

**А.Н. МЕДУШЕВСКИЙ**

## **СМЕШАННАЯ ФОРМА ПРАВЛЕНИЯ: НОВЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ВО ФРАНЦИИ И В РОССИИ**

Традиционная классификация форм правления, вслед за Монтескье, разделяла их на три основных вида – республику (власть принадлежит многим), монархию (власть сосредоточена в руках одного лица, управляющего на твердом основании закона) и деспотию (единоличная власть осуществляется без всяких правил и законов). Каждая из форм правления характеризуется своей природой и выражается особым принципом правления – страстью человека, заставляющей его двигаться (добродетель, честь и страх) [Montesquieu, 1979, p. 143–153]. Современные классификации форм правления, преодолевая дихотомию их деления на республики и монархии, стремятся соединить формально-юридические характеристики с пониманием особенностей механизма власти: форма правления интерпретируется как единство структуры, функционирования и способов управления государством; понятие «системы правления» используется, чтобы отделить его современные формы от традиционных; наконец, понятие режима выступает как комбинированное выражение правовых форм и особенностей функционирования государственных институтов в них. Современные исследователи (как юристы, так и политологи) говорят о парламентских, президентских и смешанных формах правления, имея в виду комбинацию правовых форм и институтов власти в рамках когнитивного правоведения и неоинституционализма. На этой основе они изучают конституционную динамику [Медушевский, 2005], выстраивают типологию систем правления [Presidentialism and democracy in Latin America, 1999]; решают проблемы конституцион-

ной инженерии [Sartori, 2002], ведут поиск оптимального соотношения ветвей власти в различных политических условиях [Ардан, 1994; Pactet, 1998; Chantebout, 1998]. В рамках сравнительной конституционной инженерии используются такие понятия, как «смешанная форма», «республиканская монархия», «избирательная диктатура», «плебисцитарная демократия», «суперпрезидентская республика», «гибридный режим» и т.д. В задачу данной статьи входит определить сравнительный эффект воздействия смешанной формы правления и ее различных интерпретаций на текущие изменения конституционного строя Франции и России.

### **Смешанная форма правления как предмет научной дискуссии**

Возможность сравнения конституционных систем Франции и России определяется формальным сходством решения ими вопросов интерпретации формы правления, разделения властей и ответственности правительства. Большинство французских и российских юристов определяют форму правления своих стран как дуалистическую, смешанную или президентско-парламентскую. Это юридически корректно, если сравнение ведется с монистическими парламентскими или президентскими формами. При ближайшем рассмотрении ситуация не столь однозначна.

Дуалистическая система (как прообраз смешанной формы правления) исторически представляет собой реализованный компромисс между двумя крайностями – абсолютизмом и парламентскими монархиями с выраженным преобладанием парламента (в системах британского или бельгийского типа) или монарха (в Германской, Австро-Венгерской и Российской империях, где он обладал всеми признаками мнимого конституционализма). Как показывает ее название, данная форма правления включала два центра власти: парламент и монарха, причем правительство оказывалось в двойном подчинении им обоим [Еллинек, 2004, с. 667–668].

Современная типология дуалистических (смешанных) форм правления включает значительное разнообразие вариантов, от близких к парламентским (парламентско-президентский режим) до почти президентских (президентско-парламентский режим «республиканской монархии»). В литературе существуют различные типологии полупрезидентских систем. Одна из них группирует эти системы в соответствии с правовыми параметрами разделения

властей: на режим с президентом – номинальным главой государства (Австрия, Ирландия и Исландия); режим, отвечающий представлению о балансе между президентом и правительством (Веймарская республика, Финляндия, Португалия); и режим с сильным президентом (Франция). Другая типология отражает механизм власти и функционирования: данные системы подразделяются на те, которые действуют как парламентские (Австрия, Исландия и Ирландия); как президентские (Франция в периоды отсутствия сосуществования) и системы, характеризующиеся разделением власти между президентом и премьер-министром (например, Финляндия после Второй мировой войны, где президент отвечает за внешнюю политику, а премьер-министр – за внутреннюю). Наконец, третья типология выстраивает эти системы по линии организации лидерства в них: доминирует ли в нем премьер-министр (Австрия), или система допускает чередование, когда на одном этапе доминирует президент, а на другом – премьер-министр и парламент (Франция), или всегда доминирует президент (Россия) [Зазнаев, 2006].

