

На правах рукописи

Кузнецов Игорь Иванович

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИЯ
РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии (политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук

Саратов – 2010

Работа выполнена на кафедре политических наук юридического факультета ГОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского».

Научный консультант: доктор политических наук, профессор
Вилков Александр Алексеевич

**Официальные
оппоненты:** доктор политических наук, профессор
Попова Ольга Валентиновна

доктор политических наук, профессор
Овчарова Ольга Геннадиевна

доктор исторических наук,
доктор политических наук, профессор
Баранов Андрей Владимирович

Ведущая организация: **Российский университет дружбы народов,
г.Москва.**

Защита состоится 27 декабря 2010 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.243.04 по политическим наукам при Саратовском государственном университете имени Н.Г. Чернышевского по адресу: 410012, г. Саратов, ул. Вольская 10-а, корп. 12, ауд. 510.

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале №3 Зональной научной библиотеки Саратовского государственного университета имени Н.Г. Чернышевского.

Автореферат разослан «25» октября 2010 г.

**и.о. ученого секретаря
диссертационного совета
доктор исторических наук,
профессор**

Ю.П.Суслов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность проблемы диссертационного исследования.

Политическая власть в современной России функционирует на основе целого ряда конституционно закрепленных оснований, среди которых выделяется принцип разделения властей как определяющий базовые параметры республиканской формы правления и характер осуществления публичных властных функций. Практическая реализация разделения властей призвана обеспечить современный уровень государственного управления, формировать подотчетность и контроль за действиями органов государственной власти любого уровня. Провозглашение данного принципа в качестве одной из конституционных основ политического строя позволяет использовать отечественный и зарубежный политический опыт по налаживанию эффективных способов организации и взаимодействия структур государственной власти. Одновременно это сформировало относительно новые условия для развития механизмов внутриэлитных согласований интересов в российской «правлящем классе», определило развитие тенденций демократизации и институционализации новых политических структур.

Проблема эффективности государственной власти в современной России остается одной из самых острых и насущных. Среди разнообразных социально-экономических, политико-культурных и психологических причин этого можно выделить и собственно политико-институциональные. Вопросы конструктивного осуществления полномочий государственной власти выдвигают на первый план необходимость всестороннего рассмотрения политической институционализации конституционного принципа разделения властей. Кроме того, актуальность исследования заявленной темы, во многом, определяется необходимостью совершенствования политологического ракурса анализа проблем функционирования государственной власти. В связи с активным ростом российской политической науки возрастает потребность в разработке ключевых категорий, отражающих ее, науки, возможность адекватно осмыслить властный процесс, концептуализировать отечественный опыт государственного управления.

Фактом российской политической жизни является устойчивое несовпадение конституционного и реального порядка разделения властей. Научная оценка этого факта является предпосылкой для понимания общего вектора развития политического процесса в нашей стране. Небольшой исторический срок реализации конституционного принципа разделения властей в России не дает достаточно материала для однозначного ответа на вопрос о причинах этого. Сегодня, в связи с целым рядом политических факторов (смена трех глав государства, изменение законодательства о выборах и политических партиях, эволюция политических условий развития федерализма и др.), обнаружилось серьезные сдвиги в государственном механизме. Провозглашение принципа разделения властей в Конституции РФ еще не гарантирует социально-политическую систему от развития авторитарных тенденций. Существующие конституционные нормы, закрепляющие

российскую форму правления, могут в определенной степени даже стимулировать тенденции к властному моноцентризму. Реальный баланс властных полномочий ветвей государственной власти складывается таким образом, что возникают угрозы игнорирования представительства интересов различных социальных позиций, которые в демократическом обществе взаимодействуют посредством специальных институтов и формируют «на выходе» компромисс. В свете этого, особую актуальность приобретает изучение тех принципов, мотиваций и механизмов, традиционных и инновационных, которые уже сегодня, в силу обозначившихся контуров их институционализации, могут послужить индикаторами для выработки научно обоснованных прогнозов. В рамках такой парадигмальной неопределенности развивается сегодня не только Россия. Это характерно и для целого ряда других постсоветских государств, что делает достойным научного внимания изучение того широкого социально-политического и исторического контекстов, в которых сегодня происходит развитие посткоммунистических режимов.

Богатый исторический опыт нашей страны, тяжелое «наследие» раскола власти и жесткого противостояния ее ветвей в 1993 г предопределяют контуры современной российской модели разделения властей, её институционализацию и дальнейшее развитие. Но какова мера такого влияния, в какой степени можно говорить о том, что наша политическая система находится в «плелу» собственного прошлого и, соответственно, становится невосприимчивой к модернизационным вызовам – это вопрос открытый и требующий изучения с нормативных и институциональных позиций. В контексте общего богатства исторического опыта России ответ на этот вопрос есть естественное условие для взвешенной, четкой диагностики механизма взаимодействия властей, причин его дисгармонии и выработки адекватных «рецептов» коррекции.

Опыт многих государств мира, которые развивались по своей, особой, логике и в конкретных социально-политических условиях, указывает на то, что использование данного принципа в конституционно-правовой доктрине не всегда означает следование ему в политической жизни. Более того, есть целый ряд конкретных примеров, когда «разделение властей» осуществлялось в режиме симуляции, направленной на получение внешнеполитических и внутривластных, а также экономических дивидендов. Такая симуляция может выступать в роли политического инструмента господствующей элитной группы с целью сохранения её решающих позиций в социально-политических процессах. В свете этого опыта актуальность приобретает еще один аспект проблемы разделения властей: в какой мере эти технологии симулятивной политики определяются естественными потребностями данной социально-политической системы, а в какой «навязаны» усилиями международных правозащитных организаций, научно-образовательных и мониторинговых центров. Реализация разделения и взаимодействия ветвей власти строится не только на основе рамочного конституционного принципа. В советское время, несмотря на совершенно другой идеологический формат, монополию одной политической партии, существовало специфическое «разделение власти» на уровне распределения функций между законодательными, исполнительными и

судебными органами. В этом смысле СССР был современным государством, ориентированным на последовательную реализацию конституционных норм.

В исследовании нуждаются причины, по которым отечественным элитам и обществу не удалось эту прежнюю последовательность выдержать и сделать фундаментом демократических реформ. При том, что формальные условия для соблюдения преемственности в конституционном процессе от советского к постсоветскому времени существовали. В российской политической жизни последнего двадцатилетия «внедрение» принципа разделения властей в конституционную доктрину произошло, первоначально, в виде поправок к Конституции РСФСР 1978 года, а затем в форме отдельной статьи Конституции РФ 1993 года. Как один из принципов организации государственной власти, принцип разделения властей был провозглашен Декларацией «О государственном суверенитете Российской Федерации» от 12 июня 1990 года¹. Поворот к либеральному пониманию разделения властей, произошедший в начале 1990-х гг., был связан с последовательным отказом от коммунистической идеологии, введением новой «рыночной» модели экономики, изменением внешнеполитических приоритетов страны. Этот процесс оказался очень болезненным и радикальным, вызывавшим массовые фрустрации не только у широких слоев населения, дезориентированных в быстро протекающих политических процессах, но и приведшим к ожесточенным конфликтам в политическом классе. Кадры горящего Белого дома в столице России в октябре 1993 г. показали всему миру, как возможно «делить» власть. Для научного прогнозирования политического процесса важно выяснение вопроса: в какой мере именно такое развитие событий было закономерным?

Многие исследователи Конституции РФ 1993 г. сталкиваются с тем, что модель разделения властей, зафиксированную в ней, характеризуют такие особенности и отличия, которые не просматриваются в законодательстве Франции, Финляндии, Австрии, Исландии, Португалии, где формы правления «морфологически» сходны с российской. Но даже в «типической» своей части российская конституционная форма правления характеризуется многими, специфически российскими деталями. Смысл и назначение этих «деталей», представляющих собой часто институционализированные механизмы организации властвования, представляет собой актуальный вопрос, ответив на который, мы сможем сказать, идет ли современная Россия в том же направлении модернизации, что и развитые европейские страны.

Степень научной разработанности проблемы.

Определенные шаги в этом направлении уже сделаны, но при этом полной картины институционализации разделения властей в России всё еще не представлено. В отечественной политической науке данная проблема всё ещё мало исследована. Большая заслуга здесь принадлежит, на наш взгляд, специалистам конституционного права. Многие из них непосредственно участвовали в конституционном процессе в России начала 1990-х гг. или наблюдали его, некоторые активно развивают те наработки, которые остались

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР.1990. № 2. Ст. 22.

фактически не востребованными после прекращения функционирования Конституционного совещания.

В зарубежной политической науке наработан значительный потенциал понимания того, как в России трансформировалась государственная власть и каковы векторы дальнейшего возможного движения. Однако, за очень редким исключением, этот багаж основан на изучении только конституционно-закрепленных механизмов взаимодействия ветвей власти, а методологический фокус сужен до широко известной парадигмы «транзита».

Складывание конституционной модели разделения властей и соответственно формы правления в России проходило на фоне острой дискуссии по проблемам «институционального дизайна» в так называемых «переходных» политических режимах. Среди многих других сюжетов был поднят вопрос о возможном позитивном/негативном влиянии той или иной формы правления и соответствующего ей механизма разделения властей, реализованных в Конституции для укрепления/ослабления демократии в стране. Было бы неправильно ставить точку в этом споре, но дискуссия и аргументация позиций в ней позволяют представить пространство выбора решений². В последнее время исследовательский фокус западных политологов зачастую сужен до обсуждения конкретных деталей полупрезидентской формы правления, которые оказывают решающее воздействие на функционирование политических институтов и принятие важнейших государственных решений³.

Оценки процесса институционального политического строительства в России в отечественной научной литературе в основном пока очень сильно зависят от личного опыта авторов или от политических предпочтений.

Первая группа авторов в данном аспекте предпочитает анализ с использованием собственных впечатлений от участия в процессе и поэтому может быть маркирована как группа «политических мемуаристов»⁴. В их работах прослеживается стремление оценить характер политического процесса

² Основные аргументы данной дискуссии представлены в следующих работах: *Линц Х. Дж.* Достоинства парламентаризма // *Пределы власти*. 1994. № 2–3. С. 41–51; *Степэн А., Скэч С.* Различные типы конституционного устройства и укрепление демократии // *Демократия 1990-х*. Спецвып. журн. “Глобальные проблемы переходного периода”. № 6. Издание Специальной Информационной Службы (Special Feature Service) Информационного Агентства США; *Mainwaring S.* Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination // *Comparative Political Studies*. 1993. 26, Juli. P. 198–228; *Лейнхарт А.* Конституционные альтернативы для новых демократий // *Полис*. 1995. № 2. С. 140–146; *Шугарт М.С., Кэрри Дж. М.* Президентские системы // *Сравнительная политология*: Хрестоматия. М., 1997; *Goodin R.E.* Designing Constitutions: the Political Constitution of a Mixed Commonwealth // *Constitutionalism and Transformation: European and Theoretical Perspectives* / Ed. by R. Belamy, D. Castiglione. Blackwell, 1996; *Elster J., Offe C., Preuss U.* Institutional Design in Post-Communist Societies: Rebuilding the Ship at Sea / Ed. by R. E. Goodin. *Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

³ См. например: *Protsyk O.* Intra-Executive Competition between President and Prime Minister: Patterns of Institutional Conflict and Cooperation under Semi-Presidentialism // *Political Studies*. 2006. Vol. 54; *Morgan-Jones E., Schleiter P.* Governmental Change in a President-Parliamentary Regime: The Case of Russia 1994–2003 // *Post-Soviet Affairs*. 2004. № 20(2); [Ремингтон Т.](#) Патронаж и партия власти: взаимоотношения Государственной Думы и Президента в современной России // [Неприкосновенный запас](#). 2008. № 57.

с учетом возможностей для альтернативы принятой в итоге формы правления и конституционного закрепления разделения властей. Наиболее фундаментальной в этой связи является двухтомная работа главного научного сотрудника ИМЭМО РАН, профессора В.Л. Шейниса, бывшего в начале 1990-х гг. активным участником политического процесса, депутатом Съезда народных депутатов РСФСР 1990 г., одного из участников Конституционного совещания в 1993 г.⁵ Другой источник по данной проблеме – воспоминания руководителя Администрации Президента России (1993–1996 гг.), руководителя рабочей группы Конституционного совещания С.А. Филатова. В своей книге он представляет собственное видение процесса конституционного творчества в России начала 1990-х гг.⁶ Среди политических мемуаров непосредственных участников событий 1990–1993 гг., так или иначе связанных с разработкой российской Конституции, стоит выделить книгу А.А. Собчака⁷, воспоминания Р.Г. Пихой⁸ и работы Ю.М. Батурина. Последний в анализе событий в России в 1992—1993 гг. использовал весьма нетрадиционный для такого рода исследований синергетический подход⁹. По его мнению, вся история разработки новой российской Конституции РФ полна противоречий¹⁰.

Вторая группа объединяет публикации, написанные на основании анализа документов и собственного прочтения истории России начала 1990-х гг. Здесь стоит отметить работы как отечественных, так и зарубежных авторов. Среди всей массы публикаций ярко выделяются *два основных подхода к анализу*.

Первый – *политологический*, для которого характерно рассмотрение процесса конституционного творчества как политического столкновения различных сил в правящем классе России. Такой ракурс позволяет увидеть, что формат институционального закрепления той или иной модели разделения властей, федерализма, представительства политических интересов и др. – лишь отдельные элементы конфликтного взаимодействия по вопросам изменения отношений собственности и власти в стране в целом¹¹. Анализ результатов

⁴ В эту группу мы не включили произведения Б.Н.Ельцина (хотя в ходе работы они все же были использованы) потому что, рассматриваемые сюжеты в них затрагиваются лишь поверхностно. Кроме того, пока не представляется возможным оценить данные мемуары в сравнении с текстами от имени «второго» и «третьего» Президентов РФ.

⁵ См.: Шейнис В.Л. Взлет и падение парламента: Переломные годы в российской политике (1990—1993 гг.): В 2 т. М.: Центр Карнеги, 2005.

⁶ См.: Филатов С.А. Совершенно несекретно. М., 2000.

