуссиях изменения исходят именно из того, что можно трогать только Ш-VIII главы Конституции [2]), но в этом случае нужна *общая концепция* основ конституционного регулирования общества, государства, коллектива и положения личности, человека и гражданина.

Изучая новые конституции стран мира (Испании 1978 г., Бразилии 1988 г., Казахстана 1995 г., ЮАР 1996 г., Польши 1997 г., Албании 1998 г., Финляндии и Швейцарии 1999 г.), мы можем отметить элементы нового, которые, видимо, будут присущи третьему тысячелетию, хотя некоторые другие еще неясны, а третьи -спорны. Тем не менее, выявляя тенденции мирового конституционного развития, исследуя современные способы конституционного регулирования некоторых важнейших общественных отношений, можно заключить, что Конституция России 1993 года по ряду вопросов *не соответствует международным стандартам.*

Вряд ли можно сразу внести все необходимые изменения и тем более принять новую конституцию. Необходима длительная подготовительная работа. В некоторых постсоциалистических странах новейшие конституции разрабатывались пять-семь лет (Польша, Украина)1. Однако, во-первых, уже сейчас есть правовые основания для изменения большинства глав Конституции РФ, а во-вторых, определяя перспективу, можно выделить несколько этапов изменений, идя к цели шаг за шагом. В результате, когда потребуется новый текст Конституции РФ или будет необходимо внести изменения в I, II, IX главы, сделать это будет гораздо легче. Представляется, что можно было бы выделить три этапа реформы (если изменения будут действительно вноситься в конституцию) или три этапа подготовки отработанных блоков норм, согласованных с большинством политических сил и готовых к внесению в текст, когда это позволят условия. Этапы имеют в основном предметный, а не хронологический характер, могут перекрещиваться во времени, но и хронология может использоваться как ориентир и организующее начало.

На *первом* этапе (ориентировочно 2000-2001 гг.) целесообразно заняться структурой органов государства, усовершенствовать взаимоотношения президента, парламента, правительства, решить вопрос об основах правового положения глав субъектов Федерации в связи с порядком замещения ими своей должности (решение этого вопроса облегчит внесение последующих изменений), о контроле в отношении местного самоуправления (возможно использовать некоторые элементы романо-германской или иберийской систем местного самоуправления). Видимо, уже в эти годы можно обсудить вопрос о реформе структуры Федерации. То, что один "равноправный" субъект Федерации входит в другой, представляет собой юридический нонсенс, неизвестный мировой практике. Да и идея ассоциированного субъекта, используемая конституциями некоторых республик, не выдерживает критики2. Достижение консенсуса по этим вопросам может означать лишь наработанный и юридически подготовленный материал, а может иметь своим результатом и включение соответствующих норм в Конституцию. Подготовка таких изменений началась в 2000 году созданием федеральных округов и установлением ответственности губернаторов и мэров.

На *втором* этапе (2002-2003 годы) можно будет приступить к реформе политической системы (определить роль партий и принять закон о них можно и на первом этапе), начать реорганизацию Федерации (полностью сделать это помешает ст. 5 в первой главе, где перечислены виды субъектов Федерации) и договориться о структуре Конституционного собрания. Например, в V главу можно по примеру Бразилии включить положение, что партии создаются как общегосударственные (а не партии субъектов). *Наконец,* видимо, к 2004-2005 годам будет готова и выражена в юридических нормах вся концепция, ясны все ее параметры. На Конституционном собрании можно будет внести изменения и в I, II, IX главы, т.е. принять новый текст. Конечно, все может пойти и более быстрыми темпами, а последовательность решения вопросов может быть изменена. Важно, чтобы подготовительные работы проводились систематически и комплексно. Многое зависит от действующей Государственной Думы, от ее состава, который предстоит избрать в 2003 году, от нынешнего Президента и от того, кто займет этот пост в 2004 году, от многих других факторов, прежде всего от состояния экономики страны и от расклада политических сил.

