

МОНИТОРИНГ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В РОССИИ

аналитический **БЮЛЛЕТЕНЬ**

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ:
ЭФФЕКТИВНОСТЬ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
ИЛИ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД?



ИНСТИТУТ ПРАВА
И ПУБЛИЧНОЙ
ПОЛИТИКИ

INSTITUTE
FOR LAW AND
PUBLIC POLICY

www.ilpp.ru

ИНСТИТУТ ПРАВА И ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКИ

Российская автономная некоммерческая неправительственная организация, являющаяся одним из ведущих правовых центров, с 1993 года осуществляющим научно-исследовательскую, издательскую и образовательную деятельность в области изучения и оценки конституционных и политических процессов в России и в мире.

Институт успешно реализовал более 100 национальных и международных проектов и был удостоен Премии новаторским и эффективным организациям, учрежденной Фондом Джона Д. и Кэтрин Т. Макартуров.

Институт является членом Международной ассоциации конституционного права (IACL).

Институт издает журналы «Сравнительное конституционное обозрение» (www.ilpp.ru) и «Международное правосудие» (www.ijj.ilpp.ru).

О ПРОЕКТЕ

В преддверии 20-летия Конституции Российской Федерации 1993 года проблема эффективности и, даже больше, реальности российской Конституции становится все более актуальной. Формируются две крайние позиции – апологетическая, которая не видит вообще проблемы, поскольку формально Конституцию никто не отменял и прямо конституционные нормы не нарушаются, и нигилистическая, которая полагает, что Конституция в России превратилась в декорацию.

Стартовавший в 2011 году проект Института права и публичной политики «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России» направлен на то, чтобы силами российских экспертов, как молодых, так и признанных, при содействии международной группы консультантов попытаться осуществить независимый и максимально объективный конституционный мониторинг, предметом которого станет реализация в законодательстве и правоприменительной практике фундаментальных конституционных принципов, таких как: принцип демократии, принцип правового государства, принцип федерализма, принцип рыночной экономики, принцип социального государства, принцип светского государства, гарантию местного самоуправления и принципы справедливости как соразмерности и равноправия. При этом разработка методики такого мониторинга, которая сможет использоваться в дальнейшем для отслеживания достижений и выявления проблем, сама по себе также является задачей группы проекта.

По мере проведения исследования эксперты будут делиться своими идеями с экспертным сообществом и широкой аудиторией в ходе серии встреч за круглым столом с участием известных отечественных и зарубежных специалистов в области конституционного права, политологии, экономики, а также через СМИ. Подобный обмен мнениями и получение конструктивной критики на протяжении всего проекта поможет достичь наиболее объективного результата. Итоги мониторинга и практические экспертные рекомендации будут донесены представителям власти и гражданского общества в Аналитическом докладе «Двадцать лет демократического пути: укрепление конституционного порядка в современной России», который выйдет к декабрю 2013 года.

УВАЖАЕМЫЕ КОЛЛЕГИ!

**приглашаем Вас к профессиональному и конструктивному обсуждению
вопросов укрепления конституционного порядка
в современной России**

ЭКСПЕРТЫ ПРОЕКТА

Пастухов Владимир Борисович	научный руководитель экспертной группы проекта, преподаватель Колледжа Св. Антония Оксфордского университета, адвокат
Медушевский Андрей Николаевич	ведущий эксперт проекта, профессор кафедры прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ведущий научный сотрудник Института истории РАН
Васильева Светлана Викторовна	доцент кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
Виноградов Вадим Александрович	заведующий кафедрой государственного, международного и европейского права Российской правовой академии при Министерстве юстиции Российской Федерации
Джагарян Армен Арменович	советник судьи Конституционного Суда Российской Федерации
Коротеев Кирилл Николаевич	ассистент Европейского гуманитарного университета (г. Вильнюс)
Маркова Елена Николаевна	младший научный сотрудник кафедры юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, заместитель главного редактора журнала «Конституционное и муниципальное право»
Соболева Анита Карловна	доцент, заместитель заведующего кафедрой публичной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»
Сырунина Татьяна Михайловна	ведущий консультант управления конституционных основ публичного права Конституционного Суда Российской Федерации
Троицкая Александра Алексеевна	ассистент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова

КОНСУЛЬТАНТЫ ПРОЕКТА

Абросимова Елена Борисовна	кандидат юридических наук, доцент
Александр Бланкенгель	профессор публичного права Университета им. Гумбольдта (г. Берлин)
Гаджиев Гадис Абдуллаевич	судья Конституционного Суда Российской Федерации
Морщакова Тамара Георгиевна	судья Конституционного Суда Российской Федерации (в отставке)
Даниэль Смилов	директор программ Центра либеральных стратегий (г. София)
Рената Уитц	профессор, заведующая кафедрой сравнительного конституционного права Центрально-Европейского университета (г. Будапешт, Венгрия)
Стивен Холмс	профессор права Нью-Йоркского университета, научный директор Центра права и безопасности Нью-Йоркского университета, действительный член Академии наук и искусств США
Евгений Танчев	председатель Конституционного суда Республики Болгарии, член Европейской комиссии за демократию через право, профессор

