



политика

А.Н.Медушевский

КОНСТИТУЦИЯ КАК ЗЕРКАЛО РОССИЙСКОЙ ПОЛИТИКИ

**Поляков Л.В. Российская политика
сквозь призму Конституции // Полития. 2013. № 2**

Ключевые слова: Конституция, форма правления, политическая практика, конституционная реформа

¹ Медушевский
(ред.) 2013.

В прошлом номере журнала «Полития» опубликована рецензия на книгу «Основы конституционного права: двадцать лет развития»¹, автор которой, в целом позитивно оценив этот труд, выявил совокупность дискуссионных проблем и сформулировал ряд критических замечаний. Мы рассматриваем появление данного отклика как важный симптом активизации общественно-политической дискуссии по проблемам российского конституционализма и намерены серьезно проанализировать представленные аргументы.

Позиции авторов книги и рецензента совпадают по таким узловым вопросам, как общая позитивная оценка итогов конституционной революции 1993 г. и признание исторического значения действующей Конституции для демократической трансформации российского общества. Вопреки радикальным критикам нынешнего Основного закона, полностью отвергающим его принципы с крайне правых или левых позиций, мы исходим из того, что модернизация политической системы возможна на основе положений Конституции или, во всяком случае, с учетом ее «духа и буквы». Это означает, что любая содержательная дискуссия по проблеме должна избегать политизированных эмоциональных заявлений и требует профессионального аналитического подхода. Руководствуясь этими соображениями, авторы книги рассмотрели базовые принципы российской Конституции (справедливость и равенство, правовое государство, демократия, разделение властей, федерализм, светское государство, социальное государство, рыночная экономика, местное самоуправление), проанализировали их реализацию в законодательстве и правоприменительной практике, вскрыли причины сбоев и обозначили ключевые стратегии и технологии конституционной модернизации. Данной позиции придерживается и Л.В.Поляков, что позволяет структурно представить выявившиеся разногласия и альтернативные установки.

Существо наших разногласий с рецензентом определяется в первую очередь оценкой итогов конституционного развития России за истекшее двадцатилетие. По заключению авторов книги, конституционные принципы не получили в стране полноценной реализации, более

того, в последнее время разрыв между конституционными нормами и практикой политического режима углубился, и доминирующей стала тенденция к пересмотру этих принципов в авторитарном духе. Усматривая причины этого в комбинированном воздействии неопределенности (противоречивости) ряда конституционных норм, слабости институтов и неадекватности политических практик, они считают, что постсоветский конституционный цикл рискует завершиться восстановлением авторитаризма в новой форме, как это не раз было в российской истории, и выдвигают совокупность конкретных рекомендаций по преодолению данного тренда. Поляков совершенно не согласен с таким диагнозом. С его точки зрения, конституционный строй в России остается демократическим, развитие политических институтов и процессов соответствует демократическим стандартам, а те ограничения плюрализма, которые сохраняются в конституционном строе, определяются не юридическими факторами, а историческими обстоятельствами принятия Конституции и политическими параметрами ее трансформации, в принципе не прекратившими своего действия по сей день. Поэтому он выступает в защиту консервативного подхода, отмечая вклад его сторонников в разработку конституционных проектов, и ставит под сомнение оправданность «алармистских» настроений либеральных критиков.

Действительно, консервативная политическая романтика является сегодня едва ли не доминирующим направлением в российских конституционных дебатах и общественно-политической жизни. Это направление уже предложило целостную концепцию ревизии российской конституционной системы, а его радикальные представители отстаивают необходимость следующих конституционных реформ: признание единой государственной идеологии; приоритет социальных обязательств перед нормами свободной экономики; критический пересмотр всей системы прав личности (ограничение свободы совести, возвращение цензуры, восстановление смертной казни); отказ от принципа светского государства; ограничение федерализма и переход к фактическому (если не юридическому) унитаризму в форме мононационального государства с единой властной вертикалью; преодоление принципа разделения властей посредством возрождения государственности имперского (иногда квазисоветского) типа; отказ от либеральных ценностей и институтов, принятых в 1990-е годы, которые якобы отторгаются российской «почвой». Но не подтверждает ли распространение таких умонастроений наш диагноз об эрозии российской демократии?

Отправной точкой рассуждений Полякова становится тезис К.Шмита о разделении юридического и политического как основы полноценного конституционного анализа. Он напоминает о необходимости жесткого разграничения таких понятий, как форма правления и тип политического режима. По форме правления Россия — демократическая республика, а по типу режима — переходная политико-правовая система, допускающая неизбежные отклонения от стандарта,

обусловленные соображениями политической целесообразности. Значит, нужно просто дождаться того момента, когда конституционные нормы заработают в полную силу. Это довольно распространенная точка зрения, известная как концепция «отложенной демократии», которая, однако, малоинформативна для посткризисных режимов. Ведь проблема заключается как раз в том, чтобы понять, насколько велик разрыв между формой и содержанием, каков вектор развития. Веймарская Германия, имевшая одну из самых демократических конституций (1919 г.), тоже была демократической республикой, что не исключило ее вполне легальной авторитарной трансформации. Более того, одной из причин, приведших к установлению диктатуры в Германии, современные исследователи считают господство в юриспруденции того времени юридического позитивизма, настаивавшего на постоянстве правовых форм при полном игнорировании изменений в их содержательном наполнении². Отсюда появление в послевоенном немецком конституционном правосудии понятия «неконституционные конституционные поправки», под которыми подразумеваются поправки, направленные на трансформацию политической системы формально-правовым путем, но способные привести к отказу от демократических ценностей. Новизна подхода Шмитта и М.Вебера состояла именно в попытке преодолеть нормативизм в социологии права, дополнив его анализом властных отношений, которые могут быть реализованы как легитимным, так и нелегитимным образом. Достаточно указать на дискуссию о том, в чем различие «конституционной» и «неконституционной» диктатуры, кто должен быть гарантом Конституции — парламент, глава государства или Конституционный суд — и кто, следовательно, способен на экстраконституционное вмешательство в случае необходимости введения чрезвычайного положения.