Смешанная (полупрезидентская) система там, где она реализовалась исторически (в конституциях Веймарской республики, Финляндии 1919 г., Португалии и особенно – французской Пятой республики), включает, согласно М. Дюверже, следующие элементы: 1) избрание президента республики всеобщим голосованием; наделение его значительной властью; 2) введение в качестве противостоящей ему силы премьер-министра и министров, наделенных исполнительной правительственной властью; 3) возможность правительства оставаться у власти, только если парламент не противостоит ему [Duverger, 1974]. Последнего элемента нет в России, что делает проблематичным определение ее системы правления как аутентичной «смешанной» или дуалистической.

### **Конституционные основы двух политико-правовых систем**

Сравнение двух конституций демонстрирует как сходства, так и существенные различия в трактовке разделения властей. Оно показывает, *во-первых*, жесткое проведение во Франции принципа взаимных сдержек президента и парламента, выражающихся понятием «консультация» президента и премьер-министра при проведении важнейших законодательных решений. «Консультации» от-

нюдь не декоративный атрибут, как иногда считается. Так, президент может инициировать конституционные изменения, выносить вопрос на референдум, объявлять о роспуске Национального собрания, осуществлять чрезвычайные полномочия и т.д., но только после консультаций с премьер-министром и председателями палат, а в ряде случаев – с Конституционным советом. Это означает, что без их согласия данные решения не будут иметь законной силы. Таким образом реализуется основной принцип дуализма («двухголовой исполнительной власти»), а вся политическая система может функционировать различными способами – как президентская (если глава государства опирается на преданное ему парламентское большинство) или как парламентская (когда президенту противостоит премьер-министр, опирающийся на другое парламентское большинство). С этим связан общий вектор эволюции политической системы Пятой республики – от более президентской к близкой к парламентской [Maus, 1990; Ардан, 1994; Жакке, 2002]. Данный механизм «консультаций» отсутствует в российской Конституции.

*Во-вторых*, присутствие во французской системе института *контрасигнатуры*, в рамках которого акты президента контрасигнуются (подтверждаются) премьер-министром и в случае необходимости ответственными министрами. В России указы президента не ограничены не только контрасигатурой, но даже сроком их действия (они признаются утратившими силу только в том случае, если Дума примет соответствующий закон, чего по разным причинам можно ожидать долго). Таким образом, во Франции президент не может навязать парламенту отторгаемые им законы и вообще реализовать свои законодательные prerogatives (в том числе в области указного права) без согласия парламентского большинства, выразителем воли которого выступает премьер-министр. В российской Конституции института контрасигнатуры нет.

*В-третьих*, возможность различных интерпретаций функционирования французской модели разделения властей. Механизм разделения властей во французской системе эволюционировал. В предшествующий период (при Третьей и Четвертой республиках) полнота реальной исполнительной власти сосредоточивалась в руках премьер-министра, а президент выполнял церемониальные функции. На смену этой конструкции «режима ассамблеи» Конституция 1958 г. ввела «бицефальную» модель исполнительной

власти, при которой последняя разделялась между президентом и премьер-министром. Соответственно, в аутентичной французской модели существует два сектора административной компетенции – главы государства и правительства, которые разделяются по линии того, кому (президенту или премьер-министру) принадлежит верховная власть принятия решений. В исключительных обстоятельствах, однако, президент наделяется всей полнотой государственных полномочий и становится верховной и единственной административной властью [Веделъ, 1973, с. 35–39]. В России нет четкого разграничения двух секторов административной компетенции президента и премьер-министра, равно как и института согласования передачи ему всего объема исключительных полномочий.

Российская система правления получает различные интерпретации. Ее определяют как дуалистическую (президентско-парламентскую), президентскую и суперпрезидентскую. На деле данная форма правления, имея черты всех трех, не соответствует полностью ни одной из них [Медушевский, 2007]. В отличие от классической дуалистической системы, в ней отсутствует полноценная парламентская ответственность правительства. В отличие от президентской – не действует жесткий механизм разделения властей (президент США не может распустить Конгресс, в то время как российский президент может распустить Думу). Не является она и сверхпрезидентской, поскольку последняя (в странах Латинской Америки) включает трактовку разделения властей, свойственную президентской системе, со значительными указными прерогативами президента (последние, однако, менее значимы, чем у российского президента, поскольку указы становятся законом только в случае их последующего одобрения Конгрессом). Наконец, российская модель не соответствует и формуле дуалистической монархии, поскольку она предполагает контрасигнацию указов главы государства – конституционного монарха. Именно поэтому российскую систему определяют обычно как «гибридную» или «переходную».