ГРУППА РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА

Сидорович Ольга Борисовна	директор проекта
Заикин Сергей Сергеевич	координатор проекта
Валуева Ольга Михайловна	выпускающий редактор бюллетеня
Румянцев Андрей Георгиевич	редактор медиаресурсов

СТРАНИЦА ПРОЕКТА: <http://20let.ilpp.ru/>

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Раздел первый

Глава 1. «Основы конституционного строя»

Статья 10

Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны.

Статья 11, часть 1

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

ДИСКУССИЯ ЧЕТВЕРТАЯ

«Разделение властей в условиях вертикали власти: современное состояние и перспективы трансформации»

Конституционный принцип разделения властей: понимание и цели

- В чем разработчики Конституции РФ 1993 года видели основную ценность разделения властей?
- Какую из ее функций разделения властей – недопущение монополизации власти, защиту граждан от произвола, обеспечение эффективности управления, уравнивание социальных сил или какую-то иную – создатели российской Конституции считали определяющей?
- Как исторический контекст начала 90-х годов и советское прошлое влияли на понимание принципа разделения властей, его закрепление и конкретизацию в тексте Конституции?

Дискуссии о форме правления в России

- Какие юридические дефекты или политические условия воплощения принципа разделения властей позволили превратить российский парламент из места для дискуссий в место для молчаливого одобрения законопроектов исполнительной власти?
- Между «указным правом» Б. Н. Ельцина и «управляемым парламентом» В. В. Путина: позволяет ли нынешнее распределение полномочий высших органов власти избежать подобных крайностей?
- Каково реальное место Правительства в действующей в России системе разделения властей?
- Как влияют на общую картину разделения властей структуры, «параллельные» исполнительной власти (Администрация Президента, Совет Безопасности и др.)?
- Куда пойти России: к монархии, к парламентской республике, к президентской республике по американской модели, к классической модели смешанной республики?

Судебная власть в России – наименее опасная ветвь власти

- Является ли суд в современной России властью или он служит лишь институтом легитимизации решений других властей?
- Может ли действующая Конституция Российской Федерации обеспечить независимость судебной власти?
- Кто контролирует судей в России?
- Может ли российский суд обеспечить реализацию статьи 3 Конституции Российской Федерации о том, что никто не может присваивать власть в Российской Федерации и что захват и присвоение властных полномочий преследуются по закону?
- Относится ли статья 3 Конституции Российской Федерации к ветвям власти или только к посторонним акторам?

Четвертая дискуссия в рамках проекта состоялась **16 февраля 2012 года** в Институте права и публичной политики и была посвящена проблемам реализации принципа разделения властей в России. Открывая дискуссию, эксперт проекта **А. К. Соболева**, *эксперт проекта, заместитель заведующего кафедрой публичной политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»*, отметила сложность анализа принципа разделения властей в силу его многогранности и различного понимания его роли представителями юридической науки, в том числе разработчиками российской Конституции. Тем не менее сейчас сложилось достаточно устойчивое мнение, что принцип разделения властей не воплощен в России в полной мере. Она также отметила, что главенствующей в науке становится точка зрения, согласно которой основной функцией рассматриваемого принципа является обеспечение эффективности самой власти. При таком подходе понимание разделения властей как гарантии против тирании и инструмента защиты гражданских свобод уходит на второй план. Более того, на практике фактически произошло полное слияние властей, причем сегодня главная проблема заключается в отсутствии независимого суда. Основными мерами по регулировке создавшегося дисбаланса в системе разделения властей, по мнению А. К. Соболевой, являются, в частности, пересмотр президентских полномочий и усиление роли Правительства. Она также напомнила, что в 1992–1993 годах, во время разработки новой Конституции, многие политические деятели ссылались на необходимость принципа разделения властей, однако никто не говорил о том, что этот принцип собой представляет.

В. Б. Исаков, *заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»*, в своем комментарии заметил, что принцип разделения властей закреплен в Конституции на 70–80 процентов: отражен сам принцип, создан институт, призванный стоять на страже принципа – Конституционный Суд, закреплен пакет социально-правовых гарантий. В то же время принцип был существенно деформирован введением такого института Президента, который вобрал в себя функции и полномочия различных ветвей власти. Кроме того, существенным недостатком является отсутствие как в конституционном тексте, так и на практике взаимодействия и ответственности властей за осуществление своих функций.