⁷ См.: Собчак А.А. Жила-была коммунистическая партия. СПб.: Лениздат, 1995.

⁸ См.: Пихоя Р.Г. Москва. Кремль. Две истории одной страны. Россия на изломе тысячелетий. 1985–2005. М., 2007.

⁹ См.: Батурин Ю.М. Конституционные этюды. М.: Институт права и публичной политики, 2008.

¹⁰ Батурин Ю.М. Конституция как искусство развязки в классической трагедии // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2004. № 2(47). С. 152.

¹¹ См.: Повороты истории: Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: В 2 т. СПб.; М.; Берлин: Европейский университет в Санкт-Петербурге; Летний сад; Berliner Debatte Wissenschaftsverlag, 2003; Гельман В.Я. Трансформация в России: политический режим и демократическая оппозиция. М.: МОНФ, 1999; Reddaway P., Glinski D. The Tragedy of Russia's Reforms: Market Bolshevism against Democracy. Washington: United States Institute of Peace, 2001; Hahn J., ed., Democratization in Russia: The Development of Legislative Institutions. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe, 1996; Huskey E. Presidential Power in Russia. Armonk: M.E. Sharpe, 1999.

политики «шоковой терапии» и реакции российского парламента заставляет исследователей учитывать широкий социально-экономический контекст происходивших изменений в институциональной сфере, формирование новой социальной структуры, становление постсоветской политической элиты¹².

Второй подход можно обозначить как *правовой*. Авторы при анализе институциональных инноваций исходят, прежде всего, из того, в какой степени они учитывают имеющиеся правовые условия, конституционные рамки развития России. Особенностью таких работ является четкая фиксация действий сторон конфликта в правовом поле. Так, известный российский правовед С.А. Авакьян в своей монографии очень обстоятельно разбирает каждый этап противостояния ветвей государственной власти в течение 1992–1993 гг. и анализирует правовые акты как Президента России, так и Верховного Совета и Съезда народных депутатов, решения Конституционного Суда и Правительства России¹³. В книге М.А. Краснова и И.Г. Шаблинского анализируется механизм российской публичной власти с точки зрения его соответствия идее разделения властей¹⁴. Они попытались доказать, что существующая система власти вследствие дисбаланса властных прерогатив институционально препятствует становлению политической конституции и тем самым блокирует огромный потенциал, заложенный в идее конституционализма.

Среди работ, анализирующих ход конституционного процесса в начале 1990-х гг., стоит выделить книгу И.Г. Шаблинского и кандидатскую диссертацию И.В. Меркулова¹⁵. Авторы реконструируют логику политической борьбы в российской политической элите вокруг разработки и принятия основного закона. Заметим, что в данных работах, как и в большинстве других, кроссконституционное влияние, зарубежная помощь «становлению демократии» в России практически не анализируются, что в определенной мере сужает исследовательский кругозор и не даёт возможности объективно оценить сам процесс и его результаты. Стоит отметить также работы, посвященные становлению парламентаризма в новейшей истории России. Особенный интерес в них представляет анализ причин разрыва институциональной преемственности с опытом советского парламента и переход к новой системе представительства интересов¹⁶. Институт президентства глубоко изучен в

¹² См.: *Крыштановская О.* Анатомия российской элиты. М., 2005; *Fortescue St.* Russia's Oil Barons and Metal Magnates. Oligarchs and the State in Transition. Basingstoke, 2006.

¹³ См.: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000.

¹⁴ См.: *Краснов М.А., Шаблинский И.Г.* Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008.

¹⁵ *Шаблинский И.Г.* Пределы власти. Борьба за российскую конституционную реформу (1988–1995 гг.) / Центр конституционных исследований Моск. обществ. науч. фонда, М., 1997; *Меркулов И.В.* Разработка, обсуждение и принятие Конституции Российской Федерации: Дис... канд. ист. наук. Саратов, 2006.

¹⁶ См.: *Евзеров Р.Я.* Парламентаризм и разделение властей в современной России // *Общественные науки и современность.* 1999. № 1. С. 83–94; *Парламентское право России: Учеб. пособие / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой.* М.: Юристъ, 1999; *Овсепян Ж.И.* Становление парламентаризма в РФ. Ростов н/Д, 2000; *Усанов В.Е.* Становление и развитие парламентаризма в России: историко-правовое и критическое исследование. М.: Элит, 2008; *Баранова Н.П., Романов Р.М.* Парламентаризм в России: история и современность.

отечественной юридической литературе, что, по-видимому, отражает реальное его значение в структуре политической власти¹⁷. Существует целый ряд публикаций о роли судебной власти в механизме разделения властей. Оценивая основы российской формы правления, авторы указывают на особую роль конституционного правосудия и правовой охраны конституции. Данной проблеме свои работы посвятили В.В. Лазарев, Л.В. Лазарев, Н.В. Витрук, А.А. Белкин, В.Д. Зорькин, О.В. Романова, Т.Я. Хабриева, Г.А. Гаджиев, Е.Ю. Терюкова, Б.С. Эбзеев, Н.С. Волкова, В.А. Кряжков, М.А. Митюков, Д.Н. Вороненков.

Методологически фундированной работой является монография А.Н. Медушевского, в которой к анализу процесса развития конституционализма применен циклический подход. Автор в оценке современного состояния конституционной основы российской государственной власти исходит из собственного определения «третьего конституционного цикла», начавшегося в 1993 г.¹⁸. Данная работа выделяется ещё и тем, что в отличие от многих других сочинений, ставит проблему в широком историческом и страноведческом контексте. Таким образом, становление и развитие отечественной конституционной системы власти рассматривается как часть более широкого процесса модернизации общества. На наш взгляд, стоит внимательно отнестись к выводу автора о возможности скрытой (латентной) конституционной ретрадиционализации в современной России.

Научные труды в теоретико-правовом ключе, в которых исследуются различные аспекты реализации разделения властей в зарубежных государствах и в России, представлены работами отечественных авторов: С.А. Авакьяна, А.С. Автономова, С.С. Алексеева, М.В. Баглая, А.М. Барнашова, Д.А. Керимова, О.Е. Кутафина, И.А. Кравца, М.Н. Марченко, А.А. Мишина, Н.А. Сахарова, В.Н. Синюкова, В.В. Смирнова, Ю.А. Тихомирова, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, Л.М. Энтина. Российские политологи также обращались к анализу проблемы реализации разделения властей, однако количество работ здесь значительно меньше, что во многом объяснимо трудностями становления отечественной политологии¹⁹. Впервые в

М.: Современная экономика и право, 2009; *Бирюков Н.И., Сергеев В.М.* Становление институтов представительной власти в современной России. М., 2004; *Булаков О.Н.* Двухпалатный парламент Российской Федерации. СПб., 2003 и др.

¹⁷ См.: *Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996; Правовой статус Президента Российской Федерации. / Под ред. Ю.А.Дмитриева. М., 1997; Президент Российской Федерации в системе разделения властей. / Под ред. В.И.Радченко. Саратов, 1996; *Радченко В.И.* Президент в конституционном строе Российской Федерации./ Под. ред. Б.С.Эбзеева. Саратов, 2000; *Хутинаев И.Д.* Институт президента и проблемы формы государства. М., 1994; *Агаев М.Б.* Президентская власть в системе государственной власти. М., 1994; *Дегтев Г.В.* Становление и развитие института президентства в России: Теоретико-правовые и конституционные основы. М., 2005; *Кайнов В.И.* Конституционно-правовой статус Президента России: теория и практика. СПб., 1999 и др.

¹⁸ *Медушевский А.Н.* Теория конституционных циклов. М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2005. С. 307–308.

¹⁹ См.: *Шестопал Е.Б.* Разделение властей: политические и психологические аспекты // Полития. 1997. № 2(4); *Салмин А.М.* Российское президентство как институциональная

отечественной политологии проблему реализации принципа разделения властей в условиях «смешанной», полупрезидентской формы правления рассмотрел О.И. Зазнаев. В его работе исследованы особенности функционирования этой формы правления в сравнительном ключе, что позволяет увидеть в российских властных реалиях то «общее», что может быть отнесено к родовым характеристикам такой институциональной структуры, присущей большинству таких республик в современном мире. Автор подчеркивает также и особенности российской версии полупрезидентской республики, которые видятся в её способности к изменениям в направлении дальнейшей президентализации²⁰.

Среди работ зарубежных авторов стоит выделить труды Х. Линца, Дж. Кэри, М.С. Шугарта, С. Мэйнуорринга, А. Лейпхарта, Дж. Сартори, А. Валенсуэлы, Л. Даймона, Р. Роуза, Т. Ремингтона, Ж.-Л. Шабо, А. Нуссбергер, С. Хантингтона, в которых анализируются особенности различных форм правления и так или иначе ставится вопрос о возможных институциональных рамках реализации принципа разделения властей.

Стоит отметить, что в последние годы в зарубежных публикациях активно обсуждается проблема институционального строительства в духе широкого использования опыта современных демократических государств. Последовательное проведение разделения властей в качестве конституционного принципа и реализацию его в политической практике ряд авторов рассматривает как одно из условий процесса демократизации общества и формирования «коалиций поддержки» формирующегося политического режима. В этом смысле зачастую выделяют даже сомнительный опыт по государственному строительству в «посткризисном» Ираке, Афганистане, республиках бывшей Югославии и других нестабильных государствах²¹.

В целом ряде публикаций ставится вопрос о параметрах и эффективности зарубежного влияния на процесс становления конституционализма, развитие гражданского общества, что в целом соответствует одной из доминирующих парадигм западного политического сообщества о глобальном распространении демократии. В связи с российским опытом институционального политического

проблема // Вестн. Фонда «Российский общественно-политический центр». 1996. Май; Салмин А.М. О некоторых проблемах самоопределения и взаимодействия исполнительной и законодательной властей в РФ // Полис. 1996. № 1; Шохин А.Н. Взаимодействие властей в законодательном процессе М., 1997.

²⁰ Зазнаев О.И. Полупрезидентская система: теоретические и прикладные аспекты. Казань: Казанск. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина, 2006.

²¹ См. например: *Samuels K.* Post-Conflict Peace-Building and Constitution-Making // *Chicago Journal of International Law*. 2006. Winter. Vol. 6. №. 2; *Diamond L.* Building Democracy After Conflict: Lessons from Iraq // *Journal of Democracy*. 2005. January. Vol. 16. P. 9–23; *Diamond L.* Promoting Democracy in Post-Conflict and Failed States: Lessons and Challenges // *Taiwan Journal of Democracy*. 2006. Vol. 2. № 2; *Dobbins J. et al.* America's Role in Nation-Building: From Germany to Iraq. Santa Monica: RAND, 2003; *Dobbins J., Jones S.G., Crane K., Degrasse B.C.* The beginner's guide to nation-building. Santa Monica: RAND, National Security Research Division, 2007; *Carothers Th.* U.S. Democracy Promotion During and After Bush / Carnegie Endowment for International Peace. Washington, 2007; *Counterinsurgency and constitutional design* // *Harvard Law Review*. 2008. Vol. 121. P. 1622–1643.

строительства, реализации принципа разделения властей этот ракурс представляет особый интерес, поскольку позволяет увидеть сложный внутренний характер российской политики в тесной связи с мировыми тенденциями. К сожалению, таких работ на настоящий момент немного, но они затрагивают весьма существенные аспекты рассматриваемой проблемы. Одно из первых исследований реализации программ помощи США России в 1990-е гг. представлено саратовским ученым С.Ю. Шениным²². Данная работа, на наш взгляд, даёт хорошее представление о конкретных политических акциях американской администрации в отношении как собственно своих российских партнеров того времени, так и в направлении формирования нового мирового порядка, обретения новой роли Америки в мире.

Наконец, стоит отдельно выделить группу научных исследований в которых рассматривается теория политических институтов и институционализация как политический процесс. Прежде всего, это труды классиков политической науки: Г. Алмонда, П. Бергера, Т. Лукмана, Р. Гудина, Х.-Д. Клингемана, Г. Друри, В. Меркель, Л. Круассан, Д. Норта, Б. Ротстайна, Р. Швери, У.Е. Бейкера, К. фон Бойме, В. Банс, Д. Истона, Э. Лэйна, С. Эрссона, Дж. Марча, Й. Олсена, Б.Г. Питерса, П. Пирсон, К.А. Шепсле, К.Л.Шеппели, С.Хантингтона, А.Этциони и др. Среди российских исследователей политических институтов стоит отметить работы Г.Г.Дилигенского, Г.А.Белова, О.Э.Бессоновой, В.М.Быченкова С.В.Патрушева, П.В.Панова, С.Г.Кирдиной, В.Г.Ледяева, В.В.Радаева, В.П.Тамбовцева, И.Н.Тарасова, С.Г.Сергеева и др.

Анализ научной литературы на сегодняшний день демонстрирует отсутствие комплексных политологических работ, посвященных изучению политической институционализации разделения властей в РФ. Остается целый ряд важных проблем, которые недостаточно изучены, а некоторые по-настоящему еще и не поставлены. Так, все еще не понятно, выполняло ли введение принципа разделения властей в политический и конституционный процесс задачу обновления идеологического дискурса процесса «демократизации» или преследовало цель недопущения концентрации властных полномочий в руках отдельной элитной группы? Остается пока открытым вопрос о понимании опыта кроссконституционного влияния на политические процессы. Необходимо изучение трансформации конституционных и внеконституционных политических институтов, существенно влияющих на реализацию полномочий ветвей государственной власти. Кроме того, необходимо понять, насколько прочно заложенное в 1993 г. основание Российского государства в части полномочий органов государственной власти, институционализировалась ли российская версия «разделения властей» или есть вероятность её радикальных изменений?

Объектом исследования выступают институты государственной власти Российской Федерации, определяющие основные направления политического развития России в постсоветский период.

²² Шенин С.Ю. Возвращение в Россию: Стратегия и политика американской помощи (1990-е гг.). СПб.: Филол. фак. СПбГУ, 2008.

Предмет исследования – современное состояние и перспективы политических механизмов разделения и взаимодействия ветвей государственной власти,

Цель исследования – проанализировать ключевые тенденции институциональных и концептуальных изменений в политической системе современной России на уровне механизмов разделения властей и выявить стратегические и тактические направления их оптимизации.