² *Friedrich 1997.*

Именно этим объясняется наш терминологический спор с рецензентом. Классификация по форме правления (деление на республики и монархии), на которой настаивает Поляков, будучи вполне уместной в учебниках по конституционному праву, оказывается бедной и недостаточной при изучении современных государств, поскольку практически не выражает никакой их содержательной специфики: республиканская форма правления действует сейчас в большинстве стран (США, ФРГ, Франция, Россия, Иран, Китай, Северная Корея и т.д.), а монархическая (Великобритания, Испания, Саудовская Аравия и др.) включает широкий спектр систем — от монистически-парламентских до дуалистических и близких к традиционному абсолютизму. Очевидно, что классификация, основанная исключительно на дихотомии «чистых» форм правления, не раскрывает принципиальных различий в их конфигурации. Поэтому в современной науке используется иная терминология. Форма правления трактуется более широко — как способ управления государством вообще, включая структуру государственных органов, взаимоотношения между ними и их с населением; для отделения современных форм правления от традиционных употребляется понятие

«система правления», а для обозначения комбинации правовых форм и особенностей функционирования в них государственных институтов — понятие «режим». Современные исследователи, как юристы, так и политологи, ведут речь о парламентских, президентских и смешанных формах правления, имея в виду сочетание правовых форм и институтов власти (неоинституционализм). На этой основе они выстраивают типологию систем правления, говорят о различиях конституционного дизайна, решают проблемы поиска оптимального соотношения ветвей власти в различных политических условиях. В рамках сравнительной конституционной инженерии понятие «система правления» охватывает различные параметры традиционных «чистых» форм правления и их институционального выражения — отсюда такие конструкты, как «смешанная форма», «республиканская монархия», «избирательная диктатура», «плебисцитарная демократия», «суперпрезидентская республика», «гибридный режим» и т.д. В исследовании российской политико-правовой системы, включающем анализ ее формально-правовых и институциональных аспектов для выяснения их «метаморфоз» и меняющегося соотношения «формы правления» и «режима» (с. 185), использование этой терминологии было вполне логичным. В этом плане авторы несколько не претендовали на оригинальность, следуя подходу, вполне устоявшемуся в международной и отечественной науке.

В связи с приведенными выше разъяснениями возможен ответ на вопрос рецензента: «Если в целом Конституция-93 „либеральная“, то каким образом в ней оказывается „чрезвычайно авторитарная конструкция“ — институт президента?» (с. 178). Ответ этот заключается в том, что в условиях политического кризиса 1993 г. первые разделы Конституции (главы 1—3), закрепляющие фундаментальные права, федерализм и основы демократического строя, могли получить воплощение только при наличии мощного внешнего арбитра — президентской власти, которая выступала демиургом и единственным гарантом их реализации. Этим объясняется внутреннее противоречие Конституции — между нормами, заимствованными по преимуществу из международных актов по правам человека и конституций демократических стран, с одной стороны, и нормами, закрепляющими за президентом роль гаранта Конституции³, включая наделение его широкими законодательными полномочиями (указное право) и открытым списком административных прерогатив, с другой. Данное противоречие, открывающее возможность различных трактовок Конституции на современном этапе, отнюдь не является специфически российским, но представлено в конституциях многих модернизирующихся стран, экспериментировавших с теми или иными формами «направляемой демократии». Только в этом контексте можно понять, например, заявление председателя Конституционного суда РФ о необходимости «двигаться вперед на пути к исполнению великой симфонии» и сохранять «элементы авторитаризма», «безусловно присутствующие в управлении страной» (с характерной ссылкой на

³ В подавляющем большинстве европейских стран эта роль отведена Конституционному суду в его кельзеновской интерпретации (см. Конституционный суд 2004; Конституция 2005).

⁴ *Конституционная симфония 2009.*

опыт Веймарской республики и идеи Шмитта)⁴. Вопрос лишь в том, не поглотят ли «элементы авторитаризма» саму Конституцию?

Другая проблема: в какой мере институт президента вообще является признаком и источником авторитаризма? Рецензент ставит этот вопрос полемически, желая, по-видимому, показать неадекватность самой подобной логики. Между тем основные современные формы правления схематично тяготеют к своим историческим прототипам: монистический парламентаризм ассоциируется с различными версиями республиканской формы, смешанные системы — с дуалистической монархией, а президентские — с монархической формой правления. Этого не скрывали отцы-основатели США, стремившиеся сохранить преимущества английской монархии при устранении ее недостатков (склонности к тираническому перерождению власти). Во всяком случае, это было (наряду с федерализмом и концепцией судебной власти) одной из ключевых тем дебатов федералистов и антифедералистов, итоги которых во многом определили конфигурацию сдержек и противовесов, закрепленную в Конституции Соединенных Штатов. В российской ситуации президентская форма не может быть понята вне исторического опыта той особой версии монархического конституционализма, которая начала утверждаться в стране с принятием Манифеста 17 октября 1905 г. и небесспорно характеризовалась современниками (в том числе консерваторами — «октябристами») как «мнимый конституционализм»⁵. Как отмечал еще Г.Еллинек, «республика с президентом во главе с политической своей стороны основана только на смягчении монархического принципа», что, однако, не позволяет трактовать президента, в отличие от монарха, как самостоятельный «орган власти»⁶. Поэтому споры о «монархическом ингредиенте» института президентской власти не лишены оснований. Это одна из причин того, что с отказом от монархии в Западной Европе президентская форма в чистом виде практически нигде не рассматривалась как идеальное решение проблемы демократии — в ней видели угрозу реставрации абсолютизма (подтвержденную опытом крушения республиканского строя и установлением Второй империи Наполеона III). В современной литературе показано, что исторически данный институт действительно тяготеет к авторитаризму⁷. С точки зрения легитимации власти и практики функционирования президентская форма правления может выступать ресурсом авторитарного перерождения демократических систем, хотя, конечно, не является единственным и непреодолимым фактором такой трансформации⁸.

