



ПОЛИТИЯ

Л.В.Поляков

РОССИЙСКАЯ ПОЛИТИКА СКВОЗЬ ПРИЗМУ КОНСТИТУЦИИ

Основы конституционного строя России:
двадцать лет развития / Под ред. А.Н.Медушевского. —
М.: Институт права и публичной политики, 2013. — 359 с.

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

В год двадцатилетия принятия Конституции России вполне закономерен повышенный интерес к опыту и определенным итогам ее применения. Уже предпринимались попытки обратиться к этой теме на теоретическом уровне¹. Однако коллективная монография «Основы конституционного строя России: двадцать лет развития» представляет собой принципиальное исключение. Авторы не пошли по проторенному пути, на котором обсуждение (нередко — осуждение) нынешней Конституции используется лишь как предлог для продвижения собственного конституционного проекта. Напротив, авторы проделали тщательнейшую аналитическую работу по выявлению «духа и буквы» нынешней Конституции и сличению их с политической практикой последних двух десятилетий.

Этот опыт ценен прежде всего тем, что все авторы в своей работе следовали «единой исследовательской схеме» (с. 280), логика которой достаточно прозрачна. Весь конституционный текст редуцирован к девяти базовым «принципам»: правовое государство, демократия, разделение властей, федерализм, социальное государство, светское государство, рыночная экономика, местное самоуправление. Им предшествует в качестве своего рода философско-правовой презумпции принцип «справедливости и равенства как соразмерности».

Каждый принцип рассматривается в отдельной главе таким образом, что вначале читателю дается определенная теория, а затем анализируется ее воплощение как в нашей Конституции, так и в правовой и политической практике. Завершается каждая глава выводами и рекомендациями, интегрированная совокупность которых позволяет представить две «модели» рекомендаций, определить четыре «позиции» по вопросу о причинах «сбоев в системе»² и, наконец, предложить три «технологии» того, что в монографии названо «проектируемыми конституционными преобразованиями» (с. 310)³.

Собственно, в этом трехмерном теоретическом пространстве «моделей», «позиций» и «технологий» и кристаллизуются основные смыслы по ключевому вопросу всего исследования: как оценить первые две

¹ Одной из наиболее впечатляющих (во всех отношениях) попыток такого рода является «Научный макет новой Конституции России», подготовленный большим коллективом авторов под руководством Степана Сулакшина (см. Сулакшин (ред.) 2011).

² В данном контексте под «системой», очевидно, понимается сумма таких слагаемых, как набор конституционно заданных политических институтов и практики функционирования российского политического режима.

³ Эта важнейшая работа по финальной интеграции всех авторских исследовательских наработок проделана профессором Андреем Медушевским во Введении и Заключение с полнотой, придающей книге монографическую цельность.

декады постсоветского политического бытия России — как медленное, но верное движение по пути строительства «демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления» (Конституция РФ, ст. 1, п. 1) или как очередной «срыв» в формат контрреформы, нацеленной на реставрацию «тирании»?

В отношении этого вопроса у авторов сложился определенный консенсус. С одной стороны, никто не подвергает сомнению позитивность «конституционной революции начала 90-х годов XX века», которая завершилась принятием «либеральной конституции 1993 года» (с. 7). С другой стороны, «все признают, что основным противоречием российской Конституции 1993 года был связанный с трудностями переходного периода конфликт между широкой трактовкой прав и свобод человека и чрезвычайно авторитарной конструкцией политической системы, способствовавшей концентрации властных полномочий в одном центре — институте президента» (с. 7—8).

В этом консенсусе, однако, присутствует, по крайней мере, терминологическое противоречие. Если в целом Конституция-93 «либеральная», то каким образом в ней оказывается «чрезвычайно авторитарная конструкция» — институт президента? Конечно, «либерализм» и «авторитаризм» — категории разнопорядковые, характеризующие, с одной стороны, идеологию Конституции, с другой — потенциально заложенный в ней тип политического режима. И в этом плане можно было бы говорить о некотором терминологическом разноречии.

Но дело в том, что за этим разноречием кроется спорный пункт всей конституционной «конструкции» и, соответственно, возможность альтернативных ее интерпретаций. Сформулировать этот пункт можно в виде такой дихотомии: является ли институт президента, прописанный в Конституции, то есть *по букве закона*, институтом авторитарным (и поэтому противоречащим пункту 1 статьи 1, определяющему Россию как «демократическое государство»), или же он лишь содержит в себе потенциал (так сказать — *дух*) авторитарной политической трансформации?