А. Н. Медушевский, *ведущий эксперт проекта, профессор факультета прикладной политологии Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»*, напомнил, что принцип разделения властей как идеальная модель не воплощен ни в одном государстве, поэтому имеет место разрыв между концептуальной идеей и реальностью. В связи с этим о разделении властей, скорее, можно говорить как о балансе сдержек и противовесов, предотвращающих тиранию, но этот баланс зависит в каждом конкретном случае от целого ряда факторов: времени, места, политического плюрализма и даже психологии населения. Помимо этого, вновь встает терминологическая проблема – что пони-

мать под категорией «власть»? И, следовательно, как тогда понимать разделение властей: противопоставление, разделение ветвей или разделение функций разных властей? Для исследования в этом аспекте принципиальное значение имеет, во-первых, анализ источников заимствования российской Конституции, в частности Конституции Франции, во-вторых, анализ соотношения принципа разделения властей и политической реальности, существовавшей в России в 1990-е годы. С точки зрения А. Н. Медушевского, теория разделения властей должна быть переосмыслена с позиций теории «мыслящей демократии» и анализа исторических и политических реалий России.

Е. Танчев, *председатель Конституционного суда Республики Болгария*, подчеркнул, что разделение властей не нужно рассматривать как разделение функций или же как своего рода «разделение труда» и еще раз обратил внимание на то, что смысл данного принципа – в сохранении политической свободы, а не в эффективности управления государством. Если говорить о разделении властей в рамках национального государства, то можно выделить минимум два подхода. Первый – разделение власти учредительной и власти учрежденной и, соответственно, разделение власти учрежденной на законодательную, исполнительную и судебную. Второй – разделение по «вертикали», на уровне федерации и регионов. Но не менее актуален, с точки зрения Е. Танчева, вопрос о разделении властей в национальной и наднациональной плоскости, в частности, в рамках Европейского Союза.

Развивая мысль А. Н. Медушевского о важности влияния политического плюрализма на рассматриваемый принцип, Е. Танчев подчеркнул, что судебная власть все же должна быть максимально дистанцирована от политики, а конституционное правосудие является инструментом политического арбитража. В свою очередь, конституционный суд в своих действиях ограничен Конституцией.

В. Д. Мазаев, *профессор факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»*, отметил, что принцип разделения властей есть определенная политико-правовая фикция. В реальности этот принцип концентрируется в системе сдержек и противовесов, которая, в свою очередь, тесно связана с практиками политической и экономической конкуренции. Попытка закрепления рассматриваемого принципа в российской Конституции обернулась колоссальным «перекосом» в сторону института Президента. Встает вопрос – насколько система сдержек и противовесов требует модернизации? Например, радикальный переход к парламентской республике в России может быть достаточно опасным. Нельзя забывать и об объективной общемировой тенденции усиления исполнительной власти.

М. А. Краснов, *заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»*, отметил, что в юридической науке при проведении классификации всегда нужно исходить из формальных критериев, дабы не размывать то или иное понятие. Это обусловлено спецификой правовых понятий, которые, особенно в конституционном праве, часто представляют собой нечто весьма аморфное.

Уже одно то, что речь идет о *формах* правления, заставляет ученых искать границы этих форм. Однако, по мнению М. А. Краснова, устарело само понятие «форма правления». С помощью классификации по формам правления мало что можно понять в характеристике государства, хотя бы потому, что между монархиями – абсолютной и конституционной – сегодня гораздо больше правовых различий, нежели между конституционной монархией и республикой, основанной на конституционном строе. Помимо этого, данный термин предстает в двух смыслах – как собственно характеристика того или иного государства как монархии или республики и, кроме того, как характеристика конфигурации высших органов власти. Во втором случае нужно, скорее, говорить о модели организации власти.

Итак, если исходить из формальных критериев, то совершенно точно можно сказать, что в России смешанная форма правления. На это, в частности, указывают такие признаки, как избрание Президента народом на прямых выборах, право вето Президента, преодолеваемое квалифицированным большинством, институт выражения недоверия Правительству Государственной Думой, институт отставки Правительства и т. д. Разумеется, в разных смешанных республиках модель власти может приближаться к парламентской (как в Польше или Словении) или к президентской (как в России). Но при этом благодаря наличию указанных признаков она остается смешанной.

В качестве критериев для характеристики взаимоотношений законодательной и исполнительной власти, по мнению М. А. Краснова, можно выделить следующие: степень участия парламента в формировании правительства (на первый взгляд, Конституция предполагает такое участие Государственной Думы, однако дача согласия Президенту на назначение в реальности носит номинальный характер); участие парламента в определении политической линии правительства; наличие парламентского контроля над исполнительной властью; возможность замены правительства или отдельных руководителей органов исполнительной власти.