Как говорилось, начиная конституционную реформу, нужно хотя бы в общих чертах договориться о принципах общества и государства, изучить опыт конституционного регулирования в мире, конституционную мысль современности, прежде всего по вопросам социально-экономического и политического характера. В 1993 году это было сделано только частично (например, по вопросу о правах человека). Нужно учесть также, что в современном конституционном праве многие важнейшие положения, относящиеся к устройству общества, а иногда и к основам правового статуса личности, формулируются не на уровне директив, как это обычно было в тоталитарном праве, а на уровне *принципов,* являющихся руководством к действию государственных органов, коллективов и индивидов. Кстати, соответствующие главы во многих новейших конституциях называются "Руководящие принципы". Они определяют ориентацию и вместе с тем дают определенную свободу в выборе путей их осуществления. Важно предварительно уточнить также некоторые концепции, рожденные прогрессивной мыслью еще в XVII-XVIII веках: о естественных, неотчуждаемых правах, гражданском обществе, разделении властей и др..Эти философские идеи и Сейчас сохраняют свой демократический и гуманистический потенциал, но не все они удачно ложатся на язык права. Естественные права зафиксированы уже давно в конституциях и стали позитивными правами, они гарантируются и отчуждаются наравне с последними (с одной стороны, неотчуждаемое право на жизнь, а с другой -смертная казнь и даже лишение жизни нарушителя часовым на посту без суда;

неприкосновенность личности и допускаемое всюду полицейское задержание на несколько суток; личная свобода и неудавшийся импичмент президенту США У. Клинтону в 1999 году, выросший из *государственного* расследования прокурором сексуальных домогательств президента, и т.д.).

Понятие "гражданское общество" в том контексте, в каком оно используется некоторыми философами, в том числе философами права, как нечто изолированное от государства и права, юридически представляет собой нонсенс. К тому же в XVIII-XIX веках оно употреблялось в определенной мере иносказательно (об этом свидетельствует и сравнение К. Маркса в знаменитых набросках "К критике политической экономии"), а современные исследователи, восстанавливая основное значение, характеризуют его как "материальные условия жизни" [4], что вовсе не требует его отделения от государства. Абсолютизация "разделистских" подходов к государственной власти давно преодолена (мы запоздали в этом, что привело к ослаблению российского государства), теперь в науке (и это получило выражение в некоторых новейших конституциях, например казахской 1995 года, во многом опиравшейся на исследования российских ученых) господствуют взгляды о комплексе единства и *разделения* ветвей государственной власти, а в самое последнее время - об их суб-сидиарности. Изменились подход к общечеловеческим ценностям и даже **их** перечень, что произошло не без влияния социалистических идей, хотя, конечно, тоталитаристские крайности были решительно отброшены. Новый подход к идеям об устройстве общества нашел выражение в "Социал-демократическом манифесте" 1999 года (во многих местах он противопоставляется "Коммунистическому манифесту" К. Маркса и Ф. Энгельса). Словом, приступая к реформе российской Конституции, важно не повторять ошибки прошлого, а понять тенденции развития, в том числе конституционного права, видеть вехи общества третьего тысячелетия.

В рамках одной статьи невозможно детально рассмотреть все ключевые вопросы современного конституционного регулирования. Мы попытаемся лишь обобщить новый опыт, относящийся к экономической, социальной, политической системам общества, основам его духовной жизни, взаимосвязям ветвей государственной власти.

**Современные конституционные принципы экономической системы**

Идеи преувеличенной "свободы рынка", на что уповали некоторые российские младореформаторы, уже десятилетия отвергнуты практикой, а затем подвергнуты теоретической критике. Нет нужды приводить многочисленные факты (они достаточно известны) и прибегать к обильному цитированию. Сошлемся лишь на авторов, представляющих, с одной стороны, экономически более либеральную Америку (США), а с другой - относительно экономически централизованные европейские страны. "Нигде в мире, - констатирует американский автор Г. Шварц, - не встретишь сейчас абсолютно нерегулируемой, бесконтрольной рыночной экономики" [5]. "Силы рынка, - пишут Дж. Корсери, Э. Лэнд и Ж. Бессюи, - не могут быть единственным регулятором экономического развития... Возникла центральная, хотя измененная, роль государства" [б].