Иными словами, оценивая двадцатилетнюю эволюцию российского политического режима, должны ли мы говорить о его «конституционной» авторитарности, или, напротив, определяя российский режим как «авторитарный», мы будем тем самым подразумевать его как минимум *не-*, а как максимум *анти*конституционность?

На этой дихотомии как раз и базируются две «модели» выдвинутых авторами рекомендаций. Согласно первой, «конфликт между правом и властью требует конституционного разрешения: современная российская политическая *система становится неререформируемой* (курсив мой — *Л.П.*), а потому необходимы активные усилия общества по ее трансформации (вплоть до созыва новой Конституанты — Конституционного Собрания и принятия пакета радикальных конституционных поправок)» (с. 8).

Вторая модель ориентирована на, так сказать, законодательное изменение основных политических институтов, «исходя из того, что эти

изменения в их совокупности позволяют дать *новое прочтение* (курсив мой — Л.П.) конституционных норм и актуализируют их демократический потенциал» (с. 8).

На мой взгляд, эти модели представляют собой альтернативы, одна из которых в пределе требует новой Конституции, чтобы на выходе получился демократический режим, а другая — демократического «прочтения» нынешней Конституции с помощью некоего институционального «тюнинга». И если это так, то невозможно согласиться с Медушевским, когда он отмечает, что «два подхода к конституционной реформе (радикальный и умеренный)... не противоречат друг другу» (с. 8).

Впрочем, этот тезис из Введения можно понять и так, что в нем имеются в виду не две «модели» выводов и рекомендаций, а уже «технологии» «конституционных преобразований», о которых Медушевский пишет в Заключении. Там различие между первой и второй «технологиями» действительно заключается в том, что одна предполагает «радикальную конституционную реформу», а другая — «отдельные конституционные поправки, не затрагивающие Конституцию в целом» (с. 311). Но третья «технология» как раз предстает в виде альтернативы первым двум, так как ее сторонники считают, что «Конституция и ее принципы просто не получили адекватной реализации. Решение проблемы, следовательно, в изменении не Конституции и законодательства, а *практики* существующего режима, которая при таком понимании выступает как *неконституционная* (курсив везде мой — Л.П.) практика» (с. 311).

Если, однако, вдуматься в суть третьей «технологии», то придется признать, что ее поборники выводят нас на самую фундаментальную проблему соотношения понятий «правовое» и «политическое», впервые четко обозначенную еще Карлом Шмиттом. Проблему двух альтернативных подходов к феномену государства — «либерального», редуцирующего жизнь последнего (как внутреннюю, так и внешнюю) к *рациональному* юридическому регулированию, и «консервативного», связывающего эту жизнь с конкуренцией и неизбежным столкновением *волевых инстанций*⁴. Эта проблема авторами (в основном правоведами) практически нигде не акцентирована. Но сама постановка вопроса о том, что имеется некая автономная «практика существующего режима», не регулируемая ни Конституцией, ни законодательством, наводит на мысль, что шмиттовская дилемма в ее приложении к России ими все же в какой-то степени прочувствована.

Это просматривается в четырех «позициях» относительно того, почему «сбоит» политическая система, понимаемая как конституционный текст плюс политическая практика. Согласно первой позиции, системные сбои объясняются «изначально заданными неопределенностями, противоречиями и лакунами Конституции, которые определили негативный вектор ее развития» (с. 291). В соответствии со второй, «общей причиной конституционных проблем является разрыв между конституционными ожиданиями общества и их нормативным выражением» (с. 292). Сторонники третьей видят причины всех наших бед в не-

⁴ Шмитт как «подразумеваемый оппонент» действительно присутствует на исследовательском горизонте книги. Так, в первой главе, посвященной принципам справедливости и равенства, Медушевский пишет о «критике мифов современной консервативной романтики» (с. 12), о «консервативной революции» и «консервативном повороте» и даже о «концепции постсоветской Реставрации» (с. 27). Впрямую, конечно, все это к шмиттовской трактовке «политического» не относится. Но сама идентификация «консервативного» как «врага» именно в шмиттовском смысле характерна.

адекватности «российской почвы», прежде всего «в объективной слабости гражданского общества, неспособного полноценно использовать те демократические конституционные принципы, которые в других социальных условиях оказываются вполне реализуемыми» (с. 293).