### **Парламент и правительство: Решение вопроса ответственности правительства**

Центральная проблема сравнения – вопрос об ответственном правительстве в дуалистической системе. В отличие от парламентских и президентских систем, дуалистические системы (Веймар-

ская республика, Пятая республика во Франции) фиксируют двойную ответственность правительства – перед президентом и одновременно перед парламентом, вотум недоверия со стороны которого ведет к отставке правительства (или роспуску парламента президентом с последующим формированием нового правительства). В предложенной сравнительной перспективе важен ответ на следующие общие вопросы: должна ли эта ответственность правительства рассматриваться как единая или как два различных вида ответственности (перед парламентом и президентом); следует говорить о коллективной ответственности правительства или индивидуальной ответственности министров (ее реализация выступает в виде отставки кабинета в целом либо отдельных его членов); как должен выглядеть вотум недоверия (конструктивный или деструктивный), наконец, в какой степени позиция правительства и премьер-министра должна рассматриваться как единая (означает ли отставка председателя правительства отставку правительства в целом)?

*Во Франции* решение этих вопросов проделало определенную эволюцию. В процессе редактирования проекта Конституции Пятой республики прослеживалась тенденция роста полномочий президента (глава армии, промульгация законов и подписание декретов, полномочия в чрезвычайных условиях). Сюда относится трактовка назначения премьер-министра как включающая и право его отзыва президентом. Центральной темой дебатов в связи с этим стал вопрос об отношениях президента и правительства, в частности вопрос о возможности для президента смещать премьер-министра. В дальнейшем, особенно с принятием важных конституционных поправок 90-х годов XX в., система эволюционировала в направлении парламентаризма – расширения полномочий премьер-министра за счет соответствующего ослабления полномочий президента. Этому способствовали конституционные поправки, отменившие существенные ограничения парламентаризма предшествующего периода (жесткая трактовка «рационализированного парламентаризма»), развитие роли политических партий, а также институт контрасигнатуры [Carcasson, 1996, p. 113–115]. Таким образом, в действительности формальная ответственность премьер-министра перед Национальным собранием заменила реальную ответственность перед президентом республики, существовавшую с 1959 до 1986 г.

В России такой эволюции не было. Распространенный в российской юридической науке тезис об отсутствии принципиальных отличий российской формулы ответственности правительства от других президентских и полупрезидентских систем не выдерживает критики. *Во-первых*, российская Конституция, комбинируя нормы конституций Франции и США, противоречива в решении этого вопроса: она сочетает элементы ответственности, присущие различным системам. С одной стороны, Государственная дума дает согласие на назначение председателя правительства, что является элементом его парламентской ответственности (п. 1 ст. 111), с другой – за президентом закрепляется возможность единоличного решения вопроса об отставке правительства, что является элементом президентской системы (п. 2 ст. 117). *Во-вторых*, Конституция двусмысленна в регулировании отношений парламента и правительства. Дума, как известно, может троекратно выразить недоверие председателю правительства, однако это не влечет его автоматическую отставку. У президента же есть выбор: отправить правительство в отставку или распустить саму Думу (что является для нее сдерживающим фактором самосохранения) (п. 4 ст. 111). В России и большинстве постсоветских стран с формально смешанной формой правления отдельные министры несут ответственность только перед президентом, но не перед парламентом. Отставка министров, губернаторов и других высших чиновников возможна по разным мотивам, объединенным выражением которых служит неопределенная формула об «утрате доверия» со стороны главы государства. Отсутствие полноценного правового регулирования этих вопросов – чрезвычайно опасная ситуация для перспектив демократии. Парламентская ответственность правительства оказывается фикцией [Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий, 1997, с. 376–378]. *В-третьих*, Конституция неопределенна в соотношении юридической и политической ответственности правительства перед президентом. Неясно, что должно произойти, если правительство принимает решение о своей отставке, а президент решает отклонить ее, – вопрос, имеющий только политическое, но не юридическое решение.