В тексте цитаты важно обратить внимание на слово "центральная", и эта роль, как утверждают Корсери, Лэнд и Бессюи, привела к изменению институтов государства. В современных условиях господствуют концепции не рыночного общества и даже не рыночной экономики, а *социально ориентированной экономики,* связанной с государственным вмешательством в дела реального (а не абстрактного "гражданского") общества. В развитых странах сложилась экономика "трех третей", в основе которой лежит собственность государства, коллективов (акционерные общества и даже так называемые народные предприятия, которые широко распространены в Скандинавии, есть они и в США, и даже в России), наконец, типичная частная собственность. Однако социально ориентированная экономика вовсе *не означает иждивенчества* гражданина. Как удачно говорится в объяснительной записке к Конституции Перу 1993 года, государство берет на себя только заботу об основных нуждах, но человек должен также сам заботиться о себе и своей семье [7]. Прежнее "государство благоденствия", "обеспечивающее государство" *(welfare state)* подвергнуто критике в западной литературе. Стремление обеспечить полную государственную опеку гражданам накладывало чрезмерное бремя на экономику и к тому же порождало иждивенческие настроения. Вместо *welfare state* теперь предложен термин *work-fare state,* что можно было бы перевести на русский язык приблизительно как благоприятствующее трудовой деятельности, работе, "поддерживающее государство" [8].

Эти несколько отправных положений, думается, важно учесть в будущей российской Конституции. Они будут ориентиром и для общества, и для государства, и для коллектива, и для человека, освобождая последнего от иждивенческих настроений, унаследованных от тоталитарного социализма.

Нет в российской Конституции нового подхода к *частной собственности,* который присутствует уже с 1919 года (Веймарская Конституция в Германии) во всех новейших конституциях (Италия 1947 г., Испания 1978 г. и др.). Положения французской Декларации прав человека и гражданина 1789 года о "священной и неприкосновенной" частной собственности, которые на Конституционном совещании 1993 года пытались включить в проект некоторые российские цивилисты, не прошли (в том числе благодаря письменным заключениям покойного академика Д. Лихачева), но не были включены также и нормы о *социальной роли* частной собственности, о том, что всякая собственность должна сообразовываться с общественными интересами, а частная деятельность должна *координироваться* в общественных целях (Испания). Кстати, исходя из новых градаций, в цивилистике нужно решить еще один важный вопрос: какие объекты коллективной по существу собственности (например, муниципальной) могут находиться на праве публичной, а какие - на праве частной собственности, которыми в отличие от первых можно не только владеть, пользоваться и извлекать доходы, но и распоряжаться. Новыми являются в некоторых конституциях положения об обязанности государства *предотвращать сосредоточение общественных богатств* в руках немногих лиц (Конституция Индии 1949 г.). Существуют также положения о *государственном планировании.* Идея и практика тоталитарного планирования взяты на вооружение в демократических странах (во Франции есть и закон о планировании, а пятилетние планы принимаются в Великобритании, Индии, Японии, других странах), но сами планы подверглись коренному изменению: это не директивное (сопровождаемое наказаниями), а индикативное, ориентирующее планирование. В российской Конституции таких положений нет, хотя идея перспективного планирования развития экономики - заслуга нашей страны. Некоторые из названных выше положений о новом характере планирования внесены в 90-х годах в качестве поправок в китайскую Конституцию 1982 года. В России из-за существующих запретительных норм до Конституционного собрания этого сделать нельзя.

**Конституционное регулирование системы социальных отношений**

Одно из ключевых положений современного конституционного права - тезис о *социальном государстве.* Он есть и в российской Конституции, хотя в реальной жизни действующий закон 2000 года о минимуме заработной платы (по оценке государственных органов, это в 10 раз меньше исчисленного прожиточного минимума, а по оценке профсоюзов - в 30 раз) опровергает данный тезис. Нет нужды приводить другие данные о пенсиях, расходах государства на образование, медицину и т.д. (весь бюджет России немногим больше бюджета Нью-Йорка). Тем не менее положение о социальном государстве должно присутствовать, оно имеет ориентирующий характер, напоминает властям предержащим и рядовым гражданам об их обязанностях, в том числе по отношению к тем, кто лишен средств к существованию.