⁵ *Подробнее см. Медушевский 1998: 198—206.*

⁶ *Еллинек 2004: 694—695.*

⁷ *См. Линц 1993.*

⁸ *См. Sartori 1997: 93—94.*

Существо проблемы справедливо усматривается в конституционной конструкции разделения властей и ее возможных деформациях. Рецензент последовательно отстаивает позицию, согласно которой российская версия разделения властей ничем принципиально не отличается от принятой в других президентских или полупрезидентских системах. Так, Конституция США, по его заключению, не знает «разделения властей», предполагая лишь разделение властных полномочий, что

вполне согласуется с российской моделью. Авторы американской Конституции, считает Поляков, создавали форму правительства (Government), разделенного на независимые, но контролируемые друг друга «ветви» (branches), и «ни о каком „разделении властей“... даже и помыслить не могли» (с. 181). Это утверждение, допустимое как одна из возможных интерпретаций, как минимум спорно в качестве доказанного вывода, поскольку не учитывает этимологии и исторического развития концепции разделения властей. Оно спорно и в отношении Соединенных Штатов: во-первых, в тексте Конституции США мы нигде не найдем четкого определения соответствующего понятия, что не позволяет реконструировать его столь уверенно; во-вторых, традиция обсуждения данной конструкции на Филадельфийском конвенте исторически соотносилась с идеей смешанного правления (mixed government), толковавшей его как взаимоотношение различных сословий, каждое из которых представлено особой властью, причем единство системы предполагает их уравнивание (balanced government); в-третьих, в эпоху революции в многочисленных декларациях и конституциях штатов присутствовала установка на механическое разделение «властей», а не «ветвей власти», выраженная требованиями «to segregate three departments of government», а вовсе не «branches of government». Наконец, современное стандартное понимание сформировалось в результате последующего теоретического обоснования и судебного толкования принципа⁹.

⁹ Wood 1998: 150—160.

¹⁰ Концепция Монтескье в аутентичной форме не получила реализации даже ни в одной из многочисленных конституций Франции (см. Troper 1973).

Конечно, буквальная трактовка принципа «separation of powers», против которой выступает Поляков, стала позднее объектом критики и в самих США, и особенно в Европе, где она отвергалась из-за ущемления прав всесильного парламента и практической неосуществимости¹⁰. Поиск альтернатив подобной трактовке нашел выражение в учении о разделении «ветвей» или «функций» власти, в создании концепции «арбитража» и даже в отрицании самого принципа. Современная юриспруденция и практика конституционного правосудия действительно склоняются скорее к пониманию его как разделения «ветвей власти», предполагающего их взаимное сдерживание (что больше согласуется с принципом неделимости суверенитета). Это представление, по-видимому, отражено в российской Конституции, говорящей о единой государственной власти, осуществляемой на основе «разделения на законодательную, исполнительную и судебную» (ст. 10), что, однако, и делает проблематичной возможность определения президента как самостоятельного «органа государственной власти» (на чем вместе с официальной доктриной настаивает рецензент, ссылаясь на ст. 11 Конституции РФ). Ведь принцип «разделения властей» (в более или менее жесткой трактовке) подразумевает, что властные полномочия любого должностного лица (в том числе и главы государства) относятся к одной из трех властей. Четвертой власти данная логика не предусматривает. Не только в США, но и в странах, где президент формально не входит ни в одну из властей (как во Франции), он признается главой исполнительной власти. Этот порядок не отменяется ни особым статусом главы государства,

связанным с исполнением роли гаранта Конституции, ни его полномочиями и осуществлением функций высшего представительства.

В этой перспективе возможно разрешение дилеммы, с которой столкнулся Поляков: «Конституция ли авторитарна (двусмысленна), или практика ее применения на конкретной „почве“ и в конкретных социальных условиях порождает авторитарный режим?» (с. 180). Там, где глава государства, подобно монарху, выступает в роли особого органа власти или арбитра, стоящего над системой разделения властей (или «ветвей власти») и способного непосредственно вмешиваться в их деятельность, действительно создаются предпосылки для трансформации его в «суперпрезидента» — национального лидера или вождя. Его власть оказывается практически неограниченной, если он контролирует все ветви власти и является одновременно (прямо или косвенно) лидером правящей партии, доминирующей в парламенте. В качестве исторического прецедента часто приводится интерпретация Конституции Франции в период правления генерала де Голля (монархиста по убеждениям), которого современники не случайно полемически обвиняли в совершении конституционного переворота и называли «Президент-Солнце». Но хотя во Франции эти опасения не оправдались, данная трактовка дуалистической системы оказалась востребована в развивающихся странах Азии, Африки и Латинской Америки, где она, элиминировав ограничения французской модели, получала однозначное авторитарное толкование, становясь прикрытием различного рода диктатур — от военных режимов в Северной Африке до исламской республики в Иране (конституция которого при всей ее специфичности опирается на французскую модель разделения властей). В этой ситуации, вопреки мнению Полякова, складываются условия для превращения президента из высшего должностного лица в несменяемого «отца нации». Так обстоит дело в Азербайджане, Белоруссии, Узбекистане и Туркмении, где возможность неограниченного переизбрания президентов, подкрепленная референдумами, получила конституционное закрепление. Прекрасным новейшим примером подобной эволюции служит Казахстан, где конституционная реформа 2007 г., наметив движение к президентско-парламентской форме правления, одновременно способствовала упрочению личной власти президента, который сначала был наделен правом неограниченного переизбрания (с учетом его «исторической роли»), а затем (под влиянием революции в Киргизии) статусом непререкаемого национального лидера — «Елбасы». Таким образом, речь идет именно о «конституционных» деформациях, а не просто об отклонениях режима в направлении авторитаризма. Наряду с огромными конституционными полномочиями, выраженными в символическом значении статуса подобного президента, его властных прерогативах и иммунитете от критики (законодательство о диффамации), он обладает и набором мета-конституционных полномочий, вытекающих из общей неопределенности конституционных норм, а также «спящих» и административных