Касаясь вопроса о том, почему удалось превратить парламент из места для дискуссий в место для молчаливого одобрения законопроектов исполнительной власти, М. А. Краснов отметил, что главным фактором является то, что невозможно вести речь о каких-то самостоятельных отношениях парламента с исполнительной властью. Ведь Правительство не является самостоятельным политическим субъектом, а Федеральное Собрание не имеет сколько-нибудь значимых властных прерогатив в отношении Правительства и его «патрона» – Президента. Это означает, что вся система сдержек и противовесов не работает. В то же время Президент – главный политический институт и определитель всей политики – заинтересован в том, чтобы свести к минимуму остающиеся рычаги влияния парламента, которые могут мешать Президенту проводить свою политику. Если же говорить о месте Правительства в действующей системе разделения властей, то это, по сути, лишь технический орган Президента, обладающий, правда, публично-властными полномочиями.

Отвечая на вопрос, как могут влиять на систему разделения властей такие структуры, как, например, Администрация Президента и Совет Безопасности, М. А. Краснов отметил, что теоретически никакого влияния они оказать не могут. Однако в реальности влияние существует, поскольку, с одной стороны, само Правительство является фактически аппаратом Президента, а с другой – конституционно плохо разграничены полномочия Президента и Правительства. Дело в том, что у Президента конституционные функции настолько широко закреплены, что отграничить от функций исполнительной власти почти невозможно, а потому тут многое зависит от неформальных договоренностей между Президентом и премьером. Учитывая, что Президент полностью контролирует Правительство, он может по собственному желанию концентрировать принятие важных решений у себя в Администрации или предоставлять такое право органам исполнительной власти. Что же касается Совета Безопасности, то, исходя из его состава и полномочий, можно сделать вывод, что представители (руководители) иных ветвей власти являются советниками главы государства. Возможно, это было бы теоретически оправданно, если бы Президент был действительно нейтральным институтом, однако это не так. И потому картина разделения властей, безусловно, искажается.

О. А. Тарасов, референт Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, вернувшись к проблеме понимания и целей принципа разделения властей, отметил, что, так или иначе, Конституция 1993 года, как имеющая либерально-демократический характер, заложила в том числе и дан-

ный принцип. При этом, однако, оставаясь в контексте советских традиций, она установила и принцип единства государственной власти, ориентируясь в том числе на устойчивые представления о целостности власти, по-видимому, имея в виду, что государство – единое целое, а разделение властей этому как будто не противоречит.

Что касается принципа единства государственной власти, то, несмотря на то что он присутствует в конституционном тексте именно в контексте федерализма (как защита от угрозы сепаратизма), представления о единстве власти отражаются и в иных частях текста Конституции, власть рассматривается как нечто целое, монолитное, а ее структуры, органы строятся скорее «сверху вниз», а не наоборот.

По мнению О. А. Тарасова, разработчики Конституции, возможно, предполагали, что в дальнейшем от представлений о монолитности и единстве власти развитие пойдет к большему плюрализму и усилению механизма разделения властей, однако этого так и не произошло. Но в современных условиях вытекающая из таких представлений централизация и монополизация власти показала свою неэффективность с практической точки зрения, поэтому стоит ожидать указанного перехода в ближайшее время, так как пределы монополизации уже давно достигнуты.

Д. Смилов, директор программ Центра либеральных стратегий (г. София), доцент Софийского университета, обратил внимание, что в отношении России недостаточно информативно говорить о смешанной республике. Этот термин мало что показывает, так как о большинстве европейских стран тоже можно сказать, что они смешанные. Скорее, необходимо рассуждать в терминах «президентская модель» и «полупрезидентская модель». Президентская модель, разработанная и действующая в США, основана на определенном конфликте властей, на том, что Президент и Конгресс могут представлять разные политические силы, как следствие, достаточно часто приходится искать компромисс. Однако к России это не относится. Модель полупрезидентской республики, где центр власти смещен в сторону взаимоотношений между президентом и премьер-министром, и все тоже зависит от того, к каким политическим силам они оба принадлежат, к России также не применима. В российской модели за счет существования широких полномочий Президента любой конфликт будет решен в его пользу. Поэтому если попытаться дать определение этой модели, то можно говорить о «суверенитете Президента», по аналогии с британской концепцией «суверенитета Парламента».

Что же касается соотношения формального и неформального конституционализма, то необходимо отметить, что в России действительно очень многие практики базируются на договоренностях, в частности, между Президентом и Председателем Правительства. Но циркуляция полномочий, являющаяся результатом этих договоренностей, постоянно ведет к большей централизации власти. В той же Великобритании, где политико-правовая система тоже в значительной степени построена на неформальных договоренностях, наоборот, эти договоренности способствуют большей независимости и развитию плюрализма.

В заключение своего выступления Д. Смилов затронул вопрос об эффективности власти, осветив основные положения теории «игроков с правом вето». Эта теория была разработана представителями политологической науки. Она может быть использована для описания принципа разделения властей как ряда игроков с правом вето в процессе принятия решений. Исследования показывают, что при определенных условиях чем больше в системе игроков с правом вето, тем лучше и качественнее процесс принятия решений.

