

## Раздел III.

# РАЗДЕЛЕНИЕ ВЛАСТЕЙ, СУДЕБНАЯ И ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМЫ

## Институциональный фактор искажения конституционного духа

*Экспертное мнение М.А. Краснова*

### 1.

За 15 лет, прошедшие со дня принятия Конституции России, мы все стали свидетелями процесса, который вряд ли кто предвидел в 1993 году: основные конституционные ценности — а это, в первую очередь, ценности верховенства права, уважения человеческого достоинства, идейного и политического многообразия — будто истлели, превратились в прах. К ним сегодня в публичном пространстве даже как-то неприлично апеллировать. Закономерен вопрос: **чему обязана такая трансформация?**

Наиболее распространенный ответ сводится к утверждению: таковы социокультурные особенности (включая и наше историческое наследие) России. Правда, глубина и сила этого фактора оценивается по-разному. Одни исследователи (причем отнюдь не противники модернизации европейского типа) приписывают социокультурному фактору фундаментальный и едва ли не фаталистический характер<sup>1</sup>. Другие — более оптимистичны, поскольку считают, что ставшая в последние годы очевидной неудача с демократическим проектом обязана травме, полученной от распада советской империи, исторической инерции, новизне правового порядка и иным обстоятельствам; но что в принципе это преодолимо<sup>2</sup>.

Нет сомнений в силе влияния социокультурного фактора. Вопрос в другом: дает ли это повод к игнорированию **фактора институционального** (в данном случае я имею в виду институциональный дизайн политической системы)? Удивительно, но, как правило, он не принимается в расчет. А если о нем и упоминается, то лишь в

<sup>1</sup> См., напр.: Кирдина С. Институциональная структура современной России: эволюционная модернизация // Вопросы экономики. 2004. № 10. С. 89–98; Пастухов В. Второе дыхание русского конституционализма // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63). С. 6.

<sup>2</sup> См., напр.: Аузан А.А. Общественный договор и гражданские свободы // Мир России. 2005. № 3; Аузан А.А. Национальные ценности и конституционный строй. Публичная лекция // проект «Публичные лекции “Полит. ру”» (<http://www.poliit.ru/lectures/2007/12/06/auzan.html>); Ахиезер А., Клямкин И., Яковенко И. История России: конец или новое начало? М., 2006; Клямкин И.М. Презентация книги А. Ахиезера, И. Клямкина, И. Яковенко «История России: конец или новое начало?» 14 февраля 2006 г. // [http://www.liberal.ru/sitan\\_print.asp?Rel=152](http://www.liberal.ru/sitan_print.asp?Rel=152); Мамут Л.С. Конституционные основы современной российской государственности // Общественные науки и современность. 2008. № 4. С. 52–54; Паин Э.А. Исторический «бег по кругу» (Попытка объяснения причин циклических срывов модернизационных процессов в России) // Общественные науки и современность. 2008. № 4. С. 5–20. Необходимо заметить, что Э. Паин зря «записал» А. Аузана в фаталисты (с. 15). Последний употребляет термин «историческая колея» отнюдь не в том смысле, в каком, например, С. Кирдина отводит России место в антимодернизационной «матрице».

качестве одной из «жертв национальной специфики». С этим можно было бы согласиться, если бы исследователи заинтересовались тем, действительно ли *само общество отвергает* модернизацию, и если это так, как именно оно *подминает под себя новые институты* (делает их имитационными). Однако дальше общей констатации процессов бюрократизации, свертывания политической свободы, централизации, восстановления авторитарного образа правления и т.п. исследователи обычно не идут. Например, Э.А. Паин начинает свою замечательную статью о цикличности срывов модернизационных процессов с утверждения, что «либеральные реформы предыдущего десятилетия сменились контрреформами: новым витком рецентрализации, государственной монополизацией экономики, ограничением свободы слова и другими признаками авторитаризма»<sup>3</sup>. В более мягкой форме о том же говорит и Л.С. Мамут, отмечая, что между «конституционными положениями и нынешней российской повседневностью есть немалый зазор»<sup>4</sup>. И вот только на этом наблюдении, а оно соответствует действительности, ученые пытаются объяснить феномен «циклической модернизации» и дать либерально ориентированному читателю искру надежды.