Достижению поставленной цели служит решение следующих научных задач:

- определить современное значение доктрины разделения властей для развития российской и зарубежной политической мысли и использования ее достижений в идеологическом и нормативном творчестве, специфику её применения в теории и практике государственного строительства;
- оценить возможности/ограничения использования концепции политической институционализации при рассмотрении процессов развития российской государственной власти постсоветского периода;
- проанализировать адекватность терминологии используемой в политической науке для обозначения процесса институциональной трансформации (и в некоторых случаях её результата), (понятия «заимствования», «импорт» и «трансплантация», «рецепция» и др.);
- с позиции институционального подхода исследовать основные тенденции взаимодействия ветвей государственной власти в РФ;
- выявить условия и особенности проявления дискреционных полномочий главы государства и их влияние на изменение баланса полномочий ветвей государственной власти;
- установить характер, направление и результаты кроссконституционного влияния на процесс разработки отечественной формы правления, зафиксированной в Конституции РФ 1993 г. в части закрепления полномочий органов государственной власти;
- рассмотреть особенности конкретных форм реализации принципа разделения властей в наиболее значимых проектах конституционного реформирования России 1990-х гг. и их влияние на политический процесс в стране;
- определить качественные характеристики развития новых политических институтов, возникших как дополнительные внеконституционные механизмы взаимодействия ветвей власти в РФ в 2000-е гг. (Государственный Совет РФ, Общественная палата РФ, институт парламентского расследования);
- установить, в какой степени возникновение и развитие новых политических институтов способствует/ограничивает процесс институционализации разделения властей в России;
- провести анализ влияния конституционных поправок, реализованных в 2008 г., на систему взаимодействия ветвей государственной власти и политическую систему России, в целом;
- в рамках анализа конституционных проектов, представленных различными экспертными центрами, осуществить оценку возможных путей дальнейшей эволюции принципа и практики разделения властей России.

Рабочая гипотеза исследования. В европейской политической теории традиционным стало рассмотрение политического процесса в рамках двух основных парадигм – «революция» и «реформа». В то же время, целый ряд трансформаций в реальной политической жизни не могут быть последовательно отнесены к «революционным» или «реформационным». В этом смысле институционализацию разделения властей в РФ можно характеризовать как процесс развития внутреннего либерального потенциала конституционного принципа в условиях «нелиберальной» политической среды.

Данный процесс связан с использованием зарубежного опыта институционального строительства, имеет склонность к постоянной институциональной импровизации, выражающейся в «достройке» конституционных институтов и дополнении их «внеконституционными». Устойчивость такой властной конструкции обеспечивается, прежде всего, постоянным поиском возможностей сохранения конституционной основы при минимальных коррекциях текста Конституции РФ и развитием непубличных элитных договоренностей и компромиссов в распределении власти и ответственности.

Необходимо учесть, что в либерализме на пути его эволюции от «классической» версии до «неолиберализма» происходила эволюция понимания принципа разделения властей. В настоящее время он приобрел смысл, подразумевающий усиление государственной власти, расширение ресурсной и функциональной основы ее доминирования в качестве субъекта в политическом процессе. Однако закрепление данного принципа в российском конституционном праве было связано с тем «старым» пониманием, которое свойственно было периоду XVIII века, с особым отношением к «разделению властей» как средству ограничения власти правом, способу сделать единую и абсолютную государственную власть более безопасной для общества.

Хронологические рамки исследования. В диссертации реализован проблемный принцип построения авторской аргументации. Но первичный эмпирический материал и событийная фактура укладываются в ограниченный временной интервал. Нижняя граница – начало 1990-х гг. (с момента старта работы по подготовке текста новой Конституции для России). Такой отправной пункт определен по причине важности понимания целого ряда исторических событий и фактов, связанных с формированием правящего класса России, его внутренней дифференциацией, идеологическими и политическими противоречиями на ранних этапах демократизации. Верхняя граница исследования – весна 2010 г. в связи с тем, что к данному времени появился целый ряд альтернативных конституционных проектов преобразования существующей модели власти и формы правления в России. К указанному времени реализованы поправки к Конституции России, затронувшие вопросы полномочий высших органов власти. Кроме того, к этому периоду относится появление первого опыта применения законодательства о парламентском расследовании в РФ.

Теоретическая и методологическая основа исследования.

Неоднозначность, сложность и высокая политическая конфликтность

развития постсоветской властной системы в России диктует необходимость использования соответствующей методологии исследования. Изучение процесса институционализации разделения властей требует такого инструментария, который позволяет учитывать различные факторы динамики политических институтов, макро- и микро- уровень политического процесса в стране в конкретный временной период, особенности отечественной политической культуры и традиций. Поэтому в данном исследовании использовались институциональный, нормативный, компаративный и ряд других методов. Базовым в исследовании является неинституциональный подход в его исторической и рационалистической (теория рационального выбора) разновидности. Анализ динамики постсоветской политической системы проводился с использованием транзитологической концепции, её критического осмысления в рамках теории посткоммунизма.

Неоинституционализм рационального выбора фокусирует внимание на двух ключевых для нашего исследования проблемах: как происходит взаимодействие акторов в рамках существующих институтов и как эти институты возникают. На деле это неразрывные вопросы, так как, взаимодействуя, акторы одновременно создают и изменяют институты, а в процессе их создания и изменения происходит взаимодействие. Как полагают современные исследователи в аналитических целях надо различать эти два вида теорий: если ставится задача «исследовать влияние институтов на взаимодействие акторов, институты — независимая переменная. Если мы исследуем взаимодействие акторов с целью создания или изменения институтов, они — зависимая переменная, представляют собой результат, последствие данного взаимодействия»²³. И в том, и в другом случае главным критерием институционального развития может выступать концепция транзакционных издержек (их снижение выступает в качестве свидетельства о повышении эффективности институциональных механизмов власти, напротив, их повышение является индикатором снижающейся эффективности).

Историческая версия неоинституционализма даёт возможность внимательно оценить институты как процедуры, нормы и конвенции (формальные и неформальные) с позиции исторического опыта, то есть реконструировать траекторию предшествующего развития. Таким образом, сочетание двух версий институционализма позволяет реализовать стратегию исследования, учитывающую сложность институциональных политических трансформаций в новейшей истории России.

В исследовании использовался также подход, предложенный К.Л.Шеппели, позволяющий оценить не только те институциональные новации, которые реализованы представителями правящего класса в своей политической стратегии, но и те, от которых отказались по различным причинам. Внимание к «конституционализму отвержения» позволяет рассмотреть более широкий спектр вероятностей, чем те, которые изначально берутся во внимание

²³ Панов П.В. Институционализм рационального выбора.// Институциональная политология: Современный институционализм и политическая трансформация России / Под ред. С.В. Патрушева. М., 2006. С.51.

«конституционализмом заимствований», и, главное, попытаться понять причины сделанного выбора.

Транзитологическая парадигма, несмотря на телеологичность, которая подвергается справедливой критике, даёт возможность зафиксировать основное направление развития постсоветского политического режима, декларированное правящей элитой. Это позволяет анализировать российскую демократию как развивающийся режим по различным параметрам, среди которых: роль конституционной закреплённой модели распределения полномочий ветвей власти и её признание различными политическими силами, уровень доверия граждан к политическим институтам, приверженность политического класса существующим правовым процедурам и неформальным соглашениям и др.

Сравнительный подход использовался в работе для выявления общих тенденций институциональной эволюции постсоветских политических режимов, а также для определения специфики протекания российского процесса становления разделения властей как базового конституционного принципа организации государственной власти. В качестве сравнительных референтов выступали в ряде случаев постсоветские республики (Украина, Казахстан и др.), а также государства, имеющие полупрезидентскую республиканскую форму правления.

Эмпирическую и информационную основу диссертационного исследования составляют обобщённые данные о практической деятельности органов государственной власти России, статистические материалы, справочная литература. Источники информации по характеру и формам представления политической действительности можно распределить на ряд основных групп.

Во-первых, это официальные государственно-правовые документы: Конституция Российской Федерации; документы государственных органов, прежде всего федеральных: федеральные конституционные и федеральные законы; законы о поправках к Конституции РФ, акты палат Федерального Собрания Российской Федерации; указы и распоряжения Президента Российской Федерации, Послания Президента РФ к Федеральному Собранию РФ, постановления Правительства Российской Федерации, Постановления Конституционного Суда РФ, а также нормы действующего законодательства некоторых зарубежных стран. Использовались также некоторые международно-правовые документы.

Во-вторых, это материалы практики законопроектной работы. В частности материалы Конституционного Сопещения 1993 г.²⁴, проекты преобразования действующей Конституции РФ и альтернативные проекты, появившиеся в публичном политическом пространстве в последние пятнадцать лет. Использовались материалы работы Общественной палаты РФ (ежегодные доклады о состоянии гражданского общества в России и др. документы). Кроме того, к этой группе можно отнести материалы парламентских расследований

²⁴ Конституционное совещание: Стенограммы. Материалы. Документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г.: В 20 т. / Под ред. С.А. Филатова, В.С. Черномырдина и др. М., 1995.

России и ряда зарубежных государств, послужившие основой для принятия законодательных решений.

В-третьих, в диссертации используются материалы отечественной и зарубежной периодической печати, посвященные различным аспектам становления и функционирования структур политической власти в РФ. Широко привлекались информационные ресурсы Интернет в части получения доступа к полнотекстовым библиотекам и базам данных по политическому процессу, конституционному праву, практике государственного строительства.

В-четвертых, исследование основано на методах вторичного анализа социологических данных, экспертных оценок, результатов всероссийских исследований ведущих институтов и агентств. Целый ряд материалов исследования был получен непосредственно при участии автора в ходе выполнении ряда исследовательских проектов с использованием различных процедур сбора первичных данных (фокус группы, глубокие интервью, массовые опросы, составление политических прогнозов). В данном случае, речь идет о научных проектах: «Проблема восприятия власти в контексте региональной идентичности» (АНО «ИНО-Центр», Саратовский МИОН, 2003-2004 г.); «Политические институты и политические практики посткоммунистического общества: потенциал устойчивости традиционной модели власти» (АНО «ИНО-Центр», Саратовский МИОН, 2004-2005 г.); «Будущее России: взгляд из центра и регионов (политическая сфера)» (АНО «ИНО-Центр», 2005 – 2007 г.); «Социально-экономическое и социально-политическое самочувствие регионов в ситуации кризиса» (АНО «ИНО-Центр», Саратовский МИОН 2009 г.).

Научная новизна исследования заключается в новом теоретическом ракурсе, совмещающем правовые и политологические подходы, что позволяет дать обобщенную оценку динамики и качественного состояния политической системы постсоветской России, процесса институционализации конституционного принципа разделения властей. Выделены основные итоги политического развития России в последние двадцать лет, которые определяют векторы развития политической системы на среднесрочную перспективу. Конкретные элементы новизны заключаются в следующем:

– новым является вывод, что базовым для функционирования современных социально-политических систем, независимо от уровня их правовой и институциональной организации, можно считать устойчивое несоответствие принципа разделения властей практическим формам его осуществления. Это можно считать одним из базовых индикаторов кризиса либерально-демократической версии модернизации современных государств;

– предложена авторская трактовка тех внутренних и внешних условий, политических процессов, которые определили институционализацию принципа разделения властей в России (изменения идеологических ориентиров развития общества, стремление политических элит страны к формированию новых структур государственного управления на основе использования политического опыта развития западных демократий и актуализации собственных российских либеральных традиций);

– предложен подход к анализу процесса институциональных заимствований, основанный на учете того, что позиции основных политических акторов, их роли в процессе выработки современной конституционной модели власти в нашей стране подвержены перманентной изменчивости в силу воздействия внутри и внешнеполитических вызовов. Эта изменчивость делает невозможным определение той временной и пространственной точки, в которой институциализация разделения властей может «завершиться» в ближайшей перспективе. Последнее вызывает необходимость проведения соответствующих корректировок в методологии политологических прогнозов;

– выделена доминирующая совокупность специфических признаков отечественной формы правления (процедура назначения главы правительства, практика консультаций президента и глав парламентских фракций, право главы государства председательствовать на заседаниях правительства, наличие института парламентских расследований, ежегодные отчеты Правительства РФ перед Государственной Думой, послания Президента РФ к Федеральному Собранию РФ), на выявление динамики которой необходимо ориентировать методологию политического анализа и прогнозирования;

– выявлена специфика понимания российскими элитами, закрепленного в нормативной базе государства, принципа «сдержек и противовесов». Показано, что именно эта специфика генерирует устойчивое стремление к созданию новых, в том числе не предусмотренных Конституцией властных институтов, усложнения политической структуры в целом;

– в существующие правоведческие периодизации процесса усиления влияния правительств и изменений в балансе ветвей власти были внесены авторские дополнения (собственно политические критерии оценки функциональности разделенных ветвей власти, в частности — такой ключевой критерий как развитие дискреционных полномочий главы государства и исполнительной власти, в том числе в рамках курса «антитеррористической политики»). Это позволило уточнить границы периодов и сделать эту периодизацию, в целом, соответствующей потребностям современной политической науки;

– определена закономерная связь между кризисным состоянием политического процесса и предоставлением государственной властью действующим элитам возможности наделения собственными смыслами принципов организации государственной власти. Такое наделение является одним из базовых механизмов легитимации властных претензий элит в условиях модернизации. В месте с тем, показано, что оборотной стороной такого механизма является возможное разрушение или радикальная смена существующей конституционной модели разделения властей, подрыв преемственности в смысловом наполнении правовых норм;

– показано, как данное противоречие на практике преодолевается посредством введения в конституционное пространство российской политики особых, «параллельных» политических институтов, предназначенных снимать смысловое и функциональное несоответствие между политической теорией разделения властей и политической практикой, а также служить «полигоном»

для разработки альтернативных устоявшимся политическим процедурам;

– предложен ряд авторских аргументов в пользу того, что современная фаза российского политического процесса характеризуется общей «перегрузкой» всей системы отношений между элитой и общественными группами связанной с чрезмерной эксплуатацией по определению ограниченных возможностей этих «параллельных» институтов. Желание элит обеспечить эти институты максимальной легитимностью помимо установленного Конституцией порядка создает проблемы их публичной легитимации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Принцип разделения и взаимодействия ветвей власти в своё время стал одним из важнейших оснований идеологической концептуализации либерально-демократических преобразований авторитарных государств. Сформировалось представление о том, что разделение властей является универсальным критерием развития демократического правового государства, позволяющим оценить эффективность конституционной организации власти, обеспечить условия для взаимного контроля и сдерживания различных сегментов политической элиты. Однако, прошедшие два столетия показали, что и концептуальное понимание разделения властей и практическое институциональное её воплощение может различаться очень существенно, в том числе и в «усеченном» виде. Последнее означает формирование классической схемы трех ветвей власти, ответственных за разные функции властного действия (правотворчество, исполнение закона, судебная функция), но без обеспечения механизмов социальной ответственности через распределение полномочий.