Следует учитывать опыт функционирования российской системы. В период доминирования оппозиции в Думе при Б. Ельцине она не могла остановить принятия его законодательных инициатив (которые проводились указами), добиться отставки правительства

или осуществить импичмент президенту. Конституционный суд в самых спорных случаях (указы, инициировавшие войну в Чечне, отставку Генерального прокурора или введение федеральных округов с последующим фактическим назначением губернаторов) практически всегда исходил из установки о конституционности указов и решений президента, апеллируя к его функции гаранта Конституции. Эти особенности российской модели «разделения властей», представленные в большинстве постсоветских конституций, оказались основным объектом критики в ходе так называемых цветных революций (на Украине, в Киргизии, Грузии), основным требованием которых было расширение прерогатив парламента и сокращение полномочий президента в рамках парламентской или смешанной системы французского образца.

### Полномочия главы государства

Важная группа различий двух конституций заключается в трактовке полномочий главы государства и регулировании их объема. Конституции Франции и России оказались сходны в одном – закреплении чрезвычайно сильной президентской власти, способной встать над системой разделения властей и выступать арбитром между ними. Однако это сходство не исключает принципиальных различий в трактовке объема полномочий президента.

*Во-первых*, в объеме законодательных полномочий и характере их реализации: акты президента Франции принимаются по результатам согласования с парламентом и правительством либо контрастируются премьер-министром или ответственными министрами (ст. 19).

*Во-вторых*, французский президент (как и российский) имеет прерогативу назначать премьер-министра, но у него (в отличие от его российского коллеги) отсутствует конституционное право отправлять правительство в отставку или освобождать от должности министров по собственной инициативе (эта возможность во Франции фактически реализуется только в случае, если президент и премьер-министр опираются на одно партийное большинство). Вопрос о том, может ли президент смещать премьер-министра, на разных этапах получал противоположные решения в соответствии с возможностью различных прочтений Конституции [Крутоголов,

1980, с. 232–233]. В России подобная эволюция была бы невозможна без изменения Конституции (п. 2 ст. 117).

*В-третьих*, прослеживается последовательное конституционное ограничение во Франции президентских функций арбитража. Эта концепция прошла путь от ее трактовки (на голлистской фазе развития) как права президента на вмешательство в деятельность других властей (в чрезвычайных ситуациях) до сведения к функции наблюдения за конституционностью их деятельности (на современном этапе) [L'Écriture de la Constitution, 1992]. Эта трансформация стала возможна в рамках института контрасигнатуры с принятием важных конституционных поправок (отмены ограничений «рационализованного парламентаризма» поправкой 1995 г.) и общей эволюции режима в направлении парламентаризма – расширения полномочий премьер-министра за счет соответствующего ослабления полномочий президента. Напротив, соответствующие полномочия российского президента по «разрешению разногласий между органами государственной власти» (ст. 85) не имеют подобных ограничений. Сверхконцентрация власти французского главы государства конституционно допускалась изначально только в исключительной ситуации (ст. 16 Французской Конституции), а в дальнейшем была конституционно ограничена. В России объем чрезвычайных полномочий и указного права президента (ст. 90) несравненно больше, чем во Франции, и не имеет соответствующих ограничений.

### **Определение вектора изменений: Конституционные реформы во Франции и в России 2008 г.**

Во Франции и в России в 2008 г. были предприняты конституционные реформы, приведшие к наиболее радикальным изменениям за всю историю существования конституций двух стран. Поэтому сравнение их направленности наиболее четко выражает актуальные тенденции обеих политико-правовых систем. Во Франции представительный пакет поправок был разработан по инициативе президента Н. Саркози экспертным юридическим институтом (Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions) во главе с бывшим премьер-министром Э. Балладюром, получил одобрение Национальной ассамблеи и Сената и, с перевесом всего в один голос, стал законом, вступив-

шим в силу 1 октября 2008 г. за несколько дней до 50-летия Конституции Франции (4 октября 1958 г.). Данный закон – «Конституционный закон о модернизации институтов V Республики» (Loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Vème République) (23 июля 2008 г.), определяемый как «Конституционная ревизия июля 2008 г.» (La révision constitutionnelle de juillet 2008) [Lavade, 2009], продолжил и систематизировал логику предшествующих поправок к Конституции, изменив десятки норм конституции.