Социальные отношения в обществе все чаще характеризуются положениями конституций о *социальной солидарности.* Такая норма есть и в развитых (Италия), и в развивающихся (Египет), и в посттоталитарных государствах (Чехия). Она имела бы важное воспитательное значение для российского гражданина, выросшего под лозунгами классовой борьбы. Это положение призвано создавать новый менталитет: российские шахтеры, перекрывающие железные дороги с совершенно справедливыми требованиями заработанных ими денег, причиняют ущерб другим, невиновным в их бедствиях, слоям общества и таким же отрядам рабочих, скажем, на металлургических заводах, куда прекращается доставка грузов. В связи с этим рабочие других районов обращались к шахтерам с коллективными просьбами прекратить принятую практику.

Некоторые новые конституции провозглашают принцип *социальной справедливости* (Египет, Греция, Шри-Ланка и др.). Упоминание о нем есть в некоторых более поздних российских законах (Федеральном законе об общественных объединениях 1995 года), но его нет в Конституции. Этот принцип отвергает не только идеи классовой борьбы и диктатуры, но и социальный эгоизм. В связи с этим меняются конституционные представления о роли предпринимательства и труда в обществе. Вместо прежнего эксплуататора (в конституциях тоталитарного социализма) и собственника с "хозяйской властью" утверждается представление о *социальном партнере и партнерстве,* а в конституциях появляются навеянные идеями социализма положения о роли труда и трудящихся в обществе, об особой *защите трудящихся,* об особом внимании к человеку труда, содействии государства трудящимся и даже об Обязанности трудиться (Испания, Португалия, Италия). Многие из этих норм, особенно в условиях российской действительности, будут иметь лозунговый характер, но это необходимые, "ориентирующие лозунги". В российской конституции нормы о *социальной поддержке* определенных слоев населения представлены только частично, исключены положения о принципах распределения общественного продукта (они есть, например, в Конституции Ирландии), нет антикоррупционных положений, существующих, скажем, в Конституции Перу (а в России это не менее важная проблема). Нам еще далеко до конституционных положений о том, что уровень социальной поддержки личности должен быть не менее прожиточного минимума (они есть пока только в самых благополучных странах вроде Швейцарии). Такие нормы необходимы в качестве целевых задач органам государства. Юридическая сторона проблемы заключается в том, как их сформулировать.

**Конституционные принципы политической системы**

В Конституции 1993 года в отличие от Конституции СССР 1977 года нет не только главы, но даже упоминания о *политической системе.* Может быть, в этом и нет необходимости, хотя такая терминология есть в некоторых зарубежных конституциях (Египте, Сальвадоре, Никарагуа, Чехии; правда, в них это понятие трактуется не всегда верно). Отсутствие в Конституции России положений о *политических партиях* совершенно не соответствует мировой тенденции конституционализации и институ-ционализации политических партий (закрепление принципов их создания и роли в обществе в конституциях и издание специальных законов о политических партиях). Положения, относящиеся к партиям, содержатся в общих нормах об общественных объединениях, хотя в современном обществе партии давно выделяются как особый институт.

Сложнейшей и в общем недостаточно выясненной проблемой конституционного права остается вопрос о *политической и государственной власти, о* соответствующих конституционных формулировках. В этих формулировках часто смешиваются понятия "политическая власть народа" как источник государственной власти и "государственная власть", осуществляемая органами государства. Всякая государственная власть — политическая, но не всякая политическая власть - государственная (например, политическая власть повстанцев в освобожденных от колонизаторов районах). В формулировках российской Конституции тоже нет необходимой четкости, тем более что выборы и референдумы (т.е. непосредственное осуществление политической власти народом) существуют и на уровне местного самоуправления. Разграничению государственной власти и власти местного самоуправления, видимо, помогла бы конструкция *территориального коллектива* (в отличие от народа всей страны), которая используется в некоторых зарубежных конституциях (например, французской).