Четвертая позиция лишь комбинирует три предыдущих, а потому оставляет нас с обозначенной выше дилеммой: Конституция ли авторитарна (двусмысленна), или практика ее применения на конкретной «почве» и в конкретных социальных условиях порождает авторитарный режим? Чтобы попытаться ее разрешить, стоит обратиться к самому тексту Конституции. Ведь даже в главе о «принципе демократии» (автор — Светлана Васильева), где главной причиной недемократичности российского политического режима объявляется «партократия»⁵, в конечном счете говорится о том, что «сама конституционная конструкция власти неизбежно ведет к формированию моноцентрической системы и препятствует политической конкуренции». Поэтому в России «формально и неформально сформировалась такая система власти, где институционально Президенту ничего не противостоит» (с. 75).

⁵ Ср.: «Российская демократия не избежала партократии как масштабной монополизации партиями (и политическими элитами, за ними стоящими) общественно-политического пространства» (с. 73).

Основательный разбор института президентства, как он представлен в конституционном тексте, дан в главе «Принцип разделения властей». Автор (Анита Соболева) обнаруживает, что проблемы начинаются уже с того момента, когда нам нужно определить, а применен ли вообще в нашей Конституции принцип «разделения властей». То есть, постулируется ли в ней изначально наличие в государстве трех самостоятельных и независимых друг от друга властей, или же речь идет о членении единой государственной власти на три самостоятельные «ветви»?

То, что спор о единственном или множественном числе понятия «власть» в вопросе о «разделении» не является отвлеченно-схоластическим, становится ясно из позиции автора. Соболева убеждена, что исторически, теоретически, а также «либерально-демократически» в данном случае требуется именно множественное число. Если отталкиваться от Монтескье и французской «Декларации прав человека и гражданина» (1789 г.), где говорится, что общество без разделения властей «вообще не имеет конституции», этот принцип должен пониматься исключительно как разделение *властей*.

Поэтому, полагает Соболева, государства, в которых только что пал авторитарный режим, стремятся закрепить этот принцип в конституциях текстуально, «в то время как в установившихся демократиях он, не будучи прямо зафиксирован в конституционном тексте, фактически вытекает из положений, определяющих статус отдельных ветвей власти и соотношение их полномочий» (с. 82).

На самом деле все не так просто и не так самоочевидно. Если мы обратимся к классическому примеру США и посмотрим на текст их Конституции, то увидим довольно любопытную картину. О полномочиях Конгресса там говорится во множественном числе (*legislative powers*), а дальше фигурируют *executive power* (президент) и *judicial power* (Верховный и нижестоящие суды). Разумеется, множественное число в слу-

чае Конгресса определяется не тем, что он двухпалатный. По этой логике множественное число должно быть и в случае судебной власти. То, что авторы Конституции использовали термин «power» в смысле «полномочий», очевидно из раздела 8 статьи I, в котором перечисляются именно полномочия Конгресса, а также из поправки 10, гласящей, что «powers», не делегированные Соединенным Штатам и не изъятые у штатов Конституцией, принадлежат штатам или народу. И это вполне конкретные полномочия — регулировать налоги, образование, браки и т.д.

Вообще, авторы американской Конституции исходили из презумпции, что они создают определенную форму правительства (Government), которое за счет разделения на независимые, но контролируемые друг друга «ветви» (branches) в самом себе будет заключать гарантии от перерождения из республиканского в тираническое. Соответственно, ни о каком «разделении властей» в смысле *governments* они даже и помыслить не могли.

В этом отношении авторы нашей Конституции-93 являются их прямыми учениками и наследниками, поскольку во всех случаях понятие «власть» упоминается в ней только в единственном числе. Правда, проблема обнаруживается в ином, а именно в кажущейся невозможности согласовать статьи 10 и 11. Ведь в 10-й заявляется о разделении власти на законодательную, исполнительную и судебную, а в 11-й добавляется еще и Президент Российской Федерации. Комментируя это «противоречие», Соболева утверждает, что фактически «презюмируется возможность существования особой власти, стоящей над всеми остальными, и что Президент может восприниматься как верховный правитель, отец нации, вождь, однако такой статус несовместим с провозглашенным в статье 10 принципом разделения властей» (с. 84).

На мой взгляд, автор здесь попадает в ловушку собственной презумпции, что в статье 10 говорится именно о трех самостоятельных «властях». Если так, то «четвертую», то есть президентскую, действительно нужно толковать как стоящую «над», а потому нарушающую конституционный принцип. Но если читать конституционный текст без этой презумпции, то можно, как представляется, обнаружить и другую, непротиворечивую логику.