В. Д. Мазаев в своем комментарии указал, что, по его мнению, одно лишь полномочие Президента по определению основных направлений внешней и внутренней политики на практике подминает под себя весь механизм сдержек и противовесов. Это полномочие не должно принадлежать одному органу государственной власти, тем более единоличному, и его следует исключить из числа

конституционных полномочий Президента Российской Федерации. Кроме того, остается вопрос о статусе Президента как гаранта. Например, в Конституции Франции закреплено, что Президент обеспечивает соблюдение Конституции и законов, то есть у Президента выделяется определенная функция, которую можно оценить и соизмерить в каких-то правовых понятиях. В российской же ситуации понятие «гарант» – некая совершенно абстрактная категория.

О. И. Зазнаев, *заведующий кафедрой политологии Казанского (Приволжского) федерального университета*, обратил внимание, что в рассматриваемой сфере сложились определенные стереотипы или мифы, связанные с представлениями о различных формах правления и отношением к ним. Один из таких мифов – упрощенное деление всех моделей власти или форм правления на парламентские и президентские. Именно в этих узких рамках оперируют большинство российских политиков и журналистов. Между тем такая классификация не слишком полезна, потому что большинство стран имеют как раз такие смешанные формы правления. В политологической науке разработаны критерии измерения реального объема власти, который имеет тот или иной субъект, на основе математических методов, следовательно, можно разместить все страны на определенной шкале. Затем можно сгруппировать их и охарактеризовать каждую группу стран. Это поможет выстроить более дробную классификацию форм правления и лучше понять сущность каждой из них.

Еще один распространенный миф – мнение о том, что президентская форма правления может привести к диктатуре, а парламентская, наоборот, ведет к демократии. Однако ни теоретически, ни эмпирически эти суждения до сих пор не доказаны.

С точки зрения О. И. Зазнаева, необходимо ставить вопрос об институционализации формы правления, причем как правовой институционализации, с которой форма правления начинает жить, так и политической институционализации, благодаря которой форма правления приобретает устойчивость и ценность в обществе. В случае России необходимо ответить на вопрос, почему не произошла политическая институционализация полупрезидентской формы правления. Формальный и неформальный аспект формы правления неразделимы, при этом реальность далеко не всегда соответствует тем нормативным предпосылкам, которые закреплены в Конституции. Что же касается шагов по изменению существующей системы, то они должны носить характер постепенного и точечного исправления конституционных дефектов.

В. Б. Исаков, вернувшись к проблеме взаимосвязи принципа разделения властей и реальности, выразил мнение, что наряду с конституционным закреплением принципа разделения властей его реальные основы в обществе были серьезно ослаблены. Причинами этого стали метод «шоковой терапии» при проведении экономических реформ, исчезновения трудовых коллективов как политической силы, а также проблемы проведенной в стране приватизации.

Т. Г. Морщакова, *судья Конституционного Суда Российской Федерации в отставке*, говоря о месте и роли суда в России, признала, что судебная власть в реальности властью так и не стала. Более того, суд в России является средством легитимизации любого произвола, необязательно государственного. В современных условиях судебная власть не является независимой, без признания официальной публичной властью действительной независимости суда действующая Конституция ее обеспечить не в состоянии. А это признание возможно лишь в таких условиях, когда публичная власть будет осознавать, что рано или поздно может оказаться проигравшей стороной.

Что же касается проблемы контроля за судьями, то законодательные решения в этой области привели, по мнению Т. Г. Морщаковой, к тому, что судьи всецело зависят от судейской же бюрократии. Таким образом, достаточно влияния на судей внутри самой судебной системы, чтобы полностью устранить их незави-

симось. Суд в России не осознает себя субъектом ответственности перед обществом за обеспечение прав и свобод, и давно уже не стоит на страже права и закона, а озабочен лишь интересами самосохранения. Соответственно, по отношению к таким ненастоящим «стражам» правового порядка ненастоящими же «стражами», то есть не обеспечивающими независимость суда, являются все, кто может реально повлиять на судебский статус. Из этого, в свою очередь, следует, что суд не может обеспечить реализацию положения статьи 3 Конституции о том, что никто не вправе присваивать власть в Российской Федерации и что захват и присвоение властных полномочий преследуются по закону. До тех пор, пока нет реальной политической конкуренции, у власти нет необходимости и в независимой судебной власти.

В ответ на реплику М. А. Краснова о том, что помимо признания независимости суда политической властью необходима и готовность самих судей быть независимыми, Т. Г. Морщакова привела примеры периода становления современной судебной системы России, в частности то, с каким интересом и энтузиазмом судьи относились к институту суда присяжных, рассматривая его как гарантию независимости суда. Отвечая же на вопрос О. А. Тарасова о том, не вступает ли в противоречие с принципом независимости судей предложение об их прямых выборах, Т. Г. Морщакова отметила, что, конечно, здесь есть определенное противоречие. Если же искать иные возможные способы социального контроля за судьями, то более эффективными представляются институты общественных комиссий или общественных расследований, как это имеет место, например, в Канаде и Австралии.