Здесь я не имею возможности анализировать ни эти объяснения, ни предлагаемые основания для оптимизма. Могу лишь сказать, что они весьма различаются между собой. А вот о влиянии самого устройства властного механизма на социальную реальность в России почти никто не говорит. А если и говорят, то только как о производной от общественного сознания, уровня политической культуры, просвещенности и т.п. И далее, как правило, следует успокаивающий вывод: по мере того, как общество будет «созреть», повышать свою политическую культуру, осознавать свои политические потребности («спрос на демократию»), реальная публичная жизнь будет приближаться к ее нормативной (конституционной) модели. Тот же Л. Мамут полагает, что «нормативная модель — проекция системы осознанных и официально зафиксированных политико-юридических (но не только их) потребностей, она неизбежно, закономерно выходит за пределы настоящего (то есть сущего) и локализуется в будущем. Именно будущее — место постоянного ее расположения. Судьба идеала — всегда находиться в пространстве будущего»<sup>5</sup>. На мой взгляд, такая концепция конституционной модели как идеала (ориентира) не только оппозиционна идее конституционализма, но и очень удобна для идеологического и пропагандистского обоснования властями *status quo* (при этом ни секунды не сомневаюсь в отсутствии такого мотива у самого Л.С. Мамута). Вспомним, что концепция конституции как «программы развития» была распространена в советском государствоведении.

Любопытно, что в качестве иллюстрации своего подхода к Конституции как к ориентиру Л.С. Мамут ссылается на Декларацию независимости США 1776 г., которая была принята в то время, когда «у большинства населения колоний не было сколько-нибудь значительного демократического опыта участия в политической жизни»<sup>6</sup>. Однако корректно ли такое сравнение? Во-первых, не стоит забывать, что весь предыдущий образ и организация жизни американских поселенцев, да и сам их «качественный» состав были залогом свободолюбия. А, во-вторых, хотя Декларацию независимости и можно считать протоконституционным актом, это все же не конституция. В Декларации главное — это объяснение причин освобождения из-под юрисдикции британской короны и провозглашение свободы и права как основополагающих ценностей («Государь, характеру которого присущи все черты, свойствен-

<sup>3</sup> Паин Э.А. Указ. соч. С. 5.

<sup>4</sup> Мамут Л.С. Указ. соч. С. 52.

<sup>5</sup> Там же. С. 53.

<sup>6</sup> Там же. С. 53.

ные тирану, не может быть правителем свободного народа»). Конституция же — это акт, предназначенный не столько для прямого волеизъявления определенных ценностей, закрепления прав и свобод личности (не случайно в изначальном тексте Конституции США ничего не говорится о правах и свободах личности), сколько для установления такой системы власти, которая способна обеспечивать, охранять и защищать эти ценности, права и свободы<sup>7</sup>. Разумеется, такая способность власти обязана не праведности ее представителей, а *мотивации, которая задается определенным образом сконструированными публично-правовыми институтами*. Как метко заметил известный венгерский исследователь А. Шайо, «конституционализм — это ограничение государственной власти в интересах общественного спокойствия. Он стремится охладить текущие страсти, не угрожая эффективности управления»<sup>8</sup>. «Ограничение власти» — вот главные слова и смысл любой конституции.