2. Реализация рассматриваемого конституционного принципа в условиях демократизации общества выступает как одна из составляющих «технического задания» при проектировании изменений властного механизма. Это стало возможным вследствие рассмотрения данного как одного из существенных признаков демократии, наряду с политическим плюрализмом, представительством интересов народа, конституционализмом. Кроме того, разделение властей играет роль одного из важнейших элементов рационализации представлений о власти, её десакрализации. «Разделенная» власть представляется более понятной и функционально обусловленной, чем власть, предстающая в образе неделимого монолита. Такое членение позволяет представить сложное властное действие, как обычный технический процесс со всеми присущими ему стадиями: от проектирования дизайна решения до его конкретного воплощения в виде отдельных норм или действий.

3. Феномен кроссконституционного влияния, конституционных и политических заимствований может быть отнесен к одной из разновидностей проявлений так называемой «гибкой власти». Для западных государств важна и крайне интересна в практическом отношении политика расширения «ареала демократии» в мире как формирование понятного и рационального политико-правового пространства, где действуют схожие (в идеале – общие и конвенциональные) принципы политического поведения наряду с

неравноправным и зачастую несправедливым мировым разделением труда и иерархией государств. «Экспорт» демократии силовым путем стал решением ряда острых проблем и противоречий социально-экономического и политического развития стран Запада. Прямое навязывание готовых рецептов «конституционной медицины» в полном отсутствии или при весьма слабой диагностике «пациентов» приводит к коллапсу стабильных государств, прямой и опосредованной «смене» режимов (в том числе и при помощи политических манипуляций с результатами демократических выборов, как это было в условиях «оранжевых революций» начала 2000-х гг.). После крушения СССР и распада ОВД в мировой политике стало доминировать убеждение о превосходстве либеральной идеологии, её естественной склонности к постоянной адаптации в совершенно разных социально-политических условиях. Все это в целом сформировало такую ситуацию для стран Восточной Европы и постсоветских республик, когда поворот к «правовому государству» и «гражданскому обществу» стал восприниматься элитами этих государств как «возвращение блудного сына» в «лоно семьи», что изначально ставило их в положение ведомых в политическом процессе. Суверенная воля народов этих государств стала выражаться на языке либеральной идеологии во многом благодаря распространению антикоммунистической риторики, стереотипизации представлений об идеологии вообще и её роли в политическом процессе.

4. Традиционное использование правовых подходов для анализа различных аспектов проблемы разделения властей в современной России, на наш взгляд, недостаточно. С одной стороны, они позволяют выделить основные нормативные условия разделения властей, которые в своей совокупности образуют сложно сконструированную систему взаимодействия органов государственной власти. С другой стороны, необходимо учитывать, что политические механизмы не всегда являются логическим дополнением к правовым институтам, закрепленным в российской Конституции и законодательстве. Некоторые из них возникают и развиваются как конституционные обычаи, политико-правовые традиции, сложившийся политический стиль управления. Во всяком случае, их нельзя свести исключительно к формально предписанным процедурам внутривластного взаимодействия. Политологический ракурс исследования позволяет более основательно указать на социально-политические условия развития формальных институтов, дополнить их анализом неформальных институтов и на этой основе предложить возможные прогнозы эволюции властной системы в целом.

5. Среди новых российских политических институтов можно отметить процедуры согласований важных кадровых назначений в государстве (например, Председателя Правительства РФ, судей высших судебных органов, Генерального прокурора РФ и др.), разработку государственной стратегии в различных социально-политических и экономических вопросах (практика ежегодных Посланий Президента РФ Федеральному Собранию, заседания Государственного Совета), проведение консультаций и слушаний по актуальным политическим вопросам (практика «круглых столов» с участием

главы государства и лидеров парламентских партий, работа Общественной палаты РФ). К новым политическим механизмам взаимодействия властей можно отнести институт парламентского расследования, закон о котором вступил в силу в конце 2005 г. Одной из реальных возможностей для совершенствования российской модели разделения властей является анализ зарубежной практики использования института контрасигнатуры.

6. Под политическими механизмами в данной работе понимается следующее. Во-первых, это совокупность принципов функционирования государственной власти, среди которых разделение властей – один из основных. Эти принципы имеют конституционное закрепление и являются идеологической основой современной российской государственности (народовластие, социальный и правовой характер государственности, республиканизм и федерализм и др.). Во-вторых, это определенное понимание ценности и политической функциональности данных принципов в политическом классе страны. Речь идет о том, в какой степени эти принципы приняты как установки для принятия конкретных политических решений, базовые ориентиры для поведения политических лидеров, российской бюрократии, в политическом сообществе в целом. Здесь на первый план выходят субъективные аспекты политического процесса, а также исторические и культурные, ментальные основания развития политических институтов в России. Для отечественной политической мысли долгое время было характерно обсуждение проблемы функционирования государственной власти в ином ключе – в контексте идеи соборности, с использованием византийской традиции симфонии, с особым вниманием к аспекту солидарности правителя и подвластных. Это сформировало достаточно серьезную установку на то, что всякое разделение само по себе опасно, деструктивно и является угрозой государству и обществу. В своем пределе такая позиция выражается в идее «раскола» как крайней формы противостояния, разрушающей и общество, и человека. В-третьих, политические механизмы разделения властей можно рассматривать как конкретные «технические условия», определяющие основные параметры политической системы, предопределяющие конкретный институциональный дизайн. В этом ракурсе важно выяснить, каково было «проектное задание» на создание российской модели разделения властей, зафиксированной в действующей конституции, а также насколько эти «тактико-технические характеристики» соответствуют основным принципам конституционного строя.

7. Декларация разделения властей и реальное осуществление его на практике не являются результатом согласований в российском политическом классе. Это может быть в полной мере отнесено к периоду 1992-1993 гг., когда разработка и принятие новой Конституции России стали высокointенсивным конфликтом, разрешившимся победой одной из сторон (и вытеснением с политической сцены другой) и складыванием новой институциональной основы политического режима. В дальнейшем, поскольку политический процесс развивался в основном в рамках действующей Конституции, постепенно происходит институционализация разделения властей. Данный

принцип разделяется основными политическими силами в стране, поддерживаются формально-правовые рамки его осуществления. В то же время, необходимо учитывать, что возникают и оформляются различные неформальные практики, способствующие этой институционализации.

8. В настоящее время институционализация разделения властей в России происходит в особых условиях функционирования «тандема». Можно отметить две ключевых тенденции этого процесса. Во-первых, в направлении дальнейшей «президентализации» системы власти в целом, что на практике может означать укрепление традиции моноцентризма власти, наряду с сокращением возможностей реального политического влияния парламента и независимого суда. В этом направлении видится реализация сценария дальнейшего развития авторитарных тенденций, консервирующих нынешнее состояние партийной системы страны, избирательного законодательства и политической практики ограниченной конкуренции. Во-вторых, остается вероятной перспектива развития всей политической системы в сторону упрочения реальной «бицентричности» исполнительной власти, когда наряду с сильным президентом сосуществует относительно независимый в выборе политического курса и опирающийся на парламентское большинство Кабинет министров. Такой тренд возможен при условии динамичного и поступательного развития всех институтов политического представительства интересов и развития конкуренции.

9. Существует ряд противоречий институционализации конституционного принципа разделения властей в России. С одной стороны, происходит постоянная институциональная дотройка механизмов взаимодействия ветвей власти. Вводятся и начинают работать «параллельные» политические институты, призванные снять часть нагрузки с конституционно провозглашенных, выстраиваются определенные структуры коррекции – практика решений Конституционного Суда, выработка неформальных приемов внутривластных согласований («круглые столы», «четверки», элементы публичной политической дискуссии высших государственных лиц и др.). С другой стороны, главным инициатором институциональных изменений выступает сама власть, что затрудняет адекватную социально-политическую оценку этих новаций и зачастую умаляет возможности их публичной легитимации (особенно ярко это продемонстрировал процесс «корректировки» российской Конституции в 2008 г.). Другим важным противоречием является временное совпадение совокупности объективных факторов укрепления авторитарных тенденций и потребностей развития и укрепления демократического потенциала власти. Масштаб задач, стоящих перед страной в целом на фоне демографического «угасания», утраты статуса сверхдержавы и одновременного сохранения уязвимо и опасного состояния континентальной протяженной, неравно освоенной страны с целым рядом тяжелых проблем (низкая транспортная связность при высокой неоднородности заселения, сырьевая в своей основе экономика, деградация образования, системы здравоохранения, науки, спорта и др.) могут быть основой для реализации

самых радикальных политических проектов, которые найдут поддержку в обществе.

10. В настоящее время можно наблюдать целый ряд конкретных политических предложений переустройства российской власти и общества в целом под реализацию сценариев «сохранения исторической субъектности» России. Каждый из таких проектов даёт совершенно иное видение идеи разделения властей, что обеспечивает такую конкуренцию в идеологическом пространстве страны, которая в определенных условиях может стать опасной, деструктивной и, в конечном счете, снижающей вероятность позитивной политической и правовой преемственности.

11. Ключевой особенностью институционализации разделения властей в России является существенная роль неформальных политических институтов и практик. Смена трех президентов, пять созывов Государственной Думы, фактическое изменение избирательной и партийной системы, политико-правовых условий развития федерализма – все это шло и идет в настоящее время не только и не столько в логике Конституции РФ, развития её основных принципов. Неформальные и преимущественно непубличные институты, фиксирующие основные договоренности внутриэлитного консенсуса демонстрируют также значительную способность к адаптации. Об их существовании и реальном весе общество узнает каждый раз, когда возникает серьезный вопрос о том, насколько эти «внутренние правила игры» действительно разделяемы большинством правящего класса. Не случайно так велик в стране и за рубежом интерес к «преемничеству» как особой неформальной практике трансляции высшей государственной власти в России. Не остаются без внимания и те ситуации, когда возможность элитного раскола прямо или косвенно декларируется представителями правящего класса. В силу этого на первый план выходят не только конституционно определенные «сдержки и противовесы», которые в России, безусловно, есть. Но главными в критические моменты предстают особые, «аппаратные» балансы полномочий и ответственности, которыми власть пользуется реально как в оперативном повседневном управлении, так и для решения серьезных вопросов на долгосрочную перспективу.

Теоретическое и научно-практическое значение. Проведенное исследование открывает возможность развития нового научного направления в области изучения политических институтов, связанного с политологическим анализом нормативной составляющей политического процесса, институционализации формальных и неформальных политических практик, постсоветской политической трансформации России. Авторский ракурс позволяет включить в предметное поле исследований институты и технологии кроссконституционного влияния, феномены «мягкой силы», характеризующие политику современных государств. Основные положения работы, её выводы и конкретные результаты позволяют в дальнейшем развивать институциональные исследования российской власти в направлении уточнения тех оснований, по которым выстраиваются периодизации современного политического процесса и прогнозы его перспективы. Рекомендации автора призваны способствовать

оптимизации деятельности политических институтов, содействовать конституционному процессу в России в направлении сохранения и развития позитивных тенденций демократизации государственной власти.

Основные выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы органами власти Российской Федерации при принятии решений в сфере государственного строительства, совершенствования нормативной базы взаимодействия ветвей власти, формировании условий для демократической и ответственной социальной политики.

Результаты данного исследования позволяют использовать их в преподавании целого ряда политологических и правовых дисциплин: политологии, конституционного права, теории политики, сравнительной политологии, теории политических институтов, политических процессов в современной России, спецкурсов; при подготовке учебников, учебных пособий и учебно-методических разработок.

Апробация результатов исследования. Выводы и основные положения диссертации изложены автором в двух монографиях, научных статьях, учебных и учебно-методических публикациях, тезисах докладов. Диссертант имеет пятнадцать статей, опубликованных в ведущих рецензируемых журналах перечня ВАК. Всего по проблеме опубликовано 60 работ, общим объемом свыше 65 печатных листов.

Основные проблемы по теме диссертации разрабатывались автором в рамках выигранных коллективных грантов и индивидуальных стипендий Министерства образования РФ (1998—2001 гг.), Московского общественного научного фонда (1998 г, 1999 г.); АНО «Ино-центр» (2004 г., 2005 г., 2007 г., 2009-2010 гг.), РФФИ (2010 г.).

Автор диссертационного исследования многократно выступал с докладами и научными сообщениями по теме работы на различных международных, всероссийских, региональных и вузовских конференциях, семинарах, «круглых столах» и иных научных мероприятиях. В частности, на III Всероссийском конгрессе политологов «Выборы в России и российский выбор» (2003 г., Москва), IV Всероссийском конгрессе политологов «Демократия, безопасность, эффективное управление: новые вызовы политической науке» (2006 г., Москва) и V Всероссийском конгрессе политологов «Изменения в политике и политика изменений: стратегии, институты, акторы». (2009 г., Москва); Международной научной конференции Российской ассоциации политической науки «Трансформация политической системы России: проблемы и перспективы» (Москва, 2007 г.), Всероссийской научной конференции «Системные характеристики политического режима современной России и стран Центрально-Восточной Европы» (Саратов, 2005 г.), Всероссийской конференции «Политический процесс в условиях подготовки к избирательным кампаниям 2007 – 2008 гг. в Российской Федерации» (Казань, 2006 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы защиты конституционных прав и свобод граждан России в контексте новых геополитических реалий» (Москва, 2008 г.); методологических семинарах

Саратовского регионального отделения РАПН (Саратов, 2009—2010гг.); Международной научно-практической конференции «Политико-правовые технологии взаимодействия власти, общества и бизнеса в регионах» (Саратов, 2010 г.), Всероссийской научной конференции «Россия в мире: гуманитарное, политическое и экономическое измерение» (Москва, 2010); Всероссийской научно-практической конференции «Россия в процессе модернизации: социально-политические аспекты» (Армавир, 2010) и др.