прерогатив. Последние, не будучи прямо зафиксированы в конституции, могут быть выведены из нее путем судебного толкования и получить чрезвычайно широкую трактовку, особенно с учетом «подвижной» продолжительности мандата на власть, указного права, делегированных полномочий и фактического контроля президента над исполнительными органами и силовыми структурами. Не такова ли ситуация в современной России? И на какую модель ей следует ориентироваться в своем конституционном развитии — на казахскую или же на французскую (в ее нынешнем понимании, особенно с учетом результатов новейшей радикальной конституционной реформы 2008 г.)?

Обратимся теперь к другой линии аргументации рецензента, связанной с сопоставлением статуса главы государства в смешанных (президентско-парламентских) системах, и, в частности, к его выводу о том, что «полномочий у французского президента как минимум не меньше, чем у его российского коллеги» (с. 182). При внимательном сравнительном анализе дискуссионность данного вывода очевидна.

Во-первых, во Франции жестко соблюдается принцип взаимных сдержек президента и парламента, реализуемый посредством «консультаций» при принятии важнейших государственных решений, и эти «консультации» отнюдь не «декоративный атрибут», как думает рецензент. Да, президент может инициировать конституционные изменения, объявить о роспуске Национального собрания и т.д., но только после консультаций с премьер-министром и председателями палат, а в ряде случаев — и с Конституционным советом. Это означает, что без их согласия соответствующие решения не будут иметь законной силы. Таким образом реализуется основной принцип дуализма («двухголовой исполнительной власти»), а сама политическая система может функционировать различным способом — как президентская (если глава государства опирается на преданное ему парламентское большинство) или как парламентская (когда ему противостоит премьер-министр, опирающийся на другое парламентское большинство). С этим связан общий вектор эволюции политической системы Пятой республики — от более президентской к близкой к парламентской. Подобный механизм отсутствует в российской Конституции.

Во-вторых, во французской системе предусмотрен институт контрасигнатуры, в рамках которого акты президента контрасигнуются (подтверждаются) премьер-министром, а при необходимости — и ответственными министрами. Поэтому французский президент не может навязать парламенту отторгаемые им законы и вообще реализовать свои законодательные прерогативы (в том числе в области указного права) без согласия парламентского большинства, выразителем мнения которого выступает премьер-министр. В России же указы президента не ограничены не только контрасигнатурой, но даже сроком действия (они признаются утратившими силу лишь в том случае, если Дума примет соответствующий закон, чего — по разным причинам — можно ожидать долго).

В-третьих, хотя французский президент (как и российский) назначает премьер-министра, у него (в отличие от российского) отсутствует конституционное право по собственной инициативе освободить от должности министров или отправлять правительство в отставку (такое возможно лишь в ситуации, когда президент и премьер-министр опираются на одно партийное большинство). Вопрос о том, может ли французский президент смещать премьер-министра, первоначально интерпретировавшийся в положительном смысле (считалось, что власть назначать включает и власть отзывать), на протяжении долгого времени оставался непоясненным в теории, но постепенно был решен на практике. Ключевое значение имело наличие или отсутствие у президента парламентского большинства. Тем самым формальная ответственность премьер-министра перед Национальным собранием фактически заменила реальную ответственность перед президентом, существовавшую с 1959 до 1986 г. В России подобная эволюция была бы невозможна без изменения Конституции (ст. 117, п. 2).

В-четвертых, в результате последовательного конституционного ограничения во Франции президентских функций арбитража эти функции, трактовавшиеся при де Голле как право президента на вмешательство в деятельность других властей (в чрезвычайных ситуациях), оказались сведены к наблюдению за конституционностью такой деятельности. Эта трансформация стала возможна благодаря принятию важных конституционных поправок и общей эволюции режима в направлении парламентаризма (расширение полномочий премьер-министра за счет соответствующего ослабления полномочий президента). В России полномочия президента по «разрешению разногласий между органами государственной власти» (ст. 85) не связаны подобными ограничениями.

Наконец, в-пятых, сверхконцентрация власти главы государства во Франции даже изначально конституционно допускалась лишь в исключительной ситуации — при установленной посредством консультаций президента с парламентом угрозе независимости страны или нарушении нормального функционирования властей, когда президент действительно обретал способность осуществлять функции «диктатора» в римском понимании слова. В дальнейшем чрезвычайные полномочия французского президента были конституционно ограничены. В России же президент не только уполномочен вводить в стране или в отдельных ее местностях чрезвычайное (военное) положение (с последующим утверждением данного решения верхней палатой) (ст. 87—88), но и имеет возможность осуществлять меры исключительного характера без формального введения такового — указами и распоряжениями, которые «обязательны для исполнения на всей территории РФ» (ст. 90). В последнем случае он не связан соответствующими ограничениями (и это одна из причин, почему чрезвычайное положение не вводилось во время Чеченской войны).

¹¹ См. *Duverger*
1974, 1980.