Так вот. ***Установленная в России конфигурация институтов публичной власти не мотивирует совокупную власть поддерживать тот дух, которым пронизаны главы 1 и 2 Конституции РФ («Основы конституционного строя» и «Права и свободы человека и гражданина»)***. Сказанное не означает, что система власти мотивирует деятельность власти в противоположном направлении, т.е. подталкивает к нарушению конституционного духа. Нет, конечно же. Речь о другом. Система устроена так, что *предоставляет возможность следовать конституционному духу или нарушать его (а иногда и саму букву) в зависимости от того, какими личностными характеристиками будет обладать человек, занимающий должность Президента страны*. Разумеется, и при этом чрезвычайно важен социокультурный фактор, выражающийся в том, намерено ли общество активно сопротивляться разрушению конституционализма (или хотя бы пассивно не принимать подобный вектор политики) или же восторженно (да пусть даже и не восторженно) поддерживать такую политику. Поэтому все сказанное выше не есть отрицание важности понимания и исторической инерции, и уровня правосознания и политической культуры, и традиций, и проч. и проч. Я только хочу подчеркнуть мысль, к сожалению, остающуюся на периферии экспертного внимания: для преодоления старых стереотипов, для появления новой правовой и политической культуры, в общем для укоренения конституционного чувства, нужно *не просто время*. Нужна соответствующая *институциональная основа*, которая бы ставила предел имманентному всякой (даже в странах с укоренившимися правовыми традициями) власти и сопутствующей ей бюрократии стремлению максимально контролировать все процессы, оберегать себя от любого общественного вмешательства и использовать свои ресурсы для недопущения оппонентов к рычагам управления. Без такой основы любые оптимистические прогнозы относительно формирования зрелого гражданского общества, превращения «подданных империи» в народ, в политическую нацию и т.п. остаются пожеланиями (сценарий насильственного преобразования я не рассматриваю). Напротив, должным образом организованная система власти, которая, в первую очередь, не только не сдерживает политическую конкуренцию, но и гарантирует ее участникам в качестве «приза» овладение подлинными, а не мнимыми рычагами управления, — только такая система способна, как минимум, не мешать процессам гражданской самоорганизации, а в оптимуме стимулировать их.

В чем же порок современной российской институциональной системы? **В от-**

<sup>7</sup> Лично у меня большое сомнение в правильности закрепления прав и свобод в конституциях, особенно на фоне действия международно-правовых актов о правах человека.

<sup>8</sup> Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма / Пер. с венгр. М., 2001. С. 20.

**кровенном дисбалансе системы сдержек и противовесов, делающем невозможной самостоятельность иных институтов власти, кроме Президента РФ.** Собственно говоря, системы сдержек и противовесов в условиях ее дисбаланса фактически и не существует, не случайно на английском языке она именуется «*checks and balances*». Ведь что представляет собою эта система? Я бы предложил описать ее следующей формулой: *границы возможностей субъекта права заканчиваются там, где начинается несогласие с ними со стороны иных субъектов права, при споре подтвержденное решением суда.* Наша же политическая проблема в том, что о своем несогласии с Президентом иные властные институты не смеют заявлять. Но даже в тот период, когда они могли не соглашаться с главой государства, их несогласие, во всяком случае, по принципиальным вопросам оставалось втуне.

Наивно предполагать, что это явление не институционального, а личностного характера, т.е. нельзя связывать его с конкретными фамилиями президентов. В том-то и заключается российская драма, что при других институциональных условиях никакой президент (ни убежденный либерал, ни убежденный консерватор) не смог бы навязать обществу политику, основанную *исключительно* на его собственном мироощущении. А при существующей конструкции эта возможность воплотилась самым полным образом. Причем здесь абсолютно неважно (с теоретической и отчасти даже с практической точек зрения), действительно ли от действующего Президента исходят властные импульсы или же он сам внесистемно зависит от кого-то. Важно, что существует единственный реальный и безусловно доминирующий над всеми центр принятия принципиальных решений. Благодаря каким институциональным особенностям такое возможно?

## 2.

Президент России, как того требует логика смешанной, или полупрезидентской, модели, является институтом, предназначенным, во-первых, для традиционного олицетворения завершенности государственной конструкции; во-вторых, для охраны конституционного строя, государственного суверенитета, целостности страны; в-третьих, что особенно важно, для независимого политического арбитража. Именно в последнем состоит большое преимущество модели смешанного типа. В государствах с развитыми традициями компромиссов, со стабильной политической системой, с устоявшимися и доминирующими в обществе демократическими ценностями политические кризисы и конституционные тупики не представляют особой опасности, во всяком случае пока. А вот в государствах, где таких традиций и такой системы еще нет, подобные кризисы могут привести к весьма опасным последствиям. Поэтому миротворческая, стабилизационная роль президента тут неопенима.