Материалы и выводы диссертации применены автором при чтении лекционных курсов «Политические отношения и политические процессы в современной России», «Конституционное право», «История политических учений» часть 3, «Политическая психология» в Саратовском государственном университете имени Н.Г.Чернышевского.

Диссертация обсуждалась на заседании кафедры политических наук Саратовского государственного университета имени Н.Г.Чернышевского и была рекомендована к защите.

Структура диссертации определяется научно-практической значимостью темы, состоянием её изученности и внутренней логикой самого исследования. Она состоит из введения, четырех глав, включающих восемнадцать параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **«Введении»** обосновывается актуальность темы исследования, представлен анализ ее научной разработанности, объект и предмет исследования, сформулированы цель и задачи; определены теоретико-методологические основы и эмпирическая база исследования; сформулирована гипотеза исследования, выделены основные положения, выносимые на защиту; обозначена новизна и практическая значимость диссертации, указаны основные параметры апробации основных положений и полученных результатов.

Глава 1. «Специфика реализации принципа разделения властей в современных условиях» определяет современное понимание принципа разделения властей и фиксирует авторское видение тенденций его политической эволюции.

В параграфе 1.1 «Современное понимание принципа разделения властей» предлагается отправной пункт всех дальнейших рассуждений, касающийся современного состояния доктрины разделения властей как одной из базовых либеральных традиций демократических государств и, одновременно, как технологии обеспечения современного государственного управления. Принцип разделения властей давно стал одним из основных конституционных и политических принципов современного демократического государства. Его признание в мире стало политической реальностью последних двух столетий. После творческого воплощения идей Ш. Л. Монтескье «отцами-основателями» США стало возможным вести речь о том, что либеральный принцип конкуренции, распространенный на сферу государственной власти, дает возможность установления таких нормативных рамок, которые позволяют ограничивать произвол и уравнивать различные социальные основания власти.

В современной политологии принято считать, что корни концепции разделения властей уходят далеко в прошлое. Они присутствуют в античных государствах, обозначены в английской Великой хартии вольностей 1215 г. Есть мнение, что данная концепция насчитывает уже свыше 3000 лет, что указывает на ее дохристианские корни.

На наш взгляд, в современном понимании разделения властей есть как минимум два основных аспекта: правовой и политический. С точки зрения права важным и значимым представляется описание норм, устанавливающих порядок и конкретные рамки реализации принципа разделения властей. При этом в стороне остается вопрос о назначении этих норм, их социально-политической сущности и ценности. В таком ракурсе конституция страны выглядит как установление системы государственных органов и письменная гарантия прав и свобод граждан. Все это ведет к тому, что авторы, занимающиеся данной проблемой, вынуждены постоянно констатировать «внешнюю» оболочку данного принципа (т.е. его провозглашение и конституционно-правовое оформление) и то «ядро», которое так или иначе в виде конкретных политических, социальных, экономических и культурных противоречий часто вынужденно прорывается наружу. Стандартное объяснение в таком случае – несоответствие национальной традиции, культуры, исторического опыта принятой правовой формуле.

Однако возможен и иной подход к проблеме, который можно обозначить как собственно политологический. С этой позиции принцип разделения властей играет роль одного из самых важных инструментов в недопущении монополизации социальной власти, сосредоточения ее в руках только одной социальной группы или ее представителей. Теория, которую сформулировали в наиболее полном виде на рубеже XVII–XVIII вв. великие представители Просвещения была направлена на то, чтобы, опираясь на силу человеческого разума, создать такие условия, при которых монополизация власти станет недоступна или существенно ограничена.

Разделение властных функций между сословиями общества оказывается в теории Монтескье практической, то есть социальной, гарантией конституционного ограничения власти. И хотя сословное устройство современного общества, по крайней мере, в большинстве европейских стран юридически ликвидировано, но все же влиятельные его рудименты остаются в виде кланово-корпоративных и им подобных ассоциаций и образований. Сегодня, правда, носители подобных тенденций предпочитают «жесткому» конституционному разделению властей «гибкое» распределение власти на основе многопартийного парламентаризма.

В конце 1990-х – начале 2000-х гг. этот принцип стал использоваться как один из показателей демократического развития страны. Естественно, на этом пути возникла масса трудностей, так как формы правления в государствах, внешне сходные, зачастую демонстрируют весьма серьезные отклонения от «средних величин», чем постоянно пользуются сторонники четкого и доктринального воплощения «демократических институтов».

В параграфе 1.2 «Тенденции взаимодействия ветвей власти» представлены основные политические тренды в развитии механизмов взаимодействия ветвей власти, имеющие объективный характер и позволяющие наметить некоторые векторы понимания современной политической ситуации в России в широком политическом контексте.

Основной тенденцией можно определить возвышение прерогатив исполнительной власти. Следует отметить, что исполнительная власть играет ведущую роль в государственном механизме, и эта тенденция, характерна и для либеральных демократий и для диктатур. Она появляется и проявляется во многом из-за распространившейся в межвоенный период (в 20–30-е гг. XX в.) практики делегированного законодательства и чрезвычайных (дискретных) полномочий. Исполнительная власть, таким образом, фактически получила возможность решать сложные текущие проблемы весьма оперативно (определение масштабов вмешательства государства в экономику, внешнеполитические и военные акции) и зачастую бесконтрольно. Иначе говоря, делегированное законодательство и чрезвычайные полномочия, сопровождаемые, как правило, засекречиванием или ограничением потока информации, имели своим следствием сокращение полномочий представительных учреждений.

Второй тенденцией, на наш взгляд, является изменение реального политического значения законодательной власти. Снижение роли легислатур было подмечено еще в 1960-х гг. Но истинная функция представительных ассамблей сегодня — это не законодательство, а в первую очередь обсуждение наиболее значимых общественных вопросов («конгресс мнений»), критика, а значит, и контроль исполнительной власти. Иначе говоря, парламент становится большим жюри нации, местом для обсуждений и согласования. При этом, говоря о законодательных функциях легислатуры, стоит отметить, что в некоторых странах ассамблеи действительно издают законы, в других они — лишь машины для штампования законов. Также значительны различия ассамблей и как форумов, обсуждающих дела наций.

Помимо опасностей периодического возвышения исполнительной власти существует и такая возможность искажения принципа разделения властей, как возникновение «государства партий». Этот феномен существует в той или иной мере практически во всех демократиях развитого индустриального общества. Лидеры правящей партии обычно становятся основными функционерами правительства, поэтому, прежде всего правительство, а не парламент, претендует на выражение всеобщих интересов в их партийной интерпретации. Таким образом, фактическим законодателем является «партийный истеблишмент» или «кокус» (определение видного русского ученого М.Я. Острогорского), занимающий посты в правительстве. «Противоядием» принципу функционирования «государства партий» служат, на наш взгляд, два основных механизма: наличие развитого гражданского общества и его эффективного взаимодействия с государством, а также беспартийность администрации, бюрократического аппарата. Кроме того, главным противовесом «партийной власти» обычно считают власть судебную.

В параграфе 1.3 «Дискреционные полномочия главы государства и баланс ветвей власти» анализируется проявление доминирующей тенденции в развитии взаимоотношений ветвей государственной власти.

Ключевым пунктом в процессе усиления реальных политических прерогатив исполнительной власти является, по нашему мнению, распространение практики применения так называемых дискреционных полномочий главой государства.

Существующий взгляд на сущность дискреции как явление, присущее современному государственному механизму, в силу имеющихся «умолчаний» закона и проявлений «усмотрения» правоприменителя, предлагается дополнить политологическим подходом. Его внимание сосредоточено на социально-политических условиях и реальных обстоятельствах подобных проявлений, чтобы понять возможности дальнейшего закрепления, «конституирования» однажды принятых решений, их упрочения наряду и «поверх» существующего правового регулирования. Последний аспект неизбежно выводит на проблему политической культуры власти, политического сознания и мотивации конкретных действий представителей правящего класса.

На протяжении всего XX в., можно выделить несколько этапов такой эволюции взаимоотношений парламента и правительства: **первый этап** – с начала столетия до Первой мировой войны (формируется принцип ответственности правительства перед парламентом), **второй** – межвоенное двадцатилетие (оформление института чрезвычайного положения и делегированного законодательства), **третий** – после Второй мировой войны (закрепление в конституциях норм ответственности правительства). Кроме того, на наш взгляд, можно выделить еще два этапа этого процесса.

Четвертый этап начинается с конца 60–70-х гг. XX в. Наряду с продолжающимся усилением исполнительной власти, развиваются старые и возникают новые, более детализированные формы ответственности правительства. Такая регламентация содержится уже не только в виде конституционных норм или поправок, но и в развитии вненормативных чисто политических формах — «обычаях», традициях, соглашениях.

Пятый этап развития дискреционных полномочий и очередного импульса к изменениям в системе разделения властей в этой связи связан с так называемой «антитеррористической политикой» США и их союзников по коалиции в Афганистане и затем в Ираке. В той же логике можно рассматривать действия российской власти в ситуации критической угрозы терроризма. После захвата школы в г. Беслан в сентябре 2004 г. Президент РФ В.В. Путин выступил с инициативами об изменении некоторых структур власти. Это коснулось не только собственно правительства и исполнительной власти в целом, но и всей системы государственной власти.

Такие подвижки во властных структурах свидетельствуют о реакции на серьезные угрозы безопасности и, кроме того, свидетельствуют о кризисе внутри системы власти, дисбалансах механизмов «сдержек и противовесов». Это можно считать проявлением новой фазы структурного развития внутри

либерального государства, причиной которой стала реализация принципов глобальной корпоративной экономики.

Параграф 1.4 «Особенности функционирования российской модели разделения властей» посвящен анализу своеобразия работы конституционного принципа разделения властей в РФ. В этой связи выделяется ряд противоречий характеризующих сочетание объективных и субъективных факторов политического процесса.

1. Выработка и принятие модели разделения властей в условиях отсутствия единства понимания сути принципа разделения властей, при формальном его принятии и провозглашении. Согласие на то, как, собственно, «делить» власть, то есть как сочетать интересы различных политических сил в государственном управлении, не было достигнуто. Принятая конституция стала не формой согласия в обществе, а, наоборот, актом победившей стороны, институционально закрепившей фактическое «продавливание» одной модели.

2. Этим «техническим заданием» Конституции было стремление создать механизм разделения властей, настроенный именно на конкретную личность.

Сомнительная легитимность конституционной модели разделения властей связана также и с методом ее принятия — всенародным референдумом, не способным в принципе разрешить сложные политико-правовые вопросы, тем более в кризисных условиях.

3. Особый фактор, существенно повлиявший на принятие и существование до сегодняшнего дня действующей модели разделения властей в России — это поддержка Запада. Лидеры многих западных государств открыто поддержали в разгоравшемся конфликте ветвей власти Президента РФ. Это была, на наш взгляд, поддержка, прежде всего лично Ельцина, а значит, и предлагаемой им модели разделения властей, представленной в действующей Конституции.

Нестабильность современной российской политической системы, с характерными для нее постоянными конфликтами, существенно сказывается на механизме взаимоотношений трех ветвей власти, более того, чаще им самим провоцируется. Эта неустойчивость и повышенная конфликтность имеют и ситуативные причины (когда главную роль играют сиюминутные факторы кризисного властвования) и одновременно более глубокие предпосылки, уходящие корнями в прошлое. Можно выделить следующие группы факторов позволяющих рассмотреть проблему наиболее объективно.

Первую группу можно условно обозначить как **политико-правовые**, или собственно **институциональные** (хотя их влияние и значимость не ограничиваются лишь политическими и правовыми институтами).

Главный институциональный фактор, определяющий сложившуюся модель власти в РФ, — перекос системы разделения властей. Важнейший элемент политической системы — президентство. Оценивать его с точки зрения «сильное» или «слабое» представляется нам не совсем правильным и крайне опасным. Полагаем, что речь должна идти о просто еще не сформировавшемся до конца политическом институте. Президент является главой государства и в то же время обладает реальными полномочиями главы правительства. Это закреплено в действующей Конституции и, соответственно, дает возможность

многим ученым и политикам считать необходимым изменение такого положения. Президент располагает широчайшими полномочиями и не несет политической ответственности за свои действия. Всенародное избрание президента и крайне затрудненная процедура импичмента делает практически невозможным досрочное прекращение его полномочий.

Вторую группу составляют **психологические факторы**, которые в процессе взаимодействия ветвей власти играют не менее важную роль, чем институциональные. Поскольку в политике особое значение имеет «командная игра», то эффективность властных структур во многом определяется способностями и умением строить коллективные действия. К сожалению, факторы личной неприязни (противостояние Ельцин – Хасбулатов, политический конфликт Ельцин – Примаков и др.) и консолидация по принципу «против кого дружить будем» затрудняют приход представителей той или иной ветви власти к необходимости единения по долгосрочным вопросам национальной политики. Результатом может стать противостояние ветвей власти, направленное на «выталкивание» одной из них за пределы конституционного поля. Серьезной проблемой на сегодняшний день является взаимопонимание внутри «команды» Медведева и Путина, равно и как открыт вопрос о том – одна или две команды сегодня присутствуют в российской власти?

Параграф 1.5 «Сотрудничество ветвей власти в РФ: возможности и реалии» посвящен анализу наиболее важных аспектов политического сотрудничества ветвей государственной власти.