Прежде всего обратим внимание на то, что речь в этих статьях идет о «государственной власти», которая сама по себе есть всего лишь одна из «эманаций» первичной (в этом смысле — суверенной) «власти» народа. И когда в статье 3 объявляется, что народ осуществляет свою власть через «органы государственной власти» и «органы местного самоуправления», то этим и определяется круг тех, посредством кого народ властвует в случаях, когда не делает этого непосредственно (выборы и референдумы). Это означает, что президент по Конституции является не «верховным правителем⁶, отцом нации, вождем», а одним из «органов государственной власти», поскольку явно не относится к «органам местного самоуправления».

⁶ Такая позиция предусмотрена в Конституции Исламской республики Иран, где «верховным правителем» выступает «Рахбар».

Что это за орган, определяет пункт 1 статьи 80, согласно которому президент — это «глава государства». И ключевая его функция — обеспечивать «согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти» (ст. 80, п. 2), то есть взаимодействие между законодателями, исполнителями и судьями, а также их взаимодействие с ним самим.

На первый взгляд такой дизайн государственной власти может показаться специфически российским изобретением, отражающим как нашу «вековую авторитарную традицию», так и конкретную ситуацию «конституционной революции 1993 года». Однако у него имеется иностранный предшественник — Пятая французская республика. Статья 5 Конституции Франции 1958 г. гласит: «Президент следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим *арбитражем* нормальное функционирование органов публичной власти, а также преемственность государства. Он является основным *гарантом* (курсив везде мой — Л.П.) национальной независимости, целостности территории, соблюдения международных договоров». Но поскольку в статье 3 говорится, что «национальным суверенитетом» (то есть высшей властью) обладает только «народ», который осуществляет его через «своих представителей и путем референдума», это означает, что во французской конституционной конструкции президент выступает в качестве такого «представителя» и, подобно «правительству», «парламенту» и «суду», оказывается одним из «органов публичной власти» (в русском переводе это всегда «государственная власть»). Странно, что Соболеву нисколько не смущает «роль верховного арбитра, стоящего *над* (курсив мой — Л.П.) разделенными властями, которая свойственна Президенту Франции» (с. 91)! И она не усматривает здесь повода вести речь о противоречии с принципом разделения властей либо об авторитарном «потенциале». Равно как и о том, что во Франции с 1958 г. действует «суперпрезидентский режим» (с. 86).

Между тем полномочий у французского президента как минимум не меньше, чем у его российского коллеги, в том числе и применительно к центральному институту демократического правового государства — парламенту. Он может распускать Национальное собрание, когда сочтет это для себя выгодным, — прописанные в Конституции «консультации» с премьером и председателями палат ни к чему его не обязывают. В отношении премьера французский президент наделен правом прямого назначения (ст. 8). Более того, именно президент является председателем правительства (ст. 9) — но таким образом, что отставка правительства, инициированная парламентом, на его положении никак не сказывается! А поскольку, согласно статье 20, «правительство определяет и проводит политику нации», то получается как раз то, что ставится в вину российскому президенту, — фактическая безответственность за проводимый курс.

Свой вывод о том, что российский президент — фигура «авторитарная», а французский — нет, Соболева базирует на том обстоятель-

стве, что во Франции премьер-министр обладает правом контрассигнации и после назначения на должность становится практически неувольняемым для президента, одновременно попадая в прямую зависимость от парламента, выражающего порицание или неодобрение в адрес правительства. Да, юридически это так, но в реальной жизни все подобные ситуации регулируются конкретным соотношением *политических* сил.

Автор сама же признает, что соотношение президент—премьер определяется композицией политических сил в парламенте. Если президент имеет там свое партийное большинство, то премьер как выдвиженец этого большинства в значительной мере находится под контролем президента. Если же большинство в парламенте у политических оппонентов президента, то при назначении премьера «от оппозиции» (что, кстати, по Конституции совершенно не обязательно) президент лишается юридического механизма его отставки. Но зато он в любой момент может распустить Национальное собрание, чтобы на следующих выборах попытаться получить в нем большинство.

Удивительным образом при сравнительном анализе нашей и французской ситуации Соболева (как, впрочем, и другие ее коллеги) настаивает на том, что во Франции вся политика делается исключительно по конституционным «прописям», а, характеризуя российскую практику, предпочитает говорить «о драматическом разрыве политической реальности с конституционно-правовой и об отсутствии действенного механизма ответственности власти (какой именно?! — Л.П.) за нарушение конституционно провозглашенных принципов и норм» (с. 91). Вместе с тем автор полагает, что «во Франции возможность сдвига центра власти от Президента к премьеру в зависимости от их политической принадлежности запрограммирована самой моделью», тогда как в России появление «сильного премьера» (на примере тандема «Дмитрий Медведев — Владимир Путин») «объясняется не правовыми, а политическими причинами» (с. 91).