Изменения представлены в трех направлениях: расширение политического участия граждан; усиление контрольных прерогатив парламента и ответственности правительства; ограничение прерогатив президента. *К первому из этих направлений* относятся поправки, направленные на обеспечение гарантий политического плюрализма в деятельности партий, общественных движений и выражению различных мнений в общественной жизни нации; законодательного обеспечения свободы, плюрализма и независимости СМИ; введение института защитника прав. *Ко второму направлению* относятся поправки, значительно расширяющие прерогативы парламента: наделение парламентских ассамблей правом самостоятельного (независимо от правительства) установления повестки рассмотрения вопросов; правом проведения дискуссии по законопроектам, разработанным соответствующими парламентскими комиссиями, а не правительством (за исключением законопроектов по пересмотру конституции, финансового права и финансирования общественной безопасности); расширение прерогатив парламента по обсуждению и принятию программных законов, фиксирующих долговременные тенденции в области публичных финансов и цели государственной политики; наделение ассамблей прерогативой принимать резолюции в соответствии с органическим законом при условии, что они не ставят под вопрос ответственности правительства по данному вопросу (правительство, в частности, обязано в течение трех дней информировать парламент обо всех решениях, связанных с возможностью использования вооруженных сил за границей, что может стать поводом к проведению парламентской дискуссии по данному вопросу); введение новой статьи о регламентации деятельности парламентских групп депутатов с обеспечением прав оппозиционных групп и групп, представляющих права меньшинств; создание в рамках обеих палат

комиссий по расследованию и наделение их правом получения соответствующей информации; создание парламентских комиссий по делам ЕС, регламентация правил функционирования избирательного режима на уровне местных институтов представительной власти и при осуществлении выборов за пределами страны. *К третьему направлению* относятся поправки, в целом изменяющие баланс соотношения власти парламента и президента в пользу первого: конституционное закрепление положения о том, что мандат президента ограничивается двумя сроками; парламентские комиссии могут оппонировать назначениям главы государства; указы могут ратифицироваться только в рамках установленной формальной процедуры; введение ограничений исключительных полномочий президента после 30 и 60 дней их осуществления в условиях чрезвычайного положения, отмена права президента осуществлять коллективное помилование, введение права президента обращаться с посланиями к парламентскому Конгрессу. Общий вектор развития политической системы во Франции, следовательно, выражается в движении к парламентаризму.

В России конституционная реформа 2008 г. также стала наиболее существенным изменением Основного закона со времени его принятия. Пакет поправок к Конституции был разработан Администрацией президента, практически без обсуждения утвержден Государственной думой и Советом Федерации, а также региональными законодательными собраниями, продемонстрировавшими (в отличие от Франции) практически полное единодушие в принятии поправок. Направления изменений Конституции внешне вполне соответствовали тем, которые имели место во Франции, – расширение партийной демократии, ответственности правительства и более четкой фиксации мандата парламента и президента. Однако при ближайшем рассмотрении эффект конституционной реформы в России оказался едва ли не обратным французскому. *Во-первых*, в результате корректировки законодательства были созданы предпосылки для расширения роли правящей партии (предоставление партиям, победившим на выборах, права выдвигать кандидатуры губернаторов и членов Совета Федерации при фактическом доминировании правящей партии в Думе и региональных парламентах); *во-вторых*, введены (поправкой к ст. 103 и 104) ежегодные отчеты правительства перед Думой, не означающие, однако, полноценной парламентской ответственности правительства (в силу того, что

результаты их рассмотрения не ведут к каким-либо политическим последствиям), наконец, *в-третьих*, приняты исключительно важные изменения (поправки в п. 1 ст. 86 и п. 1 ст. 96) об увеличении срока полномочий президента и Государственной думы, соответственно – с четырех до шести и пяти лет. Увеличение продолжительности мандата является фактором ограничения политической ответственности соответствующих институтов, поскольку делает процедуру ее проверки на выборах менее частой. В целом эти поправки не только не решали проблем парламентской ответственности правительства, но способствовали усилению общего централизаторского вектора политической системы.