Система баланса ветвей власти в РФ может быть названа «сдержками и противовесами» весьма условно. Причины этого – уже отмеченный перевес в полномочиях, слабость политических институтов и их неоформленность в условиях повышенной внутренней конфликтности и т.д. Кроме того, сам термин «сдержки и противовесы», на наш взгляд, не вполне приемлем к оценке российской модели разделения властей, так как отражает иную политико-правовую конструкцию. Поэтому представляется оправданным использование термина «сдержки и противовесы», скорее, как описательного и доктринального, с учетом не только особенностей реального соотношения ветвей власти в РФ, но и сравнительно небольшого периода функционирования конституционной модели.

Важное место в механизме согласования политических интересов и выработке четкой линии исполнительной власти занимает **процедура назначения главы кабинета – Председателя Правительства РФ**. Актуализация конституционной роли и политического значения этой процедуры достигла своего пика только в 1998 г. («весенний» и «осенний» кризисы правительства). До этого вопрос о смене главы кабинета В.С. Черномырдина, занимавшего данный пост еще до введения в действие нынешней Конституции РФ, серьезно практически не ставился (постановка вопроса о доверии правительству в целом в июне 1995 г. не берется нами здесь в расчет, так как это несколько иная процедура, направленная на коллективную ответственность кабинета).

Особое внимание хотелось бы обратить на такое достаточно оригинальное явление, как условно называемое **«правление четверки»** и **практику «круглых столов»**. По сути, это форма консультаций, согласования позиций руководителей законодательной и исполнительной власти с участием главы государства. На наш взгляд, реализовать потенциал механизма «четверок» можно несколькими способами. Во-первых, специальной поправкой к Основному закону, предусматривающей необходимость регулярных консультаций руководителей законодательной, исполнительной и судебной властей (но это достаточно сложная и тонкая юридическая проблема, которую необходимо рассматривать более подробно не только в рамках данной работы). Во-вторых, можно использовать такую форму, как конституционный «обычай». Превращение «прецедентов» таких контактов ветвей власти в «обычай» может идти на основе взаимного согласия основных политических акторов регулярно придерживаться именно этого способа.

Право Президента РФ обращаться к парламенту с **ежегодным посланием** о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (ст.84, п. «е» Конституции РФ) является сравнительно новым государственно-правовым институтом для России. Многолетняя практика реализации этого права дает повод проанализировать его «сильные» и «слабые» стороны.

Одним из важнейших факторов согласованного функционирования ветвей власти и реализации механизма «сдержек и противовесов» представляется деятельность судебной ветви власти. Наиболее важной для понимания исследуемой проблемы представляется деятельность Конституционного Суда РФ (КС). Особенность юридической природы КС такова, что он должен не только применять Конституцию и право, но в определенной мере «творить» его. Полагаем, что любые решения КС по вопросам толкования, превращения или конкретизации норм Основного закона не могут удовлетворять **всех** участников возможного спора или **все** политические силы, действующие в обществе (даже если их цели и деятельность тождественны конституционному строю). Поэтому обвинения в излишней политизированности суда, наверное, всегда неизбежны. Другое дело – поиск «своей золотой середины» для КС РФ между юридизацией политики и политизацией конституционного правосудия. На сегодня этот поиск показал реальные позитивные результаты работы КС и некоторые его «промахи» в области регулирования механизма разделения властей.

На основании анализа ключевых решений, можно констатировать, что позиции Конституционного Суда РФ в отношении сложившейся модели разделения властей очень осторожны и политически ориентированы на консервацию сложившегося порядка.

Во **второй главе «Институциональный подход к проблеме разделения властей»** представлен анализ политических условий формирования конституционной модели разделения властей и становления института смешанной республиканской формы правления.

В параграфе 2.1 «Проблема институционального дизайна в контексте «транзита»» анализируется институциональный подход описания политических трансформаций общества. В центр внимания попадает парадигма «транзита», которая, несмотря на серьезную и во многом справедливую критику, часто выступает в качестве отправного пункта рассуждений о становлении и развитии демократических политических институтов. С начала 2000-х гг. в политической науке наблюдается постепенный поворот к поиску новых объяснительных моделей политической динамики постсоветских государств и, соответственно, возрастает число публикаций об авторитаризме и его разновидностях.

Можно отметить несколько факторов, осложняющих выбор между чисто президентской и чисто парламентской формами правления для переходных политических режимов:

- 1) опасности преобладания мажоритарных тенденций в президентских системах, могущие привести к расколу социально-политических сил и противостоянию ветвей власти;
- 2) трудно осуществимая процедура импичмента и риск военных переворотов и диктатур;
- 3) необходимость укоренившейся и эффективной партийной системы в парламентском режиме для создания стабильно действующего правительства, обладающего доверием основных политических сил.

Указанные сложности дополняются необходимостью учитывать национальные и культурные факторы той или иной страны, ее традиции и исторический опыт. Кроме того, переходный характер политического режима в условиях общемировой тенденции некоторого перевеса исполнительной власти осложняется персонификацией политики вообще. Распад старых структур и создание новых сопровождается кризисом институциональной легитимности (новые институты власти не являются еще общепризнанными и укоренившимися) и ориентацией большинства населения прежде всего на личности (личностная легитимация).

Так или иначе, но переходные режимы стран Латинской Америки и Азии (в Корее и в Филиппинах) на протяжении 1980–1990-х гг. строились в основном на принципах «жесткого» разделения властей, то есть президентской формы правления. Из примерно 25 стран Восточной Европы и бывшего СССР лишь три — Венгрия, Чешская Республика и Словакия — избрали для себя путь построения чисто парламентской системы. Кроме того, признаки такой системы имеют Словения, Эстония, Болгария и Молдова. Большинство же других стран Восточной Европы избрали для себя смешанную форму правления, которая в определенных случаях является по существу совершенно новой — «полупрезидентский, полупарламентарный гибрид с преобладанием черт той или другой республики, а иногда и с такими чертами, которые не были присущи ни президентской, ни парламентарной республике»²⁵.

Параграф 2.2 «Институциональные заимствования в современной политической науке» посвящен оценке адекватности концепции

²⁵ Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 1996. С. 465.

заимствований в строительстве политических и конституционных институтов, ее идеологическое и технологическое обеспечение.

Принимая некоторые ранее неизвестные и неиспользованные идеи и конструкции, политическая культура страны не только адаптируется к новым реалиям мира, но и получает возможность объективно оценить собственный уникальный опыт развития. Возникает ситуация определенной конкуренции на рынке идей и концепций, которая состоит в наличии «соблазнов» прямого заимствования, копирования чужого опыта.

В отношении заимствований, «трансплантаций» и даже «выращивания» политических институтов следует проявлять особую осторожность. Использование медицинских и экономических подходов к объяснению сложного и неоднозначного по используемым инструментам и достигаемому результату процесса вполне приемлемо лишь как теоретический ракурс. Однако необходимо учитывать, что в политической деятельности наряду с рациональным аспектом, четкой фиксацией интересов и стратегий постоянно присутствует субъективное измерение. Оно связано с политическим сознанием, политико-психологической мотивацией, ожиданиями, установками и стереотипами как лиц, принимающих решения, так и массового социального субъекта. Все это, в конечном итоге, может серьезно «поправить» стратегию и расчеты «хирурга-трансплантолога», нарушить его внутреннюю уверенность, равновесие, профессионализм и привести к нежелательным последствиям (в медицине – до летального результата). Это ставит на первый план в изучении процесса институциональных нововведений те особенности политического организма «реципиента», исторического, культурного опыта существования политической системы, которые могут решающим образом повлиять как на саму операцию «вживления» или «имплантирования», так и на дальнейшее политическое развитие. Причем, как показывает опыт нынешнего институционального строительства демократии США в Ираке и Афганистане, влияние это обоюдное. Страна-«донор» подвергается политическому риску нести бремя ответственности за неудачи и их последствия, обеспечивать определенные гарантии тем, кто реализовывал полномасштабные программы помощи становлению «демократии» (как среди американских граждан, так и тех, кто живет непосредственно в этих государствах).

Параграф 2.3 «Кроссконституционное влияние в процессе разработки российской модели разделения властей».

Методологической основой анализа рецепции политических институтов и конституционных заимствований в РФ являются, на наш взгляд, два наиболее существенных предположения. Во-первых, в подготовке конституционной модели РФ, действительно, широко использовался современный зарубежный опыт (открытым остается вопрос – насколько глубоко и качественно). Выбор сравнительных референтов, тех конституционных систем, которые выступали бы в качестве «образца» или «донора» носил зачастую случайный характер или был обусловлен особенностями международной конъюнктуры, динамикой внешнеполитических отношений России. Во-вторых, кроссконституционные влияния важно рассматривать не только как процесс обоснования

целесообразности тех или иных заимствований и их использования, но и как процесс отказа от других, альтернативных вариантов. Поскольку в данном случае мы получаем возможность оценки не только стратегии творцов новой политической системы, но и их конкурентов, открывается перспектива представить логику «отвержения». Так, например, совершенно очевидно, что авторы российской Конституции, восприняв многие западные институты взаимодействия ветвей власти, отказались от контрасигнатуры, что породило ряд серьезных проблем во взаимоотношениях главы государства и главы правительства.

Рецепция таких идей, как «разделение властей», «правовое государство», «гражданское общество» и др., в начале 1990-х гг. носила характер, прежде всего, *идеологического замещения*. В связи с кризисом самой коммунистической партии и, как следствие, утратой социальной поддержки декларируемых ее руководством целей и приоритетов возникла ситуация формирования нового языка описания политического процесса.

Причины такого выбора курса многообразны и противоречивы. Отметим наиболее существенные. Во-первых, существовавшая в нашей стране потребность в модернизации стимулировала поиск наиболее эффективных образцов социально-политического устройства, которые, естественно, предоставлял «загнивающий Запад». Технократическая советская элита рассматривала модернизацию как господствующую идеологию, а советская научная и творческая интеллигенция нередко выступала проводником такой модернизации. В тот момент, когда стали проявляться признаки кризиса «реального социализма», часть правящей элиты стала все более лояльно относиться к политической идеологии вчерашнего «противника». Во-вторых, в условиях длительного идеологического противостояния, когда соперничество на уровне идей и конкретных решений постоянно соотносилось с реакцией противника, сам противник превращался в одну из точек отсчета. Постоянные же контакты с Западом (доступные, кстати, только избранным представителям политической элиты и все той же интеллигенции) способствовали взаимопроникновению не только на уровне идеологических ценностей, но и операционального политического опыта. В-третьих, наибольшую силу «импортированные» идеи и концепции стали приобретать тогда, когда в условиях очевидного краха коммунистического «проекта» широкие массы людей оказались психологически подготовленными к смене идеологических ориентиров. На смену дискредитированным посредством политической пропаганды и манипуляций ценностям были представлены «новые», «подлинно демократические», «общечеловеческие». В конечном итоге возникли весьма своеобразные институциональные гибриды – новый парламент, институт президентства, Конституционный Суд и др., — которые созданы якобы в подражание западным образцам, где-то имитируют их деятельность, но в действительности функционируют по-советски, сочетая новую повестку дня с поведенческими стереотипами партийного руководства политическим процессом. Особую роль в этой институциональной трансформации сыграли СМИ, выступавшие в роли модераторов публичной российской политики.

Здесь проявился один из эффектов *soft power*, при котором подача оптимистической картины развития западной демократии сопровождалась критикой отечественного политического и социально-экономического опыта предшествовавших десятилетий. В результате произошла классическая инверсия стереотипов: институты «загнивающего Запада» (гражданское общество, правовое государство, разделение властей, рынок, конкуренция и др.) стали рассматриваться как желаемые и необходимые для выстраивания в отечественной политической системе.

Глава 3 «Политическое взаимодействие ветвей государственной власти в России: тенденции и перспективы» содержит анализ процесса развития механизмов взаимодействия ветвей власти с учетом появления новых политических институтов в последнее десятилетие.

В параграфе 3.1 «Государственный Совет РФ как механизм согласования интересов и взаимодействия исполнительной и законодательной властей» представлен опыт формирования Госсовета в контексте исторической традиции (XIX – начала XX вв.) и современных политических условий России.

Стоит отметить, что Госсовет РФ стал одной из институциональных рамок по реализации политики укрепления «вертикали власти» в России в начале 2000-х гг. Политический потенциал этого института определяется, на наш взгляд, не его правовым статусом и полномочиями, а скорее реальным политическим весом его членов (председателя — Президента РФ и губернаторов российских регионов). Являясь совещательным органом, Государственный Совет РФ позволяет Президенту РФ формировать важные «коалиции поддержки» для реализации собственного политического курса. Поскольку выбранная форма работы (периодические заседания и рабочие группы, готовящие очередную встречу под руководством Президиума) дает возможность главе государства оптимально апробировать дизайн конкретных государственных решений. Существование в таком виде этого органа усиливает и без того широкие возможности Президента РФ влиять на региональную политику. С другой стороны, использование госсовета как трибуны руководителями регионов и лидерами политических партий формирует каналы «обратной связи» в отечественной политической системе. Здесь же существует опасность имитации этой эффективной «обратной связи», так как парламентский контроль и политический плюрализм при выработке и реализации стратегических государственных решений становятся вторичными по отношению к возможностям неконституционного органа, каковым является Государственный Совет РФ.

Параграф 3.2 «Политические возможности Общественной палаты РФ» посвящен изучению влияния новой структуры в российской политической системе, призванной, помимо прочего, скорректировать имеющиеся механизмы принятия и реализации властно значимых решений.

Общественная палата РФ представляется на сегодня своеобразным политическим институтом с достаточно широкими возможностями, большим потенциалом. Однако все это по-настоящему не востребовано и не

используется. Причины такого положения видятся прежде всего в том, что ОП имеет пока только совещательные функции, конституционно полномочия ОП не закреплены, а значит власть не чувствует себя связанной обязательствами реакции на рекомендации и советы ОП. Кроме того, возможно, ОП, представляя различные позиции гражданского общества России, во многом заменяет представительные функции российского парламента. В связи с изменением законодательства о выборах в 2005 г. попасть в законодательный орган власти непартийным гражданам стало практически невозможно, что стимулирует поиски реализации возможностей политического участия в новой форме, которую может предложить данный институт.