О. А. Тарасов подчеркнул, что **конституционная форма правления** не имеет характера суперпрезидентской республики. Конституция не предполагает конкуренции институтов Президента и Правительства. Президент как глава государства наделен собственными полномочиями, не дублируя исполнительную власть. Он должен не столько осуществлять руководство Правительством либо отдельными органами исполнительной власти (даже если это трактовать как обеспечение полномочий гаранта Конституции или Верховного Главнокомандующего), сколько иметь свои собственные организационные и правовые механизмы для реализации конституционных полномочий. Возможно, что изначально в конституционном тексте необходимо было зафиксировать норму именно о взаимодействии Президента и органов исполнительной власти при осуществлении Президентом своих конституционных полномочий.

Если же говорить о перспективах трансформации формы правления и принципов взаимодействия различных ветвей власти, то решение этого вопроса зависит от уровня восприятия конституционных принципов действующим законодателем. Пока ни представители правящей элиты, ни оппозиции не продемонстрировали адекватного понимания конституционного текста и не предложили соответствующего механизма реализации принципа разделения властей. Поэтому необходимо говорить о своеобразной «просветительской деятельности» конституционалистов, которая позволит формализовать критерии и признаки эффективности воплощения конституционных принципов, в том числе разделения властей, и, как следствие, реализовать либерально-демократический потенциал Конституции. После достижения относительно устойчивого единства понимания этих принципов возможно постепенное развитие идеи разделения властей и усиление позиций парламента и судов путем изменения текущего законодательства. Попытка же внесения любых поправок непосредственно в текст Конституции при имеющемся уровне конституционной культуры тех политиков, которые будут этим заниматься, в настоящее время неизбежно его ухудшит и разбалансирует.

С. В. Васильева, *эксперт проекта, доцент кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая*

школа экономики», предложила рассмотреть принцип разделения властей в нескольких проекциях. Прежде всего, необходимо описать юридическую сторону вопроса, а затем различные неформальные проявления, и понять, почему эти неформальные явления носят тот или иной характер. Нужно также проанализировать реализацию принципа в контексте дихотомии «власть – оппозиция»: как реагируют органы государственной власти на то, что есть большинство и меньшинство. Может ли меньшинство через механизмы разделения властей влиять на большинство? И, наконец, нужно рассмотреть разделение властей через призму партийной системы и политической конкуренции. От демократизации партийной системы и расширения политической конкуренции зависят и все трансформации принципа разделения властей. К сожалению, в этом плане деформации заложены в самом законодательстве – требования о сборе подписей для партий, не представленных в парламенте и т. д.

К. Н. Коротеев, *эксперт проекта, ассистент Европейского гуманитарного университета (г. Вильнюс, Литва)*, высказал мысль о том, что, по крайней мере, с осени 1998 года все, что происходит в сфере взаимодействия между высшими органами государственной власти, вполне может быть описано в терминах парламентской республики. Ведь один из основных признаков парламентской республики – ответственное перед парламентом правительство. Стабильное большинство в парламенте и совпадение политической принадлежности правительства и парламентского большинства – именно такая ситуация сложилась в России в последнее время. Он также согласился с тезисом, что менять Конституцию не нужно, ведь, если ознакомиться с материалами Конституционного Совета, то можно понять, что она представляет собой компромиссный документ, и каждое слово в нем имеет свой смысл и заданное место.

М. А. Краснов выразил свою точку зрения относительно изменения Конституции, согласно которой не нужно воспринимать конституционный текст как нечто сакральное, наоборот, необходимо быть готовыми к изменениям. Затем он проанализировал те факторы, которые препятствуют появлению и функционированию в России парламентской республики: царцентристские стереотипы; отсутствие дееспособных политических партий и отсутствие у них мотивации к политической конкуренции, вызванное, в свою очередь, «независимостью» Правительства от парламента; состояние региональных элит.

А. Н. Медушевский обратил внимание на необходимость формирования новой политической культуры либерально-демократического типа. С этим связан и вопрос об изменении Конституции. Существующий уровень общественного сознания, в котором господствует архаичная политическая культура коммунистического или националистического толка, может дать такую учредительную власть, которая полностью изменит государственный строй. Если говорить о форме правления, то, во-первых, возвращение к монархии невозможно, во-вторых, парламентская республика также не имеет шансов на существование, но в большей степени из-за проблем федерализма. В президентской же республике конфликт между Президентом и парламентом неразрешим. Остается лишь смешанная система, которая может быть скорректирована путем принятия поправок в Федеральный конституционный закон «О Правительстве» и пересмотра некоторых решений Конституционного Суда. Смена же модели возможна, но при условии существования политической конкуренции и оппозиции.