Эволюция политической системы начиная с 2000-х годов в рамках концепций «стабилизации», «диктатуры закона» и «суверенной демократии» шла по линии ограничения принципов разделения властей, федерализма, местного самоуправления, но особенно – политического многообразия и многопартийности. Эта корректировка, опиравшаяся на доминирование правящей партии в центральном и региональных парламентах, вела к падению роли законодательной власти, появлению квазиконституционных институтов (Общественная палата) и резкому росту объема президентских полномочий практически во всех значимых сферах [Конституционное развитие России, 2007, с. 84–96]. Последовательное расширение полномочий президента прослеживается в таких жизненно важных областях, как финансовый контроль (наделение президента правом представлять председателя Счетной палаты и ее аудиторов), силовые структуры (создание суперведомства – Следственного комитета), судебная система (наделение президента правом представлять Совету Федерации кандидатуры на должности судей Верховного, Высшего арбитражного, а затем и Конституционного судов, их председателей и заместителей), региональное управление (новый порядок наделения полномочиями глав регионов). Существенные ограничения претерпела реализация принципа плюрализма – равенства партий, общественных движений и религиозных конфессий перед законом, права на собрания, митинги, демонстрации и шествия [Мониторинг, 2011–2012]. Адекватность этих изменений Основному закону не ставилась под сомнение Конституционным судом РФ [Конституция РФ в решения Конституционного суда России, 2005]. Это говорит о тенденции к монополизации

общественного пространства, об избрании политической элитой стратегии ограниченного плюрализма и имперского президентства.

### **Критерии успешности смешанной формы правления и ее альтернативные трактовки**

Сравнение французской и российской трактовок смешанной формы правления позволяет выявить ряд факторов, существование которых объясняет различные векторы развития политической системы двух стран.

1. Существование во Франции длительных традиций демократии, функционирующего парламентаризма и политических партий (Конституция 1958 г. стремилась к их корректировке, но не отмене). В России парламентская форма правления не получила полноценной реализации в истории страны [Конституционные проекты в России, 2010].

2. Во Франции Конституция фиксировала определенный компромисс парламентской и президентской форм, изначально заложив институциональный механизм (разделения властей) для их взаимного контроля (переходный закон 3 июня 1958 г.); в России она не закладывала такого механизма или делала это в недостаточном объеме, отдавая однозначный приоритет президентской власти.

3. Во Франции народный суверенитет в Третьей и Четвертой республиках ассоциировался с господством «парламентской ассамблеи» и «режима партий» [Les Constitutions de la France, 1994]. В России партии возникают в переходный период, они слабо институционализированы и ассоциируются прежде всего с их лидерами. Возможность компромисса между партиями по вопросам развития политической системы оказывалась незначительной.

4. Унитарный характер французского государства и роль национального подъема, связанного не в последнюю очередь с личностью Де Голля. Франция остается неделимой республикой, хотя с поправкой 2003 г. выступает также «децентрализованным государством». Напротив, федерализм, вообще плохо сочетающийся с парламентской формой правления, в российских условиях вел (при его советской трактовке) к угрозе дестабилизации страны по национальному признаку, требовавшей более жесткой централизаторской логики.

5. Значение внешнего фактора, которым для Франции выступают общие установки ЕС. Проект Конституции ЕС и нормы Лиссабонского договора во многом отражают конструкцию политических институтов, свойственную французской смешанной системе [Конституция Европейского Союза, 2005], а европейские институты оказывают обратное воздействие на нее. В России влияние внешнего фактора на устройство политической системы не столь значительно. Отсутствие факторов, присутствующих во Франции, делает дуалистическую модель нестабильной, порождает конфликт легитимности двух центров власти – парламента и президента – и может стать поэтому способом перехода к авторитаризму.

Возможность диаметрально противоположных интерпретаций дуализма выясняется в более широком сравнительном контексте. В Западной Европе в условиях демократических переходов 70-х годов XX в. в Греции и Португалии шла трансформация смешанной формы в направлении парламентаризма. В Восточной Европе после коммунизма прослеживается схожая тенденция. Одна часть постсоветских смешанных режимов (Болгария, Словения) приближается (по характеру функционирования) к парламентскому (поскольку решающая роль в проведении политического курса отводится премьер-министру). Другая (Литва, Польша, Румыния) тяготеет к президентскому (поскольку президент оказывает решающее влияние на правительственную политику). Подобная трактовка представлена в посткоммунистических странах Восточной Европы со смешанной формой правления французского образца, например в Польше, где Конституция 1997 г., введя контрасигнатуру, сделала реальным главой правительства не президента, а председателя совета министров [Гарлицкий, 1997]. Иная трактовка дуалистической системы была востребована в других регионах мира – от Африки и Азии до Латинской Америки [Mainwaring, Shugart, 1999], где она, элиминировав ограничения французской модели, получала однозначную авторитарную интерпретацию и стала прикрытием диктатур различного типа – от конституций военных режимов в Северной Африке до Конституции Исламской Республики в Иране (которая при всей своей специфичности опирается в ряде существенных вопросов на французскую модель разделения властей).