Вопрос в другом: как такая роль трактуется и не есть ли это скрытое придание главе государства доминирующего положения над всеми ветвями власти? Такое опасение некоторым образом подтверждает Конституция РФ, которая в ст. 10 провозглашает: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную». А поскольку Президент РФ не является составной частью ни одной из этих ветвей власти, постольку он официально не входит в систему разделения властей и как бы стоит над всеми ветвями власти. В то же время, несмотря на то что Президент России не входит в классическую «триаду ветвей власти», он назван первым среди институтов, которые осуществляют, согласно ст. 11 Конституции РФ, государственную власть в стране. Не есть ли это признание некой надинституциональности российского Президента, теоретическое основание его права на контроль за деятельностью всех других институтов? Нет.

Во-первых, потому, что само провозглашение принципа разделения властей и самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти свиде-

тельствует о том, что никто, в том числе и Президент РФ, не вправе принимать к своему ведению вопросы, отнесенные к компетенции соответствующих органов власти.

Во-вторых, Конституция закрепляет за Президентом его собственные властные прерогативы — функции и полномочия, перечисляемые, главным образом, в главе 4.

Наконец, в-третьих, фактическое нахождение Президента в системе разделения властей подтверждается его обязанностью издавать указы и распоряжения в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами, а также правом иных субъектов власти и граждан обжаловать в суде акты главы государства. (Ср. мнения экспертов Л. Шевцовой, Л.Б. Волкова — примеч. ред.)

И тем не менее институт президента в смешанной модели действительно особый. Здесь президент не только глава государства, что предполагает выполнение им фундаментальной роли хранителя государственности<sup>9</sup>, но и активный политический актор. И это создает «гремучую смесь». Правда, в разных странах с подобной моделью степень политической (в смысле «politics») активности главы государства существенно различается, в зависимости от того, какие полномочия та или иная конституция предоставляет президенту и, прежде всего, в сфере формирования правительства и взаимодействия с парламентом. Россия относится к странам, чья Конституция предписывает чрезвычайно высокую степень активности. Однако, например, и Франция тоже отличается институционально сильным главой государства. Но даже при таких условиях невозможно утверждать, что во Франции подавляется самостоятельность иных институтов власти и отсутствует (имитируется) политическая конкуренция.

Разумеется, огромную роль во французской политической системе играет тот самый социокультурный фактор. Гражданское общество в этой стране имеет настолько давние и богатые традиции самоорганизации и сопротивления, что оно не потерпит открытого урезания политических свобод, низведения парламента до роли послушного исполнителя президентской воли и ничем не ограниченного применения так называемого «административного ресурса». И это — несмотря на то, что Франция, по оценкам многих исследователей, страна с сильнейшей исполнительной властью и бюрократией. Уместно привести суждение британского исследователя Л. Зидентопа, которое, хоть и схематично, отражает сказанное. Резко критикуя французскую модель демократии за то, что «возможности центрального правительства навязывать свою волю и проводить в жизнь свои решения, не считаясь с общественным мнением и с интересами регионов, способствуют широкому распространению подозрительности и цинизма»<sup>10</sup>, он тем не менее замечает, что «даже если кризис и не угрожал существующему порядку, французская политическая культура породила группы, которые время от времени переходили к так называемым «прямым действиям». Когда подобные группы приходят к выводу, что государственная машина не реагирует на их требования, они считают себя вправе нарушать закон, прибегать к угрозам и даже к насилию для достижения своих целей. В таких случаях французская полиция смотрит подчас сквозь пальцы на незаконные действия, так как государство, по сути, ритуализирует эти периодические вспышки насилия, считая их одним из условий своего выживания в столь централизованной форме (курсив мой. — М.К.)»<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Нельзя согласиться с распространенной дефиницией главы государства только как высшего представителя государства и символа нации. Подробнее см.: Краснов М.А. Глава государства: рецепция идеи «отцовства» // Общественные науки и современность. 2008. №№ 5–6.