А. Бланкенагель, *профессор публичного права Университета им. Гумбольдта*, также выразил уверенность, что если и вносить изменения в Конституцию России, то они не должны иметь масштабного характера. Это, скорее, должны быть постепенные точечные шаги. Он поставил очень точный вопрос: дают ли поправки вообще гарантию, что нарушений или дисбаланса в системе разделения властей больше не будет? Ответ, к сожалению, отрицательный. Другое дело, что они могут сделать нарушения гораздо менее осуществимыми.

В. Д. Мазаев в своем комментарии отметил, что ряд специалистов предлагают совершенствовать форму государственности в России посредством обращения к некой имперской модели власти, к увеличению роли государства как основной ценности современной России. В этой связи он предупредил об опасности увлечения идеями корпоративной власти, «корпоративной империи». Поэтому необходимо объяснять, что с существующей в России смешанной моделью можно работать, хотя она и нуждается в серьезной корректировке.

К. Беше-Головко, доктор публичного права Университета Монпелье, указала, что в любой модели необходим баланс между полномочиями и ответственностью, чего в России нет. Что касается независимости судебной системы, то эта проблема требует системного решения. Кроме того, говоря о политической конкуренции, К. Беше-Головко особо подчеркнула, что ее ценность заключается в том, что она усиливает власть, так как придает ей легитимность. Относительно вопроса о потенциальной модернизации конституционной системы, постепенного ухода от доминирования одной политической силы и от доминирования института главы государства она заметила, что очень часто в качестве аргумента против изменений приводят неготовность общества. Однако в таком случае справедливо задаться вопросом о том, что сделала элита для того, чтобы общество было готово...

Л. О. Иванов, эксперт Института права и публичной политики, согласившись с тем, что отсутствует необходимость в разработке и принятии новой Конституции, отметил, что, с одной стороны, необходимо беречь Конституцию, а с другой – трезво оценивать конституционный текст и выявлять в нем недостатки, которые могут и должны быть скорректированы конкретными поправками. Последние, в свою очередь, как раз могут быть выработаны и обоснованы в рамках работы экспертной группы проекта.

Завершая дискуссию, **А. К. Соболева** подчеркнула, что, несмотря на исторический контекст и возможные особенности ментальности населения, России необходимо двигаться в сторону достижения тех ценностных ориентиров, которые задает Конституция 1993 года. Кроме того, необходимо всегда помнить, что цель принципа разделения властей – защита прав и свобод граждан, и этот аспект анализа также нельзя упускать из виду.

Предварительные выводы

Принцип разделения властей – фундаментальный принцип, прямо закрепленный в Конституции Российской Федерации 1993 года и по сути являющийся идеальной моделью распределения властных полномочий, **создаваемой прежде всего в качестве гарантии против тирании и инструмента защиты гражданских свобод**. Конкретным же наполнением этой модели служит определенный баланс сдержек и противовесов, который, в свою очередь, зависит от конкретных исторических, экономических, политических и национальных особенностей. При этом немаловажную роль для эффективности механизма сдержек и противовесов играет уровень политического плюрализма, реальной политической и экономической конкуренции. Именно набор формально-юридических конструкций, отражающих установленную систему сдержек и противовесов и закрепленных в Конституции и законодательстве, и только в сочетании с реальными политическими практиками **определяет действительную форму правления** в России.

Оценивая степень фактической реализации принципа разделения властей в России спустя 20 лет после его провозглашения, пусть даже и без должного его осмысления и обсуждения в те годы, когда создавалась действующая российская Конституция, необходимо акцентировать внимание на следующих моментах.

С одной стороны, невозможно отрицать, что в сравнении с предшествовавшим периодом Россия сделала серьезный шаг вперед в направлении создания современной демократической государственной системы управления. Например:

- сам факт включения принципа разделения властей в текст Конституции в качестве одной из фундаментальных основ конституционного строя, несмотря на различное понимание его роли представителями юридической науки, в том числе разработчиками российской Конституции, свидетельствует об определенном консенсусе в отношении его значимости для функционирования демократического государства;
- положения Конституции (главы 4–7) и развитое законодательство юридически закрепили определенную систему сдержек и противовесов (например, возможность проверки конституционности актов и разрешения конфликтов между органами власти в Конституционном Суде Российской Федерации, возможность вынесения Государственной Думой вотума недоверия Правительству Российской Федерации, возможность использования Президентом Российской Федерации права вето и т. д.), тем самым наполнив содержанием принцип разделения властей и создав систему смешанного (президентско-парламентского) типа;
- фактически с начала 2000-х годов в России исчезло такое явление, как «указное право» Президента Российской Федерации; установилась практика бесконфликтного взаимодействия все ветвей и институтов, позволяющая принимать решения в рамках установленных Конституцией и законодательством процедур;
- происходящие в законодательстве преобразования, в том числе в сфере перераспределения или изменения объема властных полномочий между ветвями, институтами и уровнями власти нацелены на обеспечение эффективности власти, что, безусловно, очень важно для России – подтверждением служит в том числе и одна из поправок 2008 года в саму Конституцию, установившая обязанность Правительства Российской Федерации представлять Государственной Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;
- к настоящему моменту состоялась масштабная судебная реформа, фактически начавшаяся еще в 1991 году и направленная на обеспечение независимости, прозрачности, гибкости и эффективности системы правосудия в России.