Однако, на мой взгляд, Соболева выдает желаемое за действительное. Не стоит забывать, что французский президент при назначении премьера не связан никакими правовыми нормами и премьер от оппозиционного большинства может появиться лишь в силу не прописанной в Конституции традиции. А «по праву» президент может до бесконечности назначать премьера от своего меньшинства, провоцируя его отставку и новые парламентские выборы до тех пор, пока не получит большинство. Другой вопрос, насколько президенту это *политически* выгодно. Но это и есть тот самый «драматический разрыв», который ставится в вину нашему конституционному дизайну и основанной на нем политической практике.

Между тем в нашей Конституции у премьера имеется довольно высокая, хотя и политически обусловленная, но при этом абсолютно правовая степень «защиты» от отставки по воле президента. В том же случае с «тандемом» почему-то совершенно выпадает из рассмотрения то простое обстоятельство, что Путин во главе «Единой России» выиг-

рал думские выборы 2007 г., получив конституционное большинство. И «договоренность» между ним и президентом Медведевым, избранным *исключительно* благодаря поддержке «Единой России», — это не какая-то закулисная антиконституционная «сделка», а публичный политический акт, полностью лежащий в правовом поле.

Да, Медведев обладал формально-конституционным правом отпустить в немотивированную отставку правительство Путина (ст. 83, п. «в»; ст. 117, п. 2) — так же как французский президент обладает аналогичным правом в плане назначения «своего» премьера. Только тут вместо абстрактно-правовых соображений вступают в силу соображения практически-политические. Какие именно — наглядно продемонстрировал случай с попыткой Бориса Ельцина провести через Госдуму назначение Виктора Черномырдина премьером после отставки правительства Сергея Кириенко в августе 1998 г.

Думское большинство в тот момент было под контролем «коммуно-патриотической оппозиции», которая и заблокировала первые две попытки утвердить Черномырдина премьером. И перед президентом встал вполне практический политический вопрос: стоит ли предлагать кандидатуру Черномырдина в третий раз, тем самым провоцируя неизбежный роспуск Госдумы? Простой расчет показывал, что в этом случае Ельцин рисковал получить на внеочередных думских выборах уже не простое, а конституционное большинство оппозиции — со всеми вытекающими отсюда последствиями. Именно поэтому он предпочел консенсусную фигуру Евгения Примакова и даже пошел на включение в состав правительства на должность первого вице-премьера коммуниста Юрия Маслюкова. И вынужден он был это сделать как раз потому, что не имел пропрезидентского партийного большинства в Госдуме.

В связи с этим возникает вопрос: почему среди выделенных в книге конституционных принципов не нашлось места «политическому многообразию, многопартийности» (ст. 13, п. 3)? Как уже упоминалось, тема партий попала в главу о принципе демократии, но в довольно парадоксальном виде. Автор главы скорее склоняется к трактовке партизанности политического процесса как помехи для реализации принципа демократии, причем видит в этом не сугубо российскую, но универсальную проблему. В частности, Васильева утверждает, что *«российское законодательство не может смягчить характерную для многих зарубежных государств тенденцию монополизации партиями общественно-политического пространства»*. Эта тенденция связана с трансформацией роли политических партий, все больше отдаляющихся в своей политической деятельности от избирателей и не закладывающих в основу своего функционирования принцип внутрипартийной демократии» (с. 65—66).

Однако как раз российский опыт партийного участия в политике дает основания для несколько иного взгляда на обозначенную проблему. С одной стороны, автор права, квалифицируя «тенденцию монополизации» как реальную угрозу современной демократической политике.

⁷ См. Katz, Mair 1995. *Стоит отметить, что с момента выхода в свет этой работы все чаще высказываются критические замечания и в адрес партийной системы США, которая при всем своеобразии американских партий интерпретируется как «дуополия» (термин Ральфа Найдера).*

⁸ <http://er.ru/news/2013/4/4/ukabmina-i-edinoj-rossii-net-raznoglasij-poklyuchevym-voprosam/>

⁹ Авторский коллектив представил свою оценку «конституционного развития» по состоянию на май 2012 г.

Действительно, феномен «партийного картеля» зафиксирован в демократически продвинутых государствах Западной Европы уже почти 20 лет назад⁷. Но, с другой стороны, роль партий в российском политическом контексте с точки зрения возможности балансировки конституционно заложенного «авторитарного потенциала» фактически остается вне неангажированного системного анализа.