<sup>10</sup> Зидентоп Л. Демократия в Европе / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева. М., 2001. С. 136.

<sup>11</sup> Там же. С. 137.

Теоретически можно допустить, что и во Франции, не будь там длительного опыта политической свободы, не будь сильных партий, имеющих свои электоральные ядра, не будь навыков гражданского сопротивления, — и там при существующей властной модели мог бы утвердиться персоналистский режим, т.е. режим политического доминирования одного лица. Однако такое допущение будет большой натяжкой, ибо сама конструкция власти в этой стране имеет меньше, чем в России, институциональных резервов для установления президентского самовластия. Чтобы проиллюстрировать это, имеет смысл в табличном виде сравнить наиболее существенные полномочия президентов России и Франции во властном «треугольнике» президент–парламент–правительство.

Таблица

Полномочие	Россия	Франция
<b>Определение политики</b>	Президент в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства	Отсутствует
<b>Формирование кабинета министров</b>	Президент представляет Государственной Думе кандидатуру Председателя Правительства и при согласии назначает его.  По предложению Председателя Правительства назначает и освобождает от должности заместителей Председателя и министров	Президент назначает Премьер-министра без всякого официального согласования с кем бы то ни было.  Президент назначает и увольняет министров по представлению премьер-министра
<b>Основания для отставки Председателя Правительства (Правительства), помимо добровольной отставки</b>	1. При избрании нового Президента. 2. По решению Президента без всяких условий. 3. При повторном вынесении вотума недоверия (Президент выбирает между отставкой Правительства и роспуском Думы). 4. При отказе в доверии по инициативе премьер-министра (Президент выбирает между отставкой Правительства и роспуском Думы)	Правительство уходит в отставку (Премьер-министр обязан вручить президенту заявление об отставке), если Национальное собрание (нижняя палата):  1) примет резолюцию порицания (вынесет вотум недоверия); 2) не одобрит программу или общеполитическую декларацию Совета министров
<b>Основания для роспуска парламента (нижней палаты)</b>	Государственная дума распускается Президентом:  1) после трехкратного отклонения Госдумой кандидатуры Председателя Правительства; 2) после повторного вынесения вотума недоверия (Президент выбирает между отставкой Правительства и роспуском Думы); 3) После отказа в доверии по инициативе премьер-министра (Президент выбирает между отставкой Правительства и роспуском Думы)	Национальное собрание распускается Президентом после консультаций с Премьер-министром и председателями палат парламента

Мы можем видеть, что в первом приближении французский Президент институционально даже *сильнее российского*. Об этом свидетельствует, прежде всего, его право без всякого согласования назначать премьер-министра, а также распускать нижнюю палату парламента в любое время (требуются только консультации с премьер-министром и председателями палат. Конституция Франции формально предусматривает лишь сами консультации, но не говорит, как вправду поступить Пре-

зидент, если кто-то из названных должностных лиц воспротивится роспуску). Однако стоит более внимательно изучить системы сдержек и противовесов, предусмотренные конституциями обеих стран, и мы увидим, что разница в правовом положении двух президентов состоит не в институциональной силе, а в том, что российский Президент является абсолютно доминирующим властным субъектом.

Что интересно, для обеспечения такого доминирования не требуется много полномочий. Достаточно конституционных норм, связанных с формированием и отставкой Правительства и роспуском Государственной думы. Тут даже неважно, что Президенту РФ предоставлено совершенно советское, и по форме, и по своей сути, полномочие (одновременно и функция) — определение основных направлений внутренней и внешней политики<sup>12</sup>. Оно могло бы остаться «безвкусным украшением» президентского статуса, т.е. не имело бы императивного характера, если бы не явный дисбаланс в его пользу, ликвидирующий, как уже сказано, саму систему сдержек и противовесов. Благодаря существующей конструкции глава государства возвышается над всеми институтами власти уже не как глава, а как *активный политический игрок*, все иные его полномочия начинают «работать» на моносубъектность Президента.

Что же в нашей конструкции такого, что она обеспечивает монопольное положение Президента (неважно, насколько активно он использует его)? Кратко перечислю основные рычаги.