Согласно М.Дюверже, смешанная (полупрезидентская) система включает в себя следующие компоненты: избрание президента всеобщим голосованием; наделение его достаточно значительными полномочиями; введение в качестве противовеса ему премьер-министра и министров, облеченных исполнительной правительственной властью; поддержка со стороны парламента как обязательное условие правомочности правительства¹¹. Последнего компонента в России нет, что делает проблематичным определение ее системы правления как «смешанной». И если во Франции правительство остается у власти до тех пор, пока пользуется доверием Национальной ассамблеи, то в России это технический инструмент президента. «Коалиционные правительства», о которых ведет речь рецензент, вообще являются атрибутом парламентских, а не президентских систем, что не позволяет, в частности, говорить «о выходе из правительственного кризиса 1998 г. путем формирования коалиционного правительства», а тем более делать вывод о «решающей роли думского партийного большинства» в его формировании (с. 185). Все разговоры о якобы присутствовавших в правительстве Черномырдина элементах «коалиционности» или о парламентской «ответственности» правительства Примакова основаны на иллюзии, приравнивающей меняющийся баланс политических сил к конституционно закрепленным процедурам.

Центральным для всего спора, как признает сам Поляков, является вопрос об ответственном правительстве в дуалистической системе. В отличие от парламентских и президентских систем, подобные системы фиксируют двойную ответственность правительства — перед президентом и одновременно перед парламентом, вотум недоверия со стороны которого ведет к отставке правительства (или роспуску парламента с последующим формированием нового правительства). Другими словами, дуалистические системы (как с республиканской, так и с монархической формой правления) предполагают конституционную ответственность правительства перед парламентом, хотя иногда она носит весьма ограниченный характер (особенно в системах, интерпретируемых как мнимый конституционализм, где глава государства, по сути, выведен из-под конституционного контроля). Именно ввиду наличия закрепленной в Конституции системы сдержек трактовка дуализма и ответственности правительства во Франции могла с течением времени трансформироваться под влиянием расстановки политических сил в Национальной ассамблее. Если мы рассмотрим дуалистическую систему в Пятой республике до начала «существования» (когда парламентское большинство и президент принадлежали к одной правящей партии), в период его развития (когда парламентское большинство и президент принадлежали к разным партиям) и после, то увидим, что она действовала совершенно по-разному, проделав эволюцию (при неизменности Конституции) от режима «республиканской монархии» почти до парламентской республики. Однако переходный закон от 3 июня

1958 г., на основе которого была принята Конституция Пятой республики, закреплял неизбежность парламентской ответственности правительства и тем самым исключал ситуацию, при которой, говоря словами рецензента, «французский президент при назначении премьера не связан никакими правовыми нормами» и «может до бесконечности назначать премьера от своего меньшинства» (с. 183). Этих ограничений не предусмотрено в России и ряде других стран, заимствовавших французскую модель. С возможностью различных интерпретаций конституции связана общая нестабильность дуалистических систем в мире, которые могут эволюционировать в направлении как парламентского режима, так и авторитарных форм режима президентского.

Проведенное сравнение французской и российской трактовок смешанной формы правления позволяет объяснить диаметрально противоположные векторы их развития. Во Франции, которая в канун принятия Конституции 1958 г. была функционирующей парламентской республикой (по Конституции 1946 г.), переход к данной модели рассматривался как шаг к авторитаризму (в целях преодоления неэффективного «режима ассамблеи» и «партийного господства» в рамках «рационализованного парламентаризма»). В России же ее утверждение было, напротив, шагом в направлении демократии и разделения властей после длительного господства однопартийной диктатуры. В первом случае конституция фиксировала определенный компромисс между парламентской и президентской формами, задавая институциональный механизм их взаимного контроля, во втором — не закладывала такого механизма, отдавая однозначный приоритет президентской власти. Французская система в момент ее возникновения воспринималась как авторитарная, но в дальнейшем проделала существенную эволюцию в сторону демократизации. Эта эволюция затронула такие важнейшие институты, как референдум, prerogatives парламента и Конституционного совета и ответственность правительства. Как следствие, соотношение между Елисейским дворцом и Матиньоном полностью изменилось: французский премьер-министр сейчас выполняет не менее важные функции, чем президент (например, в области безопасности и контроля над администрацией), хотя, безусловно, не обладает его символическими и представительскими функциями (что делает фигуру президента более узнаваемой в мире). В результате современная интерпретация смешанной формы правления и прав человека во Франции оказалась очень близка к парламентской форме правления. Данный вектор получил последовательное закрепление в новейшей (2008 г.) поправке к Конституции Франции, затронувшей десятки ее статей и оказавшейся наиболее радикальной за всю историю существования Пятой республики. Изменения произошли по трем направлениям: расширение политического участия граждан; усиление контрольных prerogatives парламента и ответственности правительства; ограничение prerogatives президента и продолжительности его мандата, а также сроков реализации оно-

одним лицом. Сходная интерпретация представлена в посткоммунистических странах Восточной Европы со смешанной формой правления, в частности в Польше, где Конституция 1997 г., введя контрасигнатуру, сделала реальным главой правительства не президента, а председателя совета министров. Российская система движется в обратном направлении: те формальные конституционные нормы, которые делают ее похожей на дуалистическую, либо забыты, либо реализуются исключительно в пользу президентской составляющей, удельный вес которой неуклонно возрастает. Поэтому, вопреки Полякову, глава государства во Франции не является «суперпрезидентом», а в России он конституционно не может не быть таковым.