Сегодня, когда палата уже продемонстрировала определенный опыт работы, в публикациях появляется немало критических отзывов как о самой идее создания ОП и соответствующем законе, так и о практике работы данного общественно-государственного института. Ряд авторов склоняются к мнению, что в нормальных странах эту функцию выполняет парламент. Определенные надежды связываются с экспертной деятельностью ОП. Зарубежные авторы зачастую определяют ОП как один из механизмов легитимации политического режима в России в условиях строительства «суверенной демократии». На первый план ставится, как правило, символический капитал данного института в условиях ослабления политического влияния парламента и структур гражданского общества. При этом реальная оценка конкретных аспектов деятельности Общественной палаты РФ и аналогичных институтов в регионах может быть достаточно высокой (в основном благодаря информационному освещению отдельных эпизодов деятельности членов ОП по защите прав и законных интересов российских граждан). Но эти проявления «позитивной активности» ОП не меняют общей картины функционирования гражданского общества в РФ, выступающего по отношению к власти «ведомым».

Параграф 3.3 «Парламентское расследование – контрольный механизм государственной власти» анализирует появление и использования в отечественной новейшей политической истории нового института, призванного обеспечить реальные «сдержки и противовесы».

Можно предположить, что принятие закона о парламентском расследовании связано с необходимостью урегулирования важных политических и правовых вопросов, возникающих в условиях какого-либо политического кризиса с тяжелыми последствиями, затрагивающего интересы значительного количества людей. В подобных условиях возникает ситуация, когда необходимы, с одной стороны, решительные действия по преодолению негативных последствий кризиса, а с другой – требуется детальный анализ причин и обстоятельств, приведших к нему. И если с первой задачей призваны справиться, как правило, органы исполнительной власти государства, силовые структуры, судебная система, то вторую задачу, на наш взгляд, эффективнее решать тесным взаимодействием законодательной власти с двумя другими.

Механизм парламентского расследования в современной России был впервые реализован в конце 2009 г. в связи с крупной техногенной катастрофой – аварией на Саяно-Шушенской ГЭС.

Можно отметить некоторые недостатки данного закона, которые, несомненно, будут оказывать серьезное воздействие на его применение: недостаточно четкое регулирование механизма обеспечения ответственности должностных лиц и граждан за противодействие ходу парламентского расследования; неопределенный статус рекомендаций, выраженных в итоговом докладе парламентской комиссии. Однако хочется надеяться, что реализация даже такого несовершенного закона все же намного лучше, чем его отсутствие. Время покажет, насколько правильным был выбор российских законодателей, оформивших еще один политико-правовой инструмент взаимного контроля ветвей государственной власти.

Параграф 3.4 «Возможности использования зарубежного опыта контрасигнатуры» посвящен анализу современных вариантов реализации института контрасигнатуры актов руководителей государства, представляющих различные ветви власти как средства обеспечения их солидарной политической ответственности.

В последнее время интерес к возможностям контрасигнатуры в России вновь ярко проявился в научных исследованиях, хотя в политический дискурс эта идея по-настоящему так и не вошла. Некоторые авторы указывают на позитивный потенциал контрасигнатуры в случае становления в России действительно дуалистической системы организации исполнительной власти с эффективным разделением функций и ответственности между Президентом и Председателем Правительства. Некоторые надежды на такое развитие российской системы сдержек и противовесов дает опыт взаимодействия «тандема» — Д.А. Медведев и В.В. Путин.

Ключевой вопрос, касающийся распределения ответственности и полномочий в управлении исполнительной властью, на наш взгляд, здесь лежит не столько в правовой, сколько в политической плоскости, а именно: чем руководствуются действующий Президент РФ Д.А. Медведев и нынешний глава кабинета министров В.В. Путин при принятии конкретных решений, касающихся определения политического и социально-экономического курса Правительства РФ, реализации кадровых назначений в системе исполнительной власти? Скорее всего, в данном случае можно вести речь о конкретных личных и непубличных договоренностях «тандема», которые предопределяют формат принятия таких решений. Введение и реализации института контрасигнатуры в современной России, на наш взгляд, было бы весьма позитивной мерой в плане укрепления механизма взаимодействия институтов власти. Причем речь может идти о разных версиях контрасигнатуры. Можно использовать французский опыт смешанной ограниченной контрасигнатуры актов главы государства (акты главы государства контрасигнуют как премьер-министр, так и отраслевой министр, ответственный за акт и его исполнение) или опыт ряда постсоветских республик в плане реализации политически ограниченной контрасигнатуры актов главы государства, смешанной неограниченной контрасигнатуры актов правительства. В любом случае возможно обсуждение с участием экспертов-конституционалистов и политологов для определения оптимального правового дизайна этого института в условиях отечественной политической системы.

Представляется, что в случае публичности дискуссии на эту тему, возможно было бы серьезно изменить имеющееся отношение в отдельной части отечественного и зарубежного политологического сообщества к российскому властному «тандему».

Параграф 3.5 «Параллельные институты» в системе российской государственной власти представляет авторское видение процесса институционального политического творчества российской власти в последнее десятилетие. Главный тренд здесь – появление «параллельных», «внеконституционных» институтов, задающих новые условия политического развития системы государственной власти.

Можно предположить, что новые политические институты выполняют некоторые функции, возложенные на конституционные институты власти, акцентируя «обратную связь» с объектами управления (обществом в целом, НКО, региональными руководителями, отраслевой бюрократией и корпорациями). В этом прослеживается своеобразный *политический аутсорсинг* — специально сформированным политическим институтам передается функции конституционно закрепленных институтов с тем, чтобы полнее использовать потенциал конкурентной среды и добиться эффективности политических процессов. Главная угроза стабильного существования этих новых институтов и системы государственной власти – переход к полному замещению функций конституционных органов власти, повышение конфликтности в их взаимодействиях. Все это в целом ведет к нестабильности и разрушению государственного строя. Поэтому сейчас весьма актуально наряду с расширением возможностей новых политических институтов развивать и закреплять условия реальной конкуренции: в электоральном процессе, в экономических отношениях, в сфере социально-политических взаимодействий общественных структур.

Зафиксируем наметившиеся противоречия в системе российской государственной власти в связи с появлением и развитием новых институтов. Во-первых, происходит усиленная бюрократизация текущей деятельности как исполнительной, так и законодательной власти. Дополнительные согласования и новые процедуры взаимодействия между ведомствами, увеличение времени прохождения документов и др. – все это создает мощную основу для разбухания аппаратов и неэффективного использования ресурсов (особенно примечательна в данном отношении параллельная работа Правительства РФ и Совета по ПНП, а также Государственной Думы и аппарата Общественной палаты). Во-вторых, явно прослеживается размывание ответственности конкретных ведомств и должностных лиц за формулирование стратегии конкретных политических мероприятий и их реализацию (об этом свидетельствуют такие функциональные сбои, как массовые социальные протесты в результате непродуманной монетизации в 2005 г., «алкогольный» кризис 2006 г. с введением новой системы маркировки и учета алкогольной продукции и др.). В результате расширения институциональных возможностей ухода от ответственности увеличивается риск некорректных решений большего масштаба. В-третьих, отсутствие конституционного статуса новых институтов ведет к тому, что они выступают как дополнительные и, возможно, не

имеющие большого политического будущего. Это дает основание некоторым политическим акторам в России и за рубежом рассматривать их как «подпорки» реальных институтов представительной и исполнительной власти.

В главе 4 «Перспективы конституционной реформы в России: возможности и пределы изменения формы правления» решается задача определения актуального состояния вопроса устойчивости российской формы правления, сохранения/изменения основных параметров реализации разделения властей. Кроме того, в рамках параграфов 4.4 и 4.5 дается анализ проектов преобразования/коррекции отечественной Конституции в направлении формирования нового баланса полномочий и ответственности ветвей государственной власти.

Параграф 4.1 «Разделение властей в контексте представлений о российском будущем» основан на анализе эмпирического материала, собранного в рамках исследовательского проекта «Будущее России: взгляд из центра и регионов (политическая сфера)» при непосредственном участии автора. Представления о российском Будущем в сознании правящей элиты и граждан дают возможность оценить ожидания от политической системы в целом, представить основные оценки существующих политических тенденций (в том числе и в институциональной сфере).

Политическая ситуация в стране вызывает определенное беспокойство у экспертов в связи с нерешенностью целого ряда социально-экономических проблем и отсутствием стратегического единства политической элиты. Однако характер данных угроз может многократно возрасти в случае наложения в перспективе 2015–2020 гг. на имеющиеся «болевы точки» новых, не всегда точно определяемых сегодня вызовов, которые связаны с внешними, глобальными рамками политического развития России.

Следует отметить, что эксперты не видят среди серьезных угроз политическому развитию страны проблему конституционной реформы. Это, по-видимому, связано с тем, что действующие политические институты еще не проявили себя в полной мере, не показали всех возможностей и, тем самым, пока имеют достаточный ресурс для развития. Возможно, также действует и иной фактор – Конституция в представлениях многих опрошенных не является необходимой и достаточной базой для масштабных институциональных изменений. Не случайно те нововведения президента В.В. Путина, которые существенно изменили конфигурацию государственной власти в России 2000–2005 гг., воспринимаются как возможные предпосылки для правки Основного закона страны, а не как развитие феномена «живой конституции», достройки ее функциональной составляющей, раскрывающей заложенный изначально потенциал. По мнению американского политолога Ричарда Роуза, в России большинство граждан не видят никакой связи между их повседневными заботами и системой власти, установленной Конституцией 1993 года²⁶. На наш взгляд, если оценивать полученные в ходе проведенного исследования данные, такую связь не всегда видят даже достаточно искушенные в политике граждане, каковыми является большинство наших экспертов. Этот момент, по-видимому,

²⁶ Роуз Р. Россия как общество песочных часов: Конституция без граждан // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1998. № 3(24). С. 79.

отражает некие специфические черты отечественной политической культуры, которая во многом чужда юридическому позитивизму и правовому формализму.

В параграфе 4.2 «Проблема конституционной реформы как элемент политической повестки дня 2003 – 2007 годов» проведен анализ возможностей реализации конституционных преобразований, затрагивающих организацию государственной власти. Данный анализ построен на использовании модели «установления повестки дня» (*agenda setting*) и позволяет выявить основные сюжеты коммуникативных взаимодействий в сфере публичной российской политики в указанный период.

Проблема конституционной реформы в России в качестве отдельной темы, которую стремятся «поддерживать» некоторые СМИ, появилась достаточно давно. Как правило, это были отдельные публикации в печати, посвященные некоторым локальным сюжетам. Но всплески внимания к этой проблеме связаны в основном с кризисами политического развития России 1993–2000 гг.: отставка кабинетов министров и утверждение новых глав Правительства РФ, выборы и эволюция избирательного законодательства, изменение статуса и полномочий органов государственной власти (тема «реформы Совета Федерации», создание Государственного Совета, появление семи федеральных округов и института полномочных представителей Президента в округах, Общественная палата РФ). Интерес к подобным темам вызван не только очевидной их связанностью с инициативой главного политического актора в России – Президента, но также с тем, что заинтересованные политические субъекты, общество в целом, к сожалению, достаточно плохо представляют себе стратегию власти. А СМИ тем самым как бы восполняют функцию экспертного сообщества, «разворачивая» определенные тенденции, которые могут быть учтены при позиционировании политических акторов при принятии решений. Еще одним фактором, обусловившим повышенное внимание к этим сюжетам, является недостаточное внимание лиц, принимающих решения и обеспечивающих работу экспертных институтов, к исследовательским наработкам в области государственного строительства, конституционного права, теории управления.

Конституционная реформа в таком свете выглядит как набор более или менее структурированных тем и сюжетов, направленных на институционализацию соответствующих структур поддержки обозначаемых проектов. Среди таких тем: обсуждение возможностей эволюции российской формы правления в сторону парламентской республики, дискуссии о возможностях «третьего срока» полномочий для Президента В.В.Путина, предложения о рассмотрении различных политических сценариев реставрации монархии в России и др.

Присутствие в политической повестке дня России 2003 – 2007 гг. разных тематических блоков, среди которых – ревизия Конституции, изменение формы правления, «возрождение» монархии, играют роль массивного информационного фона, производящего некий «шум за сценой», и, соответственно, скрывающего реальные процессы обеспечения трансляции государственной власти. Одновременно в этом проявляются ограниченные

способности политической элиты России представить внятную и последовательную стратегию развития государственности.

Параграф 4.3 «Конституционные поправки 2008 года: влияние на систему взаимодействия ветвей власти» раскрывает политическое значение конституционной «коррекции», проведенной по инициативе Президента РФ Д.А.Медведева.

В рамках данной части работы проведен анализ мотивации российского Президента, выраженной в его ежегодном Послании к Федеральному Собранию РФ, а также существующих оценок в научной и публицистической литературе относительно возможных дальнейших перспектив Конституции РФ и системы государственной власти в целом.

Впервые озвучивая эту идею в своем ежегодном послании к Федеральному Собранию (которое теперь уже именуют историческим – «конституционным»), Д.А. Медведев привел несколько аргументов. Разделим их условно на группы.

1. *Идеологические аргументы*, фиксирующие последовательную приверженность руководства страны либеральным (в доступном для них понимании) политическим принципам.

2. *Исторические аргументы* в основном связаны с декларацией верности основным принципам, заложенным российскими «отцами-основателями» в Конституции.

3. *Алармистские, предупреждающие*. Здесь налицо стремление связать актуальный социально-политический фон, заданный кризисной риторикой СМИ и ожиданиями значительных изменений в мировой экономике и политике, с возможными (в логике российской власти) попытками политической дестабилизации в России.

4. *Технологические*. Здесь, пожалуй, представлена наиболее лаконичная схема доводов – необходимо увеличить полномочия главы государства и Государственной Думы в целях создания возможностей для реализации всего запланированного. Той же задаче служит совершенствование механизма отчетности Правительства РФ перед парламентом.