Прежде всего, **порядок формирования Правительства**. Казалось бы, «ключи от состава Правительства РФ» (а это наиболее существенный индикатор демократии<sup>13</sup>) находятся в руках как главы государства, так и Государственной Думы. Ключевое понятие тут — согласование кандидатуры премьера (Председателя Правительства). Но оно в Конституции РФ (ст. 111) выглядит насмешкой. Ведь, как известно, процесс согласования президентской кандидатуры превращен Конституцией в «гильотину» для депутатов: после их третьего отказа Президент *обязан* распустить Государственную Думу. Не случайно, даже при Б.Н. Ельцине, уже не обладавшем мощной общественной поддержкой, практически все его кандидатуры получали согласие Думы<sup>14</sup>, хотя в ней было довольно много оппонентов Президента.

Казалось бы, у депутатов есть возможность компенсировать свое унижение: вынести вотум недоверия или не поддержать **вотум доверия** (хотя последний институт в нашей конструкции также смотрится издевкой и я на нем останавливаться не буду<sup>15</sup>). Однако тут слова «казалось бы» не случайны, ибо, мало того, что требуется два раза высказаться за недоверие Правительству, но, главное, Президенту предоставлено право выбирать между отставкой Правительства и роспуском Думы. Разве

<sup>12</sup> На последнем этапе подготовки проекта Конституции РФ это полномочие вызвало горячие споры, но тем не менее сохранилось. См.: Конституционное совещание. Информационный бюллетень. 1993. № 3. С. 28-31.

<sup>13</sup> Карл Поппер в публицистической статье 1987 года дал очень точную характеристику демократии, связав ее наличие именно с мирной сменой правительств, хотя он имел в виду не только кабинеты министров, т.е. правительство в узком смысле слова: «De facto существуют лишь две формы государственного устройства: та, при которой возможна бескровная смена правительства посредством проведения выборов, и та, где это невозможно. Обычно первая форма зовется демократией, а вторая — диктатурой или тиранией» ([http://www.democracy.ru/curious/democracy/Popper\\_democracy.html](http://www.democracy.ru/curious/democracy/Popper_democracy.html)).

<sup>14</sup> Единственный раз, когда первый Президент пошел на уступку, — попытка назначить В.С. Черномырдина в сентябре 1998 г. Но это был период острейшего экономического и политического кризиса, вызванного дефолтом.

<sup>15</sup> Эта процедура была реализована пока только один раз, в период кризиса 1995 г., когда, чтобы предотвратить повторное голосование по вотуму недоверия, Правительство внесло предложение о вотуме доверия ему. Теперь Регламент Госдумы не позволяет рассматривать вопрос о вотуме доверия в течение периода, когда рассматривается решение о недоверии.

не естественно ему выбрать последний, коль скоро ему не грозят никакие политические последствия? А вот во Франции именно институт недоверия нейтрализует возможность Президента назначать премьера без всякого согласования: Кабинет *обязан* уйти в отставку, если не имеет поддержки Национального собрания. Отсюда понятно, почему некоторым французским президентам приходилось назначать премьер-министрами своих политических противников.

Таким образом, не требуется никаких глубокомысленных рассуждений о качестве постсоветской «элиты» (хотя и это обстоятельство играет свою роль), чтобы увидеть: *Правительство у нас не может не быть исключительно президентским*, т.е. полностью подчиненным его воле, поскольку все члены и руководители Правительства обязаны своим высоким статусом только Президенту<sup>16</sup>.