В связи с проблемой власти возникают еще два вопроса: о *защите власти народа и о сопротивлении народа угнетательской власти. О* том, что граждане имеют право и обязаны *защищать конституционный строй,* особенно если исчерпаны все другие средства, говорится в конституциях Венгрии, Германии, Словакии. Такие нормы не помешали бы и российской Конституции, тем более что у нас есть противоречивый опыт 1991-го и 1993-го годов. Второе положение требует очень взвешенной формулировки. Впервые оно было включено в Декларацию независимости США (первый конституционный документ США) в 1776 году и было направлено против королевского правительства Великобритании, которое притесняло американских колонистов во времена войны за независимость. После ликвидации тоталитарных режимов в ряде стран Африки это положение было включено в начале 90-х годов в некоторые конституции африканских государств. Однако в данном случае были сделаны уточнения: сопротивление возможно *мирными* средствами, в том числе, например, путем кампании гражданского неповиновения. Подлинно народная власть, заботящаяся прежде всего о благе сограждан, не побоится включить такие положения в конституцию, однако требуется очень тщательная отработка формулировок.

Проблема власти связана и с ролью *политической оппозиции.* В российской Конституции нет соответствующих норм. Такие нормы, в том числе с определенными гарантиями оппозиции (например, право доступа ко всем официальным документам, право реплики в ответ на критику правительства), есть в некоторых латиноамериканских конституциях, где ситуация близка к российской (Бразилия, Колумбия и др.). В нормальном обществе оппозиция необходима: она указывает на болевые точки, недостатки государственного управления и тем содействует решению общественных задач. Не случайно в некоторых странах англосаксонского права лидеру оппозиции платят жалованье из государственной казны.

Важнейшей проблемой конституционного регулирования являются положения о "ветвях" власти. Долгое время в зарубежном праве господствовал односторонний "разделистский" подход, хотя Монтескье, отстаивая эту концепцию, говорил и о единстве действий, заявляя, что ветви власти должны находиться "в концерте" [9]. В российской Конституции сохранился только первый подход, давно преодоленный в других странах. Кроме того, ст. 10 Конституции РФ не совсем согласуется со ст. 11: в первой говорится о трех традиционных ветвях власти (законодательной, исполнительной, судебной), а во второй упоминается президентская государственная власть.

В XX веке развитие конституционной теории и практики по вопросу о взаимоотношениях ветвей *государственной* власти идет в двух направлениях: с одной стороны, происходит дальнейшая дифференциация властей, а с другой - утверждаются взгляды о их единстве, а в последние годы - о субсидиарности (мы не рассматриваем в данном случае стремления присоединить к известным властям "ветвь" партийной власти или власть прессы в качестве четвертой, пятой и т.д., хотя в поправках 1980 года к Конституции Египта говорится о власти прессы как "народной власти"). В некоторых конституциях стран Латинской Америки названа избирательная власть (она представлена органами избирательного регистра и избирательными трибуналами), в единичных конституциях говорится о контрольной власти (генеральные контролеры, омбудсманы, конституционный контроль, прокуратура и др.), иногда -об учредительной (прежде всего, принятие конституции, устанавливающей основы нового строя). Эти тенденции следует учесть в новой российской Конституции, хотя, конечно, отпочкование "ветвей" власти не может быть беспредельным. Поэтому нужно установить в науке точные признаки ветви власти, что, несмотря на обильную литературу по этому вопросу, российскую и зарубежную, до сих пор не сделано. Обычно ограничиваются традиционным перечислением властей, анализом их органов и деятельности. Видимо, для того чтобы определить, представляет ли данная структура новую ветвь власти, нужно установить объективное обособление ее органов, функций, сферы и методов деятельности. Тогда решение этого вопроса в будущей российской Конституции станет более плодотворным.