Между тем материал для такого анализа имеется. Рассмотренный выше пример правительственного кризиса 1998 г. и выхода из него путем формирования коалиционного правительства ясно указывает на решающую роль думского партийного большинства. Это же большинство, только уже не оппозиционное, а проправительственное, обеспечило (помимо иных факторов, включая и личную харизму) твердую базу поддержки правительству Путина в 2008—2012 гг. И теперь, когда пост премьера занимает Медведев, вступивший в «Единую Россию» и ставший ее председателем, роль этой партии еще более значима. Хотя бы в том отношении, что на встрече с руководством «Единой России» 4 апреля Медведев прямо заявил, что он возглавляет «первое в истории нашей страны правительство, которое можно назвать партийным»⁸.

Если к этому добавить то обстоятельство, что после избрания Медведева председателем «Единой России» началось активное внедрение процедур внутрипартийной конкуренции при назначении на партийные и властные (государственные и муниципальные) посты, то в дальнейшей работе над проектом упомянутый вердикт Васильевой придется как минимум скорректировать⁹. Даже если считать многопартийность не «принципом», а «институтом» (как автор поступает с «политической конкуренцией»), то и тогда ее роль в выстраивании общесистемного баланса не следует недооценивать.

Партийность политического процесса должна быть учтена как при определении природы российского политического режима, так и в дискуссиях о его возможной трансформации. Дискуссиях тем более неизбежных, что все авторы сходятся в том, что мы имеем Конституцию «переходного периода». А сам этот переход должен завершиться своего рода политической нормализацией, которая, согласно выводу Медушевского, «требуется восстановления полноценного парламентско-президентского режима и вполне соответствует логике проектов российского либерализма, позволяя в перспективе осуществить его лозунг об ответственном правительстве» (с. 19).

Прежде чем обсуждать проблему «переходности», хотелось бы пожелать авторам в своей последующей работе строго различать «форму правления» и «режим». В приведенной выше цитате (и во многих других случаях) признаки формы правления, а именно «республиканской», атрибутируются режиму. Из-за этого понятийного смещения бывает невозможно определить сам предмет анализа. В частности, на одной и той же странице говорится, что по Конституции-93 в России был введен «смешанный политический режим французского образца», который превратился в «президентский или даже сверхпрезидентский». В итоге

же делается вывод, что у нас «возникла конструкция власти, которая интерпретируется как смешанная форма правления» (с. 18).

Размышления на эту тему не стоит воспринимать как абстрактно-теоретический пуризм хотя бы потому, что первая же статья Конституции однозначно провозглашает в России республиканскую форму правления. Соответственно, утверждение, что сегодня мы имеем форму «смешанную», может быть понято как указание на прямое нарушение Конституции. Дело запутывается еще больше, когда речь заходит о том, что у нас возник «оригинальный вариант, прямых аналогов которому нет за пределами постсоветского пространства», причем оригинальность усматривается в совмещении «ряда элементов классических форм правления», а именно «смешанной, президентской и сверхпрезидентской» (с. 18).

В дополнение к слабо различаемым «форме правления» и «режиму» присовокупляются еще понятия «система»¹⁰ и «конституционный строй». И с помощью последнего в России усматривается «направляемая демократия, параконституционализм, авторитаризм и даже латентная монархия» (с. 27). Опять же нужно подчеркнуть, что проблема не терминологическая, а содержательная. Ибо за некритически синонимичным употреблением разнопорядковых и разнодисциплинарных понятий кроется неразличенность предмета исследования. Поэтому «форма правления», которая может быть либо «республикой», либо «монархией» и которая, кстати говоря, и определяется конституционным строем, постоянно смешивается с видами *политического* режима — «демократией» и «авторитаризмом».

Эта смешение никоим образом не вытекает из недостаточной эрудированности или пренебрежения к понятийной точности со стороны авторского коллектива и ответственного редактора. Дело, думается, в уже отмеченной выше неизбежной контаминации «юридического» и «политического», причем отнюдь не в виде заведомо predeterminedного «приоритета права перед силой» (с. 19), а в виде постоянно воспроизводящейся в практике любого демократического государства взаимообратимой метаморфозы политики и права.

Эта ситуация, кстати, достаточно фундаментально отрефлексирована в теории конституционных циклов, автор которой и взял на себя труд ответственного редактирования. Еще задолго до начала реализации данного проекта он пронизательно предупреждал, что «для характеристики политико-правового режима России целесообразно использовать скорее политологические термины, нежели формально-юридические»¹¹. Собственно, сама теория таких циклов как раз и есть наглядная экспликация процесса перехода права в политику и обратно — воздействия политики на право.