Однако Конституция не останавливается на этом. Она «пристегивает» Кабинет к Президенту еще двумя «ремнями». Первый кажется вроде бы не очень существенным. Речь идет о том, что **Правительство слагает с себя полномочия перед вновь избранным Президентом**. Однако вкупе с другими президентскими прерогативами такая норма играет не только «символическую» роль (хотя и символ весьма характерен, он подчеркивает отсутствие связи между формированием Кабинета и парламентскими выборами). Но этим дело не ограничивается. Если допустить, что когда-нибудь найдется большинство депутатов, которые ценой досрочного прекращения своих полномочий не согласятся с назначением премьера или вынесут вотум недоверия, на социально-экономический курс это повлиять не сможет, поскольку новая после роспуска Дума, даже если в ней будет еще больше президентских оппонентов, окажется перед лицом того же самого Правительства, которое будет напоминать об институциональном бессилии нижней палаты. Правда, разработчики Конституции, видимо, настолько не верили в реальность такого развития событий, что невольно допустили формальное противоречие: ч. 3 ст. 109 Конституции РФ гласит: «Государственная Дума *не может быть распущена* по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции Российской Федерации, *в течение года после ее избрания*» (а основаниями в ст. 117 является выражение недоверия Правительству или отказ ему в доверии). Как же быть в ситуации, если вновь избранная Дума сразу же выразит Правительству недоверие, тем более, если такой вотум недоверия будет вынесен менее чем за шесть месяцев до окончания президентских полномочий (согласно ч. 5 ст. 109 это тоже является препятствием для роспуска)?

Второй «ремень» имеет уже прямое мотивационное значение для Кабинета министров. Пожалуй, только в России, да еще в нескольких государствах СНГ Президент обладает правом **отправить Правительство в отставку не только без всякого внешнего повода, но и без всяких консультаций с представителями иных властных институтов**. Большинство отставок Правительства у нас именно так и происходило. Публичные же обоснования президентов, производивших такие смены Кабинетов, звучали весьма неубедительно.

\*\*\*

К сожалению, лимит объема не оставляет возможности для более подробного анализа этих и других прерогатив, с помощью которых достигается прези-

<sup>16</sup> Повторю, сегодняшняя ситуация явного политического превосходства Председателя Правительства над действующим Президентом (во многом обеспечиваемая СМИ) не противоречит сделанному выводу. Аппаратные договоренности не меняют институционального дисбаланса, о котором здесь говорится, а только высвечивают его аномальность. Кстати, модель «президента при премьер» (связка «А. Алханов — Р. Кадыров») несколько лет назад была уже опробована в Чеченской Республике.



дентское доминирование. Но, думается, и сказанного довольно для следующего вывода.

**У нас нет конституционных рычагов, обеспечивающих зависимость формирования правительства (кабинета), т.е. политического курса от результатов парламентских выборов. Если же такой зависимости нет, то теряют смысл и сами эти выборы, и публичный смысл существования партий (не стоит удивляться, что у нас существуют лишь квазипартии). При этом Президент объективно понуждается играть на стороне одной из политических сил, неважно, оформленной или не оформленной как партия. Таким образом, «арбитр» одновременно является «игроком». О политической конкуренции в таких условиях говорить бессмысленно. Как бессмысленно говорить о независимости судебной власти, об уменьшении масштабов произвола и коррупции, о подлинной экономической свободе и т.д. и т.п.**

Возможно, однако, все сказанное покажется мелким, малозначащим на фоне таких фундаментальных понятий, как «национальный архетип», «идентичность», «Россия и Запад», «геополитическое положение» и т.п., которыми у нас любят оперировать, пытаясь объяснить российскую действительность, стоя в растерянности перед нею. Ну, действительно, кто в здравом уме согласится с тем, что какие-то там «конституционные крючки» могут повлиять на реальную жизнь? Такой взгляд непопулярен даже среди государствоведов. Что уж говорить об историках, социологах, философам.

И все же... Сознывая всю непопулярность своего объяснения того, почему так быстро был извращен дух Конституции, я остаюсь убежденным в том, что, будь у нас иная, институционально более взвешенная политическая система, наше конституционное развитие, пусть мучительно, пусть с приливами и отливами, но шло бы вперед, а влияние антиправовых традиций и патриархальных стереотипов постепенно уменьшалось. В конце концов, при тирании или авторитаризме, за исключением нескольких исторических мгновений свободы, Россия живет уже, как минимум, шестьсот лет. А вот нормального конституционного строя, по сути, не имела никогда. Так может, вместо дискуссий об «особой ментальности» или «особом духе» впервые дать народу реальные институциональные возможности для контроля над властью.