В ст. 10 Конституции говорится о самостоятельности законодательной, исполнительной и судебной власти, но нет принципиального положения о *единстве* государственной власти. В ч. 3 ст. 5 говорится лишь о том, что федеративное устройство России основано наряду с другими моментами на "единстве системы государственной власти". Это лишь часть проблемы, хотя и очень важная, к тому же слово "система" в данном контексте не очень удачно. В новейших конституциях в формулировках о государственной власти сочетаются тезисы о ее единстве, разделении ветвей, их взаимодействии, сдержках и противовесах. В федерациях принято во внимание горизонтальное и вертикальное разделение властей. Учитывается также, что разделение имеет ориентирующий характер, на деле имеет место *взаимопроникновение, взаимодействие* (в законодательстве участвуют глава государства и органы конституционного контроля, исполнительная власть издает нормативные акты с силой закона, а парламент осуществляет судебный процесс импичмента). Из единства власти вытекает новое положение о *субсидиарности* "ветвей": ради достижения общих целей каждая ветвь своей деятельностью дополняет другую, если последняя не обладает достаточными возможностями и если это допускает конституция.

Наконец, некоторые новейшие конституции (Чехии и др.) говорят о *соревнова-телъности* как основе функционирования политической системы. В условиях современной России, когда руководители государства в ходе избирательной кампании открыто агитируют за определенные партии (блоки, избирательные объединения), принцип честной соревновательное™ был бы не лишним в российской Конституции.

**Конституционные принципы духовной жизни общества**

Положения российской Конституции по этим вопросам бедны, хотя "электронная демократия современности" (американские авторы Ч. Беллами и Дж. Тэйлор) требует более детального регулирования. В ст. 13 Конституции говорится об идеологическом многообразии, запрещении устанавливать государственную или официальную идеологию. Запрещается разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни, если такую деятельность пытаются осуществлять общественные объединения. Однако в некоторых конституциях прямо говорится о запрещении определенной идеологии (например, фашизма в Болгарии), в ст. 13 Конституции Польши 1997 года сказано о запрещении деятельности организаций, которые в своих программах обращаются к тоталитарным методам нацизма, фашизма, коммунизма. Вопрос о конституционном запрещении идеологии является весьма спорным, но действия по *пропаганде идеологии,* противоречащей принципам человечности, запретить можно. Отсутствие соответствующих норм в Конституции и законодательстве России мешает предпринимать судебные действия против некоторых экстремистских организаций. Это же относится к тоталитарным сектам. Свобода совести и религиозных объединений не должна означать вседозволенности для тоталитарных, изуверских сект.

Огромной проблемой является конституционное регулирование основ организации и деятельности *электронных средств* массовой информации. Люди в мире читают все меньше (особенно книг), меньше слушают радио, и главным средством воздействия на сознание становится телевидение. В российской Конституции эти вопросы совершенно не регулируются. Между тем во многих странах (наиболее детально в Конституции Португалии) говорится о наблюдательных советах на телевидении, порядке их организации (в них, в частности, входят представители политических партий, имеющие фракции в парламенте) и полномочиях. На наш взгляд, против аналогичного предложения, инициированного коммунистами в качестве текущего законодательства, напрасно возражают некоторые журналисты, иногда превращающие телевидение в вотчину персональных разборок. Наблюдательные советы ограничивают показ насилия, а в дневное время - сексуальных инсценировок. В Италии в 1999 году даже принят специальный закон, запрещающий подобные телепередачи как недопустимые для детей с 7 ч. утра до 23 ч.

**Взаимоотношения главы государства, парламента и правительства**

Из всей проблематики государственности в узких рамках статьи мы рассмотрим только этот и лишь частично вопрос, который особенно актуален для лиц, прикосновенных к власти, и наряду с федерализмом и местным самоуправлением вызывает острейшие споры в обществе. Проблема взаимоотношения основных органов государства в свою очередь имеет множество аспектов, которые в российской Конституции даже не обозначены (например, делегированное законодательство или регламентарная власть исполнительных органов). Это важнейшие практические вопросы, от решения которых просто так уйти нельзя, если мы действительно хотим жить в правовом государстве.