Это означает, что концепция смешанной президентско-парламентской республики реализована во Франции, но остается не более чем пожеланием в России, где отсутствует ключевой элемент данной формулы — парламент и правительство не способны противостоять воле президента даже при полном несогласии с его политикой. В период доминирования в Думе оппозиционных сил (в эпоху Ельцина) они не могли воспрепятствовать принятию президентских законодательных инициатив (которые проводились указами), добиться отставки правительства или осуществить импичмент. Конституционный суд практически всегда (даже в самых спорных случаях вроде указов, инициировавших войну в Чечне, или учреждения федеральных округов и последующего перехода к фактическому назначению губернаторов) исходил из неявной презумпции заведомой конституционности решений президента, апеллируя к его функции гаранта Конституции. Аналогичные особенности характерны для моделей «разделения властей», представленных в большинстве постсоветских конституций, и именно они оказались главным объектом критики в ходе так называемых цветных революций (на Украине, в Киргизии, Грузии), основным требованием которых было расширение прерогатив парламента и сокращение полномочий президента в рамках парламентской системы или смешанной системы французского образца. По мнению оппонентов этой конструкции, ввиду отсутствия общественного контроля над президентом она неизбежно тяготеет к авторитаризму, бюрократическому склерозу и нарастанию реставрационных тенденций¹².

¹² См. Медушевский 2010.

Поляков не видит принципиальных отличий российской формулы ответственности правительства от принятых в других президентских системах. Между тем российская Конституция, комбинируя нормы конституций Франции и США, в этом плане довольно противоречива. Во-первых, она сочетает элементы ответственности, присущие разным системам: с одной стороны, для назначения председателя правительства требуется согласие Государственной Думы (ст. 111, п. 1), что может трактоваться как форма парламентской ответственности, с другой — президент вправе единолично решать вопрос об отставке правительства (ст. 117, п. 2), что характерно для президентских систем.

Во-вторых, она двусмысленна в регулировании отношений между парламентом и правительством. Даже если Дума троекратно выразит недоверие председателю правительства, это не влечет за собой его автоматическую отставку. Президент может выбирать — или отправить правительство в отставку, или распустить саму Думу (что, бесспорно, является для нее сдерживающим фактором) (ст. 111, п. 4). В итоге парламентская ответственность правительства оказывается фикцией. В-третьих, в ней фактически обходится вопрос о соотношении юридической и политической ответственности правительства перед президентом. Не ясно, как быть в ситуации, когда правительство объявляет о своей отставке, а президент отклоняет ее, — у этой проблемы есть только политическое, но не юридическое решение¹³.

¹³ Баглай 1999: 578—582.

В предложенной сравнительной перспективе важны ответы на следующие общие вопросы: должна ли ответственность правительства рассматриваться как единая или как два разных вида ответственности (перед парламентом и президентом)? должна ли идти речь о коллективной ответственности правительства (в форме отставки кабинета в целом) или об индивидуальной ответственности министров? каким должен быть вотум недоверия (конструктивным или деструктивным)? наконец, в какой степени позиция правительства и премьер-министра должна трактоваться как совместная (означает ли отставка председателя правительства отставку правительства в целом)? В России и большинстве постсоветских стран с формально смешанной формой правления отдельные министры несут ответственность только перед президентом, но не перед парламентом. Отставка министров, губернаторов и других высших чиновников возможна по разным мотивам, объединенным выражением которых служит расплывчатая формула об «утрате доверия» со стороны главы государства. Отсутствие полноценного правового регулирования этих вопросов — чрезвычайно опасная для судеб демократии ситуация.

Как же определить российскую форму правления с юридической точки зрения? Наш оппонент не задается этим вопросом, везде уверенно исходя из того, что она является смешанной — президентско-парламентской. Но в современной российской юриспруденции ее квалифицируют по-разному — как дуалистическую (президентско-парламентскую), президентскую и суперпрезидентскую¹⁴. На деле эта форма правления, обладая чертами всех трех, не соответствует полностью ни одной из них. В отличие от классической дуалистической системы, в ней, как было показано выше, отсутствует полноценная парламентская ответственность правительства; в отличие от президентской — не действует жесткий механизм разделения властей (президент США не может распустить Конгресс, тогда как российский президент может распустить Думу). Не является она и сверхпрезидентской, поскольку последняя (в странах Латинской Америки) строится на трактовке разделения властей, присущей президентской системе, дополняя ее существенными указными прерогативами президента (которые, однако, менее значимы,

¹⁴ Конституция 1997: 380—383.

чем у российского президента, поскольку указы становятся законами только в случае их последующего одобрения парламентом). Наконец, российская модель не соответствует и формуле дуалистической монархии, поскольку та предполагает контрассигнацию указов главы государства — конституционного монарха. Именно поэтому российскую систему обычно определяют как «гибридную» или «переходную».

¹⁵ *Из истории*
2008: 803—807.

Переходный характер российской Конституции признавали и ее авторы, говорившие о том, что она создается на период в два-три или три-пять лет — до окончательного разрешения конституционного кризиса, требовавшего «сверхпредставительной» фигуры президента¹⁵. Но если так, какова конечная цель этого «перехода» — установление парламентской, полноценной дуалистической или президентской системы либо реставрация мнимого конституционализма в одной из многочисленных его версий? Раскол по этому вопросу принципиален: одни понимают «переход» как движение к большему парламентаризму, другие — как торжество российской «самобытности» (в виде соборности, монархии или советской диктатуры). Парламентская форма правления, как справедливо указывает рецензент, действительно не получила полноценной реализации в истории страны: в феврале 1917 г. в силу неподготовленности общества и ошибок Временного правительства, в 1991 г. — из-за стремления коммунистов использовать институты советского «псевдопарламентаризма» для сохранения собственной власти (с. 188). Но это не значит, что поиски в данном направлении лишены смысла. Расширение парламентских начал в политической системе — запрос современной эпохи. Если принять официальную позицию, согласно которой «переходный период» в стране завершен, то не следует ли отказаться от связанных с ним ограничений демократии и конституционно-правовых институтов?