Первая фаза российского конституционного цикла («деконституционализация») начинается еще в СССР в 1989—1991 гг. и продолжается до 1993 г. Вторая фаза («конституционализация») инициируется принятием Конституции «всенародным голосованием» в декабре 1993 г.

¹⁰ Выше уже приводилась гипотетическая расшифровка понятия «система» как конституционного дизайна вкупе с основанной на нем политической практикой. Это же понятие прилагается в книге к ситуации в Российской империи после принятия Конституции 1906 г. Тогдашняя «система» охарактеризована как «мнимый конституционализм» (с. 18).

¹¹ Медушевский 2005: 300.

и длится, согласно Медушевскому, до 2000 г. С этого момента Россия вступает в фазу так называемой «реконституционализации». Что же представляет собой эта третья фаза конституционного цикла и может ли он, как и предшествующие, закончиться «восстановлением авторитарной модели в одной из многочисленных модификаций» (с. 20)?

Строго говоря, ответ на первую часть вопроса дан на первых же страницах Введения, где повествуется об «общей авторитарной трансформации политической системы» (с. 5). То есть, открытым оказывается лишь вопрос о том, завершится ли трансформация установлением откровенно авторитарного режима. Соответственно, теоретико-аналитические усилия всего авторского коллектива направлены на то, чтобы такой финал цикла предотвратить. И здесь мы вновь наблюдаем неизбежный политико-правовой дуализм: «Предметом дискуссии остается вопрос о соотношении собственно юридических и политических технологий в трансформации российского конституционного порядка» (с. 311).

Поскольку монография написана не политтехнологами, то хотелось бы предложить вариант использования «собственно юридических» технологий для предотвращения реконституционализации по авторитарному сценарию. Судя по всему, ключевым здесь является вопрос о соотношении позиций президента и председателя правительства или, выражаясь языком эпохи «думской монархии» 1906—1917 гг., об «ответственном правительстве». Авторы полагают, что для демократической балансировки как конституционного текста, так и политической практики необходимо придать правительству своего рода «статус автономии». Как минимум — защитить его от произвольной отставки по усмотрению президента, как максимум — перевести *de facto* в формат «парламентской республики».

Прежде всего о «программе-максимум». Превращение России в парламентскую республику (особенно по образцу Великобритании) — проект, не учитывающий весьма важных специфических обстоятельств.

Парламентская республика британского типа полагает суверенитет в парламенте, а не в «народе». Но это-то и позволяет создать на Британских островах центр общенациональной консолидации. Точнее сказать, до сих пор позволяло, поскольку мы еще не знаем результатов шотландского референдума о независимости, намеченного на осень 2014 г.

Именно уникальная британская традиция многовековой борьбы парламента с короной и вызвала к жизни сегодняшний «универсальный» вид «республики», при том что формально Великобритания остается неограниченной *монархией*, в которой глава государства является одновременно даже главой национальной Церкви! В истории этой борьбы нашлось место и казни короля Карла I, и «Славной революции» (свержению Якова II), но в итоге Великобритания уже более трех столетий демонстрирует поразительную политическую стабильность и способность выживать в самых экстремальных обстоятельствах (таких, например, как Вторая мировая война).

Наша же история борьбы парламента и короны очень коротка и при этом крайне деструктивна. В феврале 1917 г. именно парламент (Государственная дума), отказавшись подчиниться императорскому указу о роспуске, спровоцировал падение монархии, что в условиях мировой войны вызвало хаотическое обрушение всей российской государственности, распад империи, большевистский переворот и последующую трехлетнюю гражданскую войну.

В сентябре 1993 г. институты советского «парламентаризма» — Съезд народных депутатов и Верховный Совет — отказались подчиниться указу президента № 1400 о приостановке их деятельности и тем самым поставили Россию на грань распада по модели распада СССР после путча ГКЧП в августе 1991 г. То, что московская «гражданская война» (погром мэрии и штурм телецентра «Останкино» 3—4 октября) не переросла во всероссийскую, можно считать счастливой случайностью. Но то, что началось на Северном Кавказе (и конкретно в Чечне и Ингушетии) в 1994 г., было прямым следствием октябрьского «парламентского путча».