С другой стороны, к настоящему моменту сложилось достаточно устойчивое и небезосновательное мнение как в экспертном сообществе, так и в обществе о том, что принцип разделения властей не воплощен в России в полной мере. Основными симптомами этого являются следующие:

- очевидна подмена истинного смысла/цели разделения властей, который состоит в сохранении политической свободы, а не в эффективности управления государством, не в разделении функций как своего рода «разделении труда»;
- принцип разделения властей, а точнее, составляющий его сущность необходимый баланс сдержек и противовесов был существенно деформирован введением такого института Президента, который вобрал в себя функции и полномочия различных ветвей власти и стал центром российской модели власти, применительно к которой можно говорить о «суверенитете Президента», по аналогии с британской концепцией «суверенитета Парламента»;
- многие необходимые элементы системы сдержек и противовесов, такие как участие парламента в формировании правительства, участие парламента в определении политической линии правительства, наличие парламентского контроля над исполнительной властью, возможность замены правительства или отдельных руководителей органов исполнительной власти носят в России лишь номинальный характер либо вовсе не имеют ни нормативного, ни практического воплощения;

- несмотря на формально состоявшуюся судебную реформу и иные преобразования, судебная власть в России в реальности властью так и не стала: суд в России, к сожалению, является только средством легитимизации любого произвола, не обязательно государственного; корректировка законодательства привела к тому, что судьи всецело зависят от судейской же бюрократии; у власти нет необходимости в независимой судебной власти, поскольку нет реальной политической конкуренции;
- «смешанной» российская форма правления может считаться лишь по чисто формальным критериям, которые были установлены до появления «переходных» конституций стран Восточной Европы и без учета конституционных моделей латиноамериканских стран: поскольку в современной России есть организационная и содержательная зависимость органов законодательной и исполнительной власти от Президента, соединенная с отсутствием независимости судебной власти в принятии решений, форма правления в России сближается с формами правления «суперпрезидентских» латиноамериканских стран;
- в России очень многие практики базируются на договоренностях, в частности, между Президентом и Председателем Правительства, что само по себе возможно и существует в других странах, однако циркуляция полномочий, являющаяся результатом этих договоренностей, в случае России постоянно приводит к большей централизации власти.

С учетом всего сказанного выше потребность в трансформации взаимоотношений между высшими органами государственной власти представляется очень актуальной. В качестве предварительных рекомендаций государству и обществу могут быть обозначены следующие:

- необходимо постепенное изменение сформировавшейся в России смешанной модели власти с доминирующей ролью Президента путем сужения президентских полномочий, особенно в сфере исполнительной власти, создания условий для реальной политической конкуренции, однако сама смешанная модель должна быть сохранена, поскольку ни парламентская, ни президентская формы правления не являются для России жизнеспособными с учетом исторических, политических и экономических условий;
- необходимо четкое осознание того, что главное условие независимости судебной власти – признание важности этого условия функционирования государства публичной властью: для этого, в свою очередь, у публичной власти должна быть некая «мотивация», которая и достигается благодаря существованию политического плюрализма и реально работающим механизмам политической конкуренции;
- изменение ситуации должно осуществляться в том числе и путем корректировки самого текста действующей Конституции, однако без радикального его изменения (под радикальным изменением понимается и принятие новой Конституции): если и вносить изменения в Конституцию России, то они должны быть постепенные, точечные – поправки не дают гарантию, что нарушений или дисбаланса в системе разделения властей больше не будет, но они вполне могут сделать нарушения гораздо менее осуществимыми;
- вместе с тем необходимо понимать, что только корректировкой Конституции решить существующие фундаментальные проблемы невозможно, соответственно, изменения должны происходить на всех уровнях и с максимальным участием общества: например, в плане социального контроля за судьями весьма эффективными представляются институты общественных комиссий или общественных расследований (как в Канаде или Австралии);
- для научного обеспечения возможных изменений необходимо более интенсивное исследование различных неформальных политических практик, реальных взаимоотношений между органами государственной власти наряду

с традиционным анализом формальных юридических конструкций в рамках разделения властей; анализ принципа разделения властей как общей модели, наполняемой содержанием в виде баланса сдержек и противовесов с учетом конкретных исторических, экономических, политических и национальных особенностей; в современной науке конституционного права необходимо продолжать поиск новых критериев, которые позволили бы охарактеризовать многообразие моделей разделения властей более тщательно и с учетом всех нюансов, как правовых, так и политологических.