Поиск путей преодоления этих противоречий, начавшийся с принятия Конституции 1993 г., уже породил значительную литературу. Представленные в ней проекты можно разделить на радикальные (принятие новой Конституции и смена формы правления), умеренные (внесение корректив в механизм разделения властей) и технические (изменение толкования отдельных норм и правоприменительной деятельности). Приверженцы первой позиции настаивают на необходимости перехода к аутентичной парламентской или президентской форме со свойственными им системами сдержек и противовесов, сторонники второй выступают за последовательное проведение принципов дуализма (апеллируя в основном к французской его трактовке). Что касается технических проектов, то в них, как правило, идет речь о корректировке закона «О правительстве РФ» либо об определении членов правительства, которые должны назначаться с согласия Думы или нести перед ней персональную ответственность.

Свое решение проблемы предлагает и Поляков. Он справедливо отвергает радикальные проекты, подразумевающие немедленное изменение формы правления, и выступает за частичную корректировку

системы, нацеленную на более последовательное проведение принципа дуализма: отмену права президента на единоличное принятие решения об отставке правительства (ст. 117, п. 2) и четкую увязку этого права с парламентским вотумом недоверия либо с постановкой правительством вопроса о доверии себе в Государственной Думе (с. 189). Такая корректировка, требующая принятия конституционной поправки, действительно могла бы способствовать утверждению в российской практике института парламентской ответственности правительства. Но ее явно недостаточно для решения всей совокупности проблем модернизации российского конституционализма. Остается неясным, идет ли речь о коллективной ответственности правительства (на что указывают положения закона «О правительстве РФ», интерпретирующего его как коллективный орган) или об индивидуальной ответственности членов правительства (и, соответственно, об автоматической отставке всего кабинета или отдельных министров). Далее, председатель правительства и сейчас может ставить перед Думой вопрос об ответственности правительства (ст. 117, ч. 4), однако не определено, в какой мере он выражает при этом коллективную волю правительства, а в какой свою собственную и каковы, следовательно, должны быть его действия, если правительство большинством голосов примет обратное решение. Наконец, каким образом реализуется ответственность правительства, обязанного (согласно ст. 116) сложить полномочия перед вновь избранным президентом, если тот еще не вступил в должность? В целом все эти вопросы свидетельствуют не только об отсутствии реальной парламентской ответственности правительства, но и о непрозрачности механизмов его ответственности перед президентом. В условиях конституционных кризисов неопределенность или противоречивость норм об ответственности правительства — путь к дестабилизации в силу преобладания политических аргументов над юридическими.

Ключевая проблема здесь — формы парламентского контроля и практическая их реализация. Помимо ответственности правительства перед Думой и возможности отрешения президента от должности посредством процедуры импичмента к ним относятся: парламентские запросы и запросы членов Совета Федерации и депутатов Думы, отчеты правительства об исполнении бюджета, комитеты и комиссии палат Федерального Собрания, парламентские слушания, деятельность уполномоченного по правам человека, парламентский контроль в субъектах РФ. Насколько работают эти формы? Критики указывают на неясность или ограниченность положений регламента Государственной Думы по вопросам реализации парламентского контроля над деятельностью правительства. Речь идет о прерогативах ответственных комитетов и комиссий и объеме получаемой ими информации, а также о круге чиновников, которые могут быть привлечены в ходе рассмотрения тех или иных сюжетов. Отсюда непрекращающаяся дискуссия о роли депутатских запросов и статусе парламентских комиссий, о расширении прав

этих комиссий в сфере расследования деятельности институтов исполнительной власти, о возможности вызова в них чиновников высшего уровня, о более жестком закреплении обязанности последних отвечать на поставленные вопросы и четком определении юридических последствий вынесенных комиссиями вердиктов. Российскому парламентаризму угрожают не столько «партийные картели», о которых пишет рецензент (с. 185), сколько застой и бюрократизация депутатского корпуса. В связи с этим остро встают вопросы о дисциплине парламентского голосования, о внутривнутрипартийной демократии, о регулировании деятельности парламентских фракций и о праве депутатов отстаивать индивидуальную точку зрения (в рамках императивного мандата), не совпадающую с мнением партийного руководства. Серьезного внимания заслуживает вопрос о границах воздействия на позицию депутатского корпуса внепарламентских институтов, прежде всего администрации президента, а также о расширении (через регламент Государственной Думы) права оппозиционных фракций на выдвижение своих предложений и участие в формировании повестки дня. Думаем, рецензент согласится с тем, что в этом отношении российская парламентская реальность сегодня оставляет желать лучшего.

Масштаб и механизмы правительственной ответственности во многом определяются характером избирательной системы, развитием федерализма и многопартийности, уровнем независимости средств массовой информации. Рецензент спрашивает: «почему среди выделенных в книге конституционных принципов не нашлось места политическому многообразию, многопартийности» и они рассмотрены исключительно в контексте принципа демократии? (с. 184). Ответ прост: трудно изучать то, чего нет. Начиная с 2000-х годов в рамках концепций «стабилизации», «диктатуры закона» и «суверенной демократии» эволюция политической системы шла по линии ограничения принципов федерализма, разделения властей, местного самоуправления и особенно политического многообразия и многопартийности. Эта корректировка, опиравшаяся на доминирование правящей партии в центральном и региональных парламентах, вела к падению роли законодательной власти, появлению квазиконституционных институтов (Общественная палата) и резкому росту объема президентских полномочий практически во всех значимых сферах. Последовательное расширение полномочий президента прослеживается в таких жизненно важных областях, как финансовый контроль (наделение президента правом представлять председателя Счетной палаты и ее аудиторов), силовые структуры (создание суперведомства — Следственного комитета), судебная система (наделение президента правом представлять Совету Федерации кандидатов на должности председателей, заместителей председателей и судей Верховного, Высшего арбитражного и Конституционного судов), региональное управление (новый порядок наделения полномочиями глав регионов). Существенные ограничения претерпела реализация права на

собрания, митинги, демонстрации и шествия. «Многообразие» уступило место «однообразию», дебаты стали «скучными», парламент перестал быть местом для политических баталий, а правящая партия — «парламентской партией». Это признает и сам рецензент, говоря о монополизации общественного пространства как об угрозе «современной демократической политике» (с. 184).