Самое печальное заключается в том, что в руках у этого советского псевдопарламента были абсолютно все возможности для принятия конституции, устанавливающей «разновидность парламентарно-президентской республики»¹². Такой конституционный строй по формату во многом напоминал президентскую республику в США — с тем, однако, существенным отличием, что парламенту вверялся фактический контроль над правительством.

Пункт «и» статьи 85 проекта Конституции предусматривал, что без согласия обеих палат парламента президент не может назначать премьера и министров. А пункт «м» той же статьи вообще был сформулирован следующим образом: парламент «рассматривает и решает вопрос об отставке членов Правительства РФ, других должностных лиц РФ»¹³. Если же учесть, что по этому проекту парламент был нераспускаем, то наделение его полномочием утверждать «основные направления внутренней и внешней политики РФ» (с. 85, п. «б») ¹⁴ de jure превращало его в полновластный орган, типичный именно для парламентской республики. Возможность вынесения импичмента президенту лишь подчеркивала это.

Напомню, что согласно действовавшей тогда Конституции Съезд народных депутатов РФ обладал правом «принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации» (ст. 104). И действительно, состоявшийся в апреле 1992 г. VI Съезд народных депутатов постановил «внести доработанный проект Конституции Российской Федерации на очередной Съезд народных депутатов»¹⁵.

Как мы знаем, ни на следующий, ни на какой иной съезд этот проект вынесен не был. На то было несколько причин. Во-первых, к концу 1992 г. коммунистические две пятых съезда уже обрели уверенность в том, что возврат к советской системе не только возможен, но и вполне реален. Им конституционная декоммунизация была совершена

¹² См. Проект 1992: 9. Это определение, данное председателем Верховного совета Русланом Хасбулатовым, по всей вероятности, вызвало общий консенсус, достигнутый народными депутатами на апрель 1992 г.

¹³ Там же: 50.

¹⁴ Там же: 49.

¹⁵ Там же: 4.

но не нужна. Во-вторых, депутаты от бывших советских автономий почти открыто играли в «договорную федерацию» и настаивали как минимум на включении в конституционный текст так называемого «федеративного договора», что фактически означало отсутствие российской государственности как таковой до момента его подписания. В-третьих же, все народные депутаты в количестве 1068 человек хорошо понимали, что если новая конституция будет принята раньше 1995 г. (конец legislatures), то более 600 из них не попадут в новый парламент. Именно по этим трем причинам России и не суждено было стать парламентской республикой. А события 1993 г. закрыли эту дорогу если не навсегда, то явно надолго.

Так что же остается делать, если не мечтать о Конституанте и не пугать самих себя переходом «гражданской войны, идущей сегодня в России, в свою завершающую открытую фазу» (с. 339)¹⁶? Опять-таки, если основной проблемой нашего конституционного строя является практически полная зависимость правительства от президента и *юридически* слабая связь правительства с парламентом, то может быть предложен следующий ход.

Конституционному суду можно предложить истолковать пункт «в» статьи 83 Конституции РФ, согласно которому президент «принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации». Если КС постановит, что право по своему усмотрению увольнять правительство действительно предоставлено президенту этой статьей и подтверждено пунктом 2 статьи 117¹⁷, то после этого можно инициировать соответствующую поправку в Конституцию. Например, изложить пункт «в» статьи 83 по формуле пункта «б» статьи 84, четко ограничивающего права президента по роспуску Госдумы. То есть, президент «принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации *в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации*». Тогда пункт 2 статьи 117 становится избыточным и может быть исключен. А правительство с премьером, утвержденным Госдумой, может быть уволено лишь в случаях, перечисленных в пунктах 3 и 4 нынешней редакции статьи 117.

Остается, однако, открытым вопрос: а о том ли мы печемся, если вспомнить, что за прошедшие 20 лет президент Ельцин отправлял правительство в отставку четыре раза, президент Путин — лишь два раза, а президент Медведев — вообще ни разу?..

¹⁶ *Насколько можно понять, автор этого пророчества (Владимир Пастухов) в группу, выполняющую исследовательский проект, не входит, и его текст «Российский конституционализм — воспоминание о будущем», помещенный в книгу как Послесловие, не может служить выражением ее позиции.*

¹⁷ *«Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации».*

Библиография

- Медушевский А.Н. 2005. *Теория конституционных циклов*. — М.
 Проект Конституции Российской Федерации. 1992. — М.
 Сулакшин С.С. (ред.) 2011. *Научный макет новой Конституции России: Для научной дискуссии и обсуждения*. — М.
 Katz R.S., Mair P. 1995. Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party // *Party Politics*. Vol. 1. № 1.