Изменения во взаимоотношениях президента, парламента и правительства в современных условиях связаны прежде всего с развивающейся тенденцией создания *гибридных и смешанных* форм правления и территориально-политического устройства. Первое находит свое выражение в образовании полупрезидентских, полупарламентарных (в отличие от президентских и парламентарных) форм правления, а также во внедрении элементов парламентаризма в президентскую республику и президенциализма - в парламентарную; второе - в создании новых форм федерации (некоторые из них рассматриваются как состоящие из трех элементов - самого союза, субъектов и их подразделений), своеобразных автономных образований и регионального или ре-гионалистского государства (последних в мире всего пять - Италия, Испания, ЮАР и др.), которое является промежуточной формой между унитаризмом и федерализмом; наконец, в создании форм, сочетающих элементы унии, федерализма и конфедерации (достаточно указать лишь на развитие объединительных процессов России и Белоруссии). Все это зачастую требует в науке новых подходов и новых классификаций, а последние должны найти свое отражение в конституционных формулировках.

Изменения во взаимоотношениях главы государства, парламента и правительства связаны с новыми аспектами осуществления принципа единства государственной власти, разделения и субсидиарности ее ветвей (в частности, возникает проблема особой арбитражной власти президента в смешанной республике), с созданием механизмов, имеющих целью обеспечить стабильность правительства в парламентарной республике (например, конструктивный вотум недоверия, ограничение ответственности министров, такую ответственность перед парламентом несет только глава правительства), и, напротив, с введением институтов правительства (Совета министров) и премьер-министра (административный премьер) в президентской республике, когда все-таки фактическим главой правительства остается президент. В последнем случае устанавливается *ограниченная ответственность* правительства перед парламентом в президентской и полупрезидентской республиках. В результате в этих формах правления складывается *двойная ответственность* правительства: абсолютная -перед президентом и относительная - перед парламентом. Интерпелляция отдельным министрам становится в президентской республике возможной, но правительство в целом нельзя сместить однократным вотумом недоверия, требуются дополнительные условия (например, двойной вотум недоверия и после этого решение вопроса на референдуме избирателей). Одновременно происходит развитие в направлении *рационализированного парламентаризма.*

В наше время требуется высокая квалификация в сфере управления государствам. Оно все более переходит к специалистам, в том числе путем тщательной проработки проектов предлагаемых законов и иных решений, но наряду со специализацией управления расширяется парламентский контроль по вопросам наиболее общего характера, Парламентский контроль (особенно со стороны нижней палаты) по вопросам управления существует при любой форме правления, неодинаковы лишь способы контроля. Заявления о том, что Государственная Дума не имеет контроля в отношении правительства в России, ошибочны. Всякий парламент имеет право контроля в отношении администрации, и он расширяется по наиболее общим вопросам. Все эти новые тенденции необходимо учесть в российской Конституции, если мы хотим, чтобы она соответствовала мировым стандартам.

В современном конституционном праве *расширяется объект* конституционного регулирования. В конституционную материю включаются вопросы, имеющие первостепенное значение для общества, например о вооруженных силах, государственных финансах. Известно, что и в России вопросы об использовании армии, о государственных займах и их пределах и т.д. являются принципиальными.

Есть много и других проблем. Мы коснулись в статье только некоторых наиболее общих вопросов. Их необходимо обсуждать и решать коллективно, готовя научный задел для будущей российской Конституции.

Уход Президента Б. Ельцина в отставку 31 декабря 1999 года создает более благоприятные возможности для реформы Конституции, связанной с его именем.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Путин В.* Россия на рубеже тысячелетия // Российская газета. 1999. 31 ноября.

2. *Краснов М.* Конституция России: заповедная территория или среда обитания? *Страшун Б.* Конституция России — среда обитания, требующая рационального использования // Конституционное право. Восточно-европейское обозрение. 1999. № 3. С. 138-148.

3. *Чиркин В.Е.* Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 299.

4. *Реале Дж., Антисери Д.* Западная философия от истоков до наших дней. СПб., 1997. С. 122.

5. Свобода, равенство и права человека. М., 1997. С. 150.

6. *Corsery ]., Land A., Bossuyt J.* Minding One's Own Business: Institutional Dimentios // International Review of Administrative Sciences. Brussels, 1998. Dec. Vol. 64. № 4. P. 533.

7. Constitution politica del Pery 1993. Lima, 1993. P. 64.

8. International Review of Administrative Sciences. Brussels, 1998. Dec. Vol. 64. № 4. P. 163, 164, 184,185.

9. Droit constitutionnel. Paris, 1995. Р. 47.