На постсоветском пространстве доминирует особая трактовка президентско-парламентской формы с сильно выраженной личной

властью главы государства. Так обстоят дела в Азербайджане, Беларуси, Узбекистане и Туркмении, где право неограниченного переизбрания президентов, подкрепленное референдумами, получило конституционное закрепление [Саква, 2006; Медушевский, 2010]. Прекрасным новейшим примером подобной эволюции является Казахстан, где конституционная реформа 2007 г., наметив движение к президентско-парламентской форме правления, одновременно способствовала укреплению личной власти президента, который сначала был наделен правом неограниченного переизбрания с учетом его «исторической роли», а затем (под влиянием революции в Киргизии) – статусом непререкаемого национального лидера – «Елбасы» (принятием особой поправки 2010 г. в п. 5 ст. 42 и п. 4 ст. 46 Конституции Казахстана). Таким образом, речь идет именно о «конституционных» деформациях, а не просто отклонениях режима в направлении авторитаризма.

### **Перспективные направления конституционной модернизации в России в свете французского опыта**

В какой мере французская модель смешанной формы правления в ее нынешней интерпретации важна для России? Предложения по конституционной модернизации, представленные в рамках проекта «Основы конституционного строя России: двадцать лет развития», позволяют ответить на этот вопрос. Предложения могут быть сгруппированы в три больших раздела, охватывающих общие концептуальные основы политического режима; институциональный дизайн и разделение властей; механизмы конституционного контроля, управления и легитимности власти [Основы конституционного строя, 2013].

*Первый раздел* включает концептуальные предложения: сделать концепцию правового государства полноценной основой стратегии конституционной модернизации; преодолеть неопределенность и консервативно-реставрационные тенденции в трактовке основных прав; обеспечить полноценную экономическую конкуренцию и защиту прав собственника как основы рыночной экономики; включить систему обратных связей общества и государства и повысить значение институтов непосредственной демократии.

*Второй раздел* предполагает модификацию политической системы и механизма разделения властей: сделать парламент бо-

лее представительным, а правительство – более ответственным, перейти к реальной многопартийности и гарантиям прав политической оппозиции; добиться полноценной реализации принципа разделения властей и ограничить prerogatives президентской власти; сделать федерализм более действенным; пересмотреть соотношение тенденций централизации и децентрализации, преодолеть избыточную унификацию и бюрократизацию государственного управления; провести принцип субсидиарности в решении вопросов регионального и местного значения, обеспечив разграничение функций институтов управления и самоуправления; активизировать институты местного самоуправления и обеспечить его правовое регулирование.

В рамках *третьего раздела* предложено реформировать судебную систему и повысить ее роль в реализации принципа правового государства; представить доктрину обоснования и легитимации судебных решений по острым экономическим и политическим вопросам. Сохраняющиеся неопределенность и противоречия при формулировании правовых позиций Конституционного суда по вопросам интерпретации ключевых конституционных принципов ведут к юридическим трудностям и психологическому конфликту в переходном обществе: завышенные правовые ожидания (опирающиеся на высокий рейтинг конституционного правосудия, основанный на его предшествующей роли в либерализации законодательства) сталкиваются с непредсказуемостью, противоречивостью и необоснованностью решений, которые не могут быть объяснены обществу в единой логической формуле.

Главной рекомендацией выступает общее пожелание о создании в России такой системы власти, при которой принцип разделения властей с четко выверенной системой взаимных сдержек и противовесов будет последовательно проведен на конституционном, законодательном и институциональном уровнях. Для этого предполагается внести конституционные поправки, модифицирующие существующую конструкцию разделения властей: пересмотр полномочий президента в сторону их усечения; усиление роли и независимости суда, его переориентация на конституционно закреплённый приоритет прав и свобод человека; усиление роли правительства в связке «президент – правительство» или встраивание президента в исполнительную власть как главы этой ветви с упразднением поста премьера. Признается необходимым

исключение практики создания «параллельных» правительству квазиправительственных и иных теневых структур исполнительной власти, неподконтрольных парламенту и обществу; создание условий и гарантий для возвращения парламенту реальных (не имитационных) функций инициирования и обсуждения законопроектов; совершенствование механизма подотчетности президента и правительства перед парламентом [Медушевский, 2013].