Появление понятия параллельной конституции (или параконституционализма), напоминающего о веймарском сценарии, свидетельствует о тревожном разрыве между формальными и неформальными конституционными практиками. Корректировка политической системы посредством принятия в России в 2008 г. ряда конституционных и законодательных поправок продолжила эти тенденции: были созданы предпосылки для расширения роли правящей партии (предоставление партиям, победившим на выборах, права выдвигать кандидатуры губернаторов и членов Совета Федерации при фактическом доминировании правящей партии в Думе и региональных парламентах); введены ежегодные отчеты правительства перед Думой, не означающие, однако, полноценной парламентской ответственности правительства (поскольку результаты рассмотрения этих отчетов не ведут к каким-либо политическим последствиям); увеличены сроки полномочий президента и Государственной Думы с четырех до шести и пяти лет соответственно. Эти поправки (особенно при сравнении с масштабной конституционной ревизией во Франции в том же 2008 г.) не только не решили проблему парламентской ответственности правительства, но и способствовали усилению общего централизаторского вектора политической системы. Изменят ли этот тренд текущие реформы избирательной и партийной систем, бикамерализма и принципов формирования губернаторского корпуса, покажет ближайшее будущее, однако уже сейчас высказываются мотивированные сомнения на этот счет. Поэтому мы не разделяем оптимистического представления Полякова о наличии в стране полноценной политической конкуренции и реальной (а не имитационной) многопартийности и не согласны с утверждением, что правительство Д.А.Медведева стало «первым в истории нашей страны правительством, которое можно назвать партийным» (с. 185). Ведь сам рецензент в конечном счете констатирует, что «основной проблемой нашего конституционного строя является практически полная зависимость правительства от президента и юридически слабая связь правительства с парламентом» (с. 189). Нам трудно к этому что-либо добавить.

Именно поэтому актуальны наши рекомендации: сделать парламент более представительным, а правительство — более ответственным; перейти к реальной многопартийности и гарантиям прав политической оппозиции; добиться полноценного воплощения принципа разделения властей и ограничить prerogatives президентской власти; усилить ответственность федерализма; пересмотреть соотношение тенденций к централизации и децентрализации, преодолев избыточную унификацию

и бюрократизацию государственного управления; ввести принцип субсидиарности в решении вопросов регионального и местного значения, разграничив функции институтов управления и самоуправления; активизировать институты местного самоуправления и обеспечить его правовое регулирование; реформировать судебную систему, повысить ее роль в реализации принципа правового государства; представить доктрину обоснования и легитимации судебных решений по острым экономическим и политическим вопросам; разработать технологии конституционных реформ для достижения поставленных целей.

В контексте сказанного возможен ответ на итоговый полемический вопрос Полякова об ответственном правительстве: «о том ли мы печемся, если вспомнить, что за прошедшие 20 лет президент Ельцин отправил правительство в отставку четыре раза, президент Путин — лишь два раза, а президент Медведев — вообще ни разу?» (с. 189). Но разве стабильность правительства есть признак его ответственности? В таком случае неподвижность министерств в абсолютной монархии пришлось бы признать критерием ее демократичности. Действительно, в той партийно-политической системе, которая существует в стране, ни отставка правительства, ни сохранение его у власти ни в коей мере не отражают степени его общественной поддержки. Настоящим правительством России является президент, а вовсе не технический кабинет, состав которого в любой момент может быть изменен и без формальных отставок. Как быть тогда с общественным контролем над главой государства, фактически ответственным только перед Богом и Историей?

В целом мы приветствуем состоявшийся обмен мнениями по принципиальным вопросам современного российского конституционализма. Его значение состоит уже в том, что в ходе него удалось обозначить существующие в обществе «конституционные ожидания», выявить спорные вопросы и предложить ответы на них. Несомненно, противоречия действующей политико-правовой системы лучше обсуждать в академической аудитории, не дожидаясь, пока жизнь внесет в нее свои спонтанные и грубые поправки действием.

Библиография

- Баглай М.В.** 1999. *Конституционное право Российской Федерации*. — М.
- Еллинек Г.** 2004. *Общее учение о государстве*. — СПб.
- Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная комиссия: стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.).** 2008. Т. 3. Ч. 1. — М.
- Конституционная симфония.** 2009 // *Коммерсант*. 09.04 (<http://www.kommersant.ru/doc/1152337>).
- Конституционный суд как гарант разделения властей.** 2004. — М.
- Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного суда России.** 2005. — М.

- Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий.** 1997. — М.
- Линц Х.** 1993. *Крушение демократических режимов: Кризис, разрушение и восстановление равновесия.* — Вашингтон.
- Медушевский А.Н.** (ред.) 2013. *Основы конституционного права: двадцать лет развития.* — М.
- Медушевский А.Н.** 1998. *Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе.* — М.
- Медушевский А.Н.** 2010. От революции к реставрации: олигархические тенденции постсоветских политических режимов // *Сравнительное конституционное обозрение.* № 4.
- Duverger M.** 1974. *La Monarchie Républicaine, ou comment les démocraties se donnent des roi.* — P.
- Duverger M.** 1980. A New Political System Model: Semi-Presidential Government // *European Journal of Political Research.* Vol. 8. № 2.
- Friedrich M.** 1997. *Geschichte der deutschen Staatsrechtswissenschaft.* — Berlin.
- Sartori G.** 1997. *Comparative Constitutional Engineering: An Introduction into Structures, Incentives and Outcomes.* — L.
- Troper M.** 1973. *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle Française.* — P.
- Wood G.S.** 1998. *Creation of the American Republic: 1776—1787.* — Chapel Hill, L.