Французская модель смешанной формы правления оказывается в центре конституционных дискуссий, а опыт ее новейшей интерпретации чрезвычайно важен для определения перспектив российских политических преобразований.

## Литература

- Ардан Ф.* Франция: Государственная система. – М.: Юридическая литература, 1994. – 428 с.
- Жакке Ж.-П.* Конституционное право и политические институты. – М.: Юрист, 2002. – 386 с.
- Гарлицкий Л.* Институт президентства в новой Конституции Польши // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., 1997. – № 3–4. – С. 67–74.
- Еллинек Г.* Общее учение о государстве. – СПб.: Юридический центр пресс, 2004. – 750 с.
- Зазнаев О.И.* Полупрезидентская система: Теоретические и прикладные аспекты. – Казань: Казанский гос. ун-т, 2006. – 374 с.
- Ведель Ж.* Административное право Франции. – М.: Прогресс, 1973. – 650 с.
- Конституционные проекты в России XVIII–XX вв. / Под ред. А.Н. Медушевского. – М.: РОССПЭН, 2010. – 638 с.
- Конституционное развитие России: Задачи институционального проектирования / Под ред. Н. Беляевой. – М., 2007. – 256 с.
- Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / Под ред. В.А. Четвернина. – М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997. – 702 с.
- Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России. – М.: ИППП, 2005. – 670 с.
- Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием). – М.: ИНФРА-М, 2005. – 622 с.
- Крутоголов М.А.* Президент Французской республики. Правовое положение. – М.: Наука, 1980. – 420 с.
- Саква Р.* Сравнительный анализ изменений политических режимов стран постсоветской Евразии // Сравнительное конституционное обозрение. – М., 2006. – № 4. – С. 117–125.

- Медушевский А.Н.* Теория конституционных циклов. – М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2005. – 575 с.
- Медушевский А.Н.* Размышления о современном российском конституционализме. – М.: РОССПЭН, 2007. – 173 с.
- Медушевский А.Н.* От революции к Реставрации: Олигархические тенденции постсоветских политических режимов // Сравнительное конституционное обозрение. – М., 2010. – № 4. – С. 155–178.
- Медушевский А.Н.* Проблемы модернизации конституционного строя: Нужно ли пересматривать Основной Закон России? // Вестник Института Кеннана в России. – М., 2013. – Вып. 23. – С. 28–39.
- Мониторинг конституционных процессов в России: Аналитический бюллетень. – М.: ИППП, 2011–2012. – № 1–4. – С. 1–16.
- Основы конституционного строя России: Двадцать лет развития / Под ред. А.Н. Медушевского. – М.: ИППП, 2013. – 358 с.
- Duverger M.* La Monarchie Républicaine, ou comment les démocraties se donnent des roi. – Paris: R. Laffont, 1974. – 185 с.
- Carcasson G.* La Constitution. – Paris: Seuil, 1996. – 374 p.
- Chantebout B.* Droit constitutionnel et science politique. – Paris: Armand Colin, 1998. – 639 p.
- Lavade A. La Révision du 23 juillet 2008 // Revue française de droit constitutionnel. – Paris, 2009. – N 78. – P. 269–298.
- Les Constitutions de la France depuis 1789 / Présentation par J. Godechot. – Paris: Flammarion, 1994. – 510 p.
- L'écriture de la Constitution de 1958. – Paris: Economica, 1992. – 852 p.
- Maus D.* Etudes sur la Constitution de la V République. Mise en place pratique. – Paris: Les Editions STH, 1990. – 301 p.
- Montesquieu Ch.* De l'Esprit des Lois. – Paris: Flammarion, 1979. – Vol. 1. – 507 p.
- Pactet P.* Institutions Politiques. Droit constitutionnel. – Paris: Armand Colin, 1998. – 587 p.
- Presidentialism and democracy in Latin America / S. Mainwaring, M.S. Shugart (eds). – Cambridge: Cambridge univ. press, 1999. – 450 p.
- Sartori G.* Comparative constitutional engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes. – L.: Palgrave, 2002. – 217 p.