Принятые поправки в Конституцию России сформировали новую политическую реальность. Во-первых, власть, инициировав данный процесс, предпочла вывести проблему конституционной реформы из актуальной повестки дня, ограничившись констатацией небольших и неизбежных «корректировок». То есть публичного обсуждения проекта изменений фактически не было, решение, вызревшее в узкой правящей группе, стало официальным фактом. Во-вторых, мнение оппозиции относительно содержания поправок, их необходимости и своевременности не было учтено (это касается и парламентской партии КПРФ и тех политических сил, которые не представлены в Государственной Думе). Тем самым, несмотря на формальное соответствие конституционному законодательству, поправки не укрепили легитимность существующей власти, не упрочили авторитета самой Конституции, не позволили сформировать широкую политическую коалицию на основе общего понимания политических задач, стоящих перед страной. В-третьих, открыт путь к активному поиску путей дальнейшего реформирования

конституционной структуры государственной власти. Учитывая, что Федеральный конституционный закон «О Конституционном собрании» по-прежнему не принят (и пока власть не проявляет заметного интереса к такому политическому решению), то велика вероятность появления новых «корректировок» в основной закон. Развитие этого процесса может привести даже в среднесрочной перспективе (3–5 лет) к резкому падению авторитета государственной власти в целом, активным проявлениям недовольства как со стороны отдельных политических групп элиты, так и с участием массового социального субъекта.

Параграф 4.4 «Альтернативные проекты изменения Основного закона РФ и конституционной модели разделения властей» посвящен анализу различных политических проектов, представленных в российской публичной политике с точки зрения сохранения/реvisions рассматриваемого конституционного принципа, его практической реализации.

В данной части работы рассматриваются проекты разной степени детализации и радикальности (по отношению к действующей Конституции РФ). Среди них: проект Фонда ИНДЕМ, проект Института национальной стратегии, проект С.Б.Переслегина и его соавторов, а также проект, известный как «Русская Доктрина». В параграфе на основании детального анализа предлагаемых вариантов реализации разделения властей предложена авторская схема, позволяющая оценить по двумерной классификации их возможности.

Как видно из представленной схемы, некоторые проекты предполагают существенный отход от нынешней конституционной модели. Это проявляется в возможностях кардинального изменения формы правления (Русская доктрина), и в совершенно новом функциональном прочтении разделения властей (ИНС), и в пересмотре территориально-политической организации государства. Это дает основания предполагать, что недостатки существующей политической практики разделения властей, связанные с особенностями российской формы правления и традициями властвования, могут послужить отправной точкой для их абсолютизации. Это, в свою очередь, может привести к радикальному отвержению основополагающих принципов российского конституционализма, в том числе принципа разделения властей. Политическое проектирование отдельных групп экспертов и представителей правящего класса может пойти по инверсивной логике – построения таких институциональных форм, которые будут формально отрицать либеральные основы Конституции и провозглашать иные ценности.

В параграфе 4.5 «Либеральная стратегия российской модернизации: возможности коррекции механизма взаимодействия властей» предпринят анализ стратегии действующей российской власти в части возможностей развития рассматриваемого конституционного принципа и обеспечивающих его политических институтов.

В центре внимания – программные документы ИНСОП (Института современного развития). Недавно опубликованный доклад Института современного развития демонстрирует более или менее детальный план

предполагаемых действий российской власти²⁷. Доклад выполнен в жанре «размышлений о будущем», что, по-видимому, предполагает не только научный анализ и прогноз, но и в определенной мере публицистические литературные приемы, позволяющие представить авторскую позицию. По сути, такая форма дает возможность заниматься идеологическим творчеством, оставаясь в рамках либерального дискурса, существующего конституционного законодательства и сложившейся политической практики.

В рассмотренном проекте содержится общий набросок тех необходимых действий по оптимизации структуры государственной власти в России, повышению ее эффективности, которые позволят осуществить многоплановую модернизацию российского общества. Авторы, в целом оставаясь на позициях действующей Конституции, тем не менее, предлагают изменения, связанные в основном с законодательной и исполнительной властью. Некоторые из них (сроки полномочий Президента и Государственной Думы, механизм формирования Совета Федерации) потребуют новой корректировки Основного закона. Общей идеологией этих предложений, на наш взгляд, является либеральное или даже либертарианское отношение к государству. Отчетливо проявляется стремление минимизировать функции государства путем передачи части этих функций наднациональным структурам (предложения об интеграции в ЕС и НАТО), через наделение большим объемом полномочий местного самоуправления, широкое привлечение к работе государственных органов общественных организаций, некоммерческого сектора. В таком ракурсе реализация принципа разделения властей видится авторами проекта много шире, чем это происходит сейчас. Прежде всего, обращает на себя внимание стремление четко провести грань между властью и местным самоуправлением, что декларировано Основным законом, но в полной мере реализовать на практике не удастся. Другой важный аспект реализации разделения властей по версии ИНСОП – желательность и возможность формирования такой партийно-политической конфигурации сил в стране, при которой принадлежность Президента и Председателя Правительства РФ к разным политическим силам не является препятствием для их конструктивного сотрудничества. Полагаем, что такой опыт пока может быть рассмотрен лишь гипотетически.

Исследование в этой части позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на декларируемый либеральный характер политического курса, использование монетаристских подходов в экономике и контролируемого политического плюрализма, российский правящий класс ориентируется на ведущего моносубъекта в институциональном механизме – главу государства. Развитие политического потенциала «тандема» связано в настоящее время не столько с институциональными изменениями баланса ветвей власти, сколько с существующими непубличными договоренностями между двумя национальными лидерами о распределении влияния. Это оставляет целый ряд открытых вопросов о возможных границах ответственности каждого из них и характере дальнейшей эволюции всех институтов обеспечения взаимодействия ветвей государственной власти.

²⁷ Россия XXI век: образ желаемого завтра. М.: Экон-Информ, 2010.

В заключении подводятся итоги исследования, делаются выводы, суть которых сводится к тому, что институционализация разделения властей в РФ является сложным, продолжающимся политическим процессом во многом определяющим логику развития либеральной концепции государственной власти. В данном процессе существуют серьезные противоречия, определяющие актуальные тенденции эволюции государственного управления. Автор намечает возможные векторы дальнейшей работы над темой, которые будут способствовать пониманию развития политической системы России, помогать адекватной коррекции принятия тех политических и правовых решений, которые оказывают решающее воздействие на российский институциональный дизайн.

Основные положения диссертационного исследования изложены в следующих работах:

Монографии:

1. Политические механизмы разделения властей в современной России. (Монография). Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2010. 360 с. 20 п.л.
2. Единая? Неделимая!... Опыт ретроспективного анализа теории разделения властей в России. (Монография). Саратов: Изд-во Латанова. 2001. 100 с. 6/3 п.л. (соавт. А.А.Вилков).

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах (перечень ВАК РФ):

3. Парадигма транзитологии (плюсы и минусы объяснительной концепции переходного периода). (Статья). // *Общественные науки и современность*. Изд-во РАН М., 2000. №5. С.47-53. 0,3 п.л.
4. РУНЕТ как часть российского электорального пространства. (Статья). // *Общественные науки и современность*. Изд-во РАН М., 2003, №1. С.115-128. 0,8 п.л.
5. Государственный совет в системе власти Российской Федерации 2000 – 2004 гг. (Статья). // *Вестник Поволжской академии государственной службы*. Саратов. 2004. №7. С.43-52. 0,7 п.л.
6. «Правительство парламентского доверия» в стратегии реформы избирательной системы. (Статья).// *Вестник Поволжской академии государственной службы*. Саратов. 2005. №8. С.56-61. 0,4 п.л.
7. Российская конституционная реформа: моделирование политической повестки дня. (Статья). // *Сравнительное конституционное обозрение*. М., Институт права и публичной политики. 2005., №3. С.11 – 18. 0,5 п.л.
8. Кроссконституционное влияние в политическом процессе России. (Статья). // *ПОЛИТЭКС: политическая экспертиза*. СПб., 2007. №3. С.166 – 183. 0,8 п.л.
9. Парламентское расследование – политико-правовой механизм взаимодействия ветвей государственной власти в России. (Статья).// *Известия*

Саратовского университета. Новая серия. Социология. Политология. выпуск 1. 2008. Том.8. С. 111 - 117. 0,5 п.л.

10. К вопросу о власти и политическом управлении в контексте консервативной идеологии. Рецензия на монографию: Жирнов Н.Ф. Консерватизм и неоконсерватизм: политические и управленческие идеи Эдмунда Бёрка в теории и практике / под ред. Ю. В. Ирхина. – Саратов : Поволжская академия государственной службы им. П. А. Столыпина, 2007. – 238 с. (Статья).// Вестник Поволжской академии государственной службы. Саратов. 2008. №3(16). С.198-204. 0,5 п.л.

11. Новые институты в системе государственной власти РФ: тенденции и противоречия развития (Статья). // Известия Саратовского университета. Новая серия. Социология. Политология. Выпуск 1. 2009. Том.9. С. 86-92. 0,5 п.л.

12. Поправки-2008 к Конституции России: политические изменения в системе государственной власти. (Статья).// Известия Саратовского университета. Новая серия. Социология. Политология. Выпуск 3. 2009. Том.9. С.94-100. 0,5 п.л.

13. Обзор заседания регионального отделения Российской ассоциации политической науки. (Статья).// Правовая политика и правовая жизнь. Академический и вузовский юридический научный журнал. Саратов-Москва: Саратовский филиал Учреждения Российской академии наук Института государства и права РАН. 2010. №1(38). С. 189 – 193. 0,3 п.л.

14. Дискреционные полномочия главы государства и баланс ветвей власти. (Статья).// Известия Саратовского университета. Новая серия. Социология. Политология. Выпуск 1. 2010. Том.10. С. 93-100. 0,5 п.л.

15. Разделение властей и пространственное развитие России: политический проект С.Б.Переслегина. (Статья).// Известия Саратовского университета. Новая серия. Социология. Политология. Выпуск 2. 2010. Том.10. С. 87-92. 0,4 п.л.

16. Политические перспективы реформирования российского государства: проект ИНСОР (Статья).// Правовая политика и правовая жизнь. Академический и вузовский юридический научный журнал. Саратов-Москва: Саратовский филиал Учреждения Российской академии наук Института государства и права РАН. 2010. №3(40). С. 8-12. 0,4 п.л.

17. Институциональные заимствования в политике: к вопросу определения понятий. (Статья). // Известия Саратовского университета. Новая серия. Социология. Политология. Выпуск 3. 2010. Том.10. С. 86-92. 0,4 п.л.

Главы в коллективных монографиях:

18. Политическое будущее России: взгляд из региона. (Глава в коллективной монографии). Саратов.: Новый ветер, 2007. 140 с. 8,14/ 2 п.л. (соавт. Данилов М.В., Шестов Н.И., Попонов Д.В., Сергеев С.Г., Тарасов И.Н).

19. Тенденции институциональных трансформаций власти и гражданского общества в регионе (на примере Саратовской области). (Глава в коллективной монографии).// Опыт взаимодействия власти, бизнеса и гражданского общества

в российских регионах./ Монография. Саратов, «Научная книга», 2010. С. 48-68. 1,25 п.л./ 0,6 п.л. (соавт. А.А.Вилков).

20. Формирование госкорпораций как процесс политической импровизации в отношениях власти, бизнеса и гражданского общества в России. (Глава в коллективной монографии). // Опыт взаимодействия власти, бизнеса и гражданского общества в российских регионах./ Монография. Саратов, «Научная книга», 2010. С. 28 -36. 1 п.л.

21. Российская конституционная модель разделения властей в контексте транзита. (Глава в коллективной монографии).// Sic transit...Опыт власти посткоммунизма. Саратов: Изд-во «Научная книга». 2006. – С. 50-84. 2 п.л.

Работы, опубликованные в сборниках статей, материалах всероссийских и международных конференций:

22. Процедура импичмента в демократических государствах. (Статья). // Проблемы политологии и политической истории.- Межвуз. сб. науч тр.- Саратов,1995.-Вып.5. С.33-36. 0,25 п.л.

23. Некоторые аспекты чрезвычайных полномочий президентов. (Статья). // Проблемы политологии и политической истории.- Межвуз. сб. науч тр.-Саратов,1996.-Вып.7.-С.32-35. 0,25 п.л.

24. Проблема разделения властей в творчестве Б.Н.Чичерина. (Статья).// Человек в социокультурном мире. Материалы конференции в СГТУ, Саратов, 1998. С.41-49. (соавт. А.А.Вилков). 0,5/0.25 п.л.

25. К вопросу о попытках изменения действующей Конституции Российской Федерации. (Статья). // Проблемы политологии и политической истории.- Межвуз. сб. науч трудов, Вып.8. Саратов,1998.С.34-46. 0,7 п.л.

26. Русская либеральная политическая мысль о разделении властей. (Статья). // Проблемы политологии и политической истории. Межвуз. сб. науч. тр., Вып.9 Саратов, 1999. С.64-81. 1 п.л.

27. «Институциональный дизайн»: возможные границы понятия. (Статья). // Проблемы политологии и политической истории. Межвуз. сб. науч. трудов. Вып. 9. Саратов, 1999. С.96-104. 0,5 п.л.

28. Геополитическое самоутверждение региона (на примере Саратовской области). (Статья).// Полис: политические исследования. М., 2000. №3. С.117-129. (соавт. Н.И.Шестов). 1 п.л./0,5 п.л.

29. «Обособление властей» versus «разделение властей»: концепция Н.М.Коркунова (Статья). // Общественная мысль, движения и партии в России XIX – XX вв. Брянск. 2000. С.41-45. 0,3 п.л.

30. «Четвертая» власть. (Статья). // Интеллигенция и исторический опыт России. Екатеринбург. 2001. С.134-136. 0,2 п.л.

31. Конституция как средство легитимации политической власти. (Статья).// Проблемы политологии и политической истории. Межвуз. сб. науч. трудов. Вып. 10. Саратов, 2001. С.67-75. 0,5 п.л.

32. Интернет в российских электоральных кампаниях. (Статья).// Цивилизация на пороге тысячелетия. Сб. науч. статей. Вып.2. Т.1. Балашов: изд-во БГПИ, 2001. С.45-50. 0,3 п.л.
33. Конфликтогенный потенциал разделения властей. (Статья). // Общественная мысль в России XIX – XX вв. Брянск. 2001.С.33-35. 0,25 п.л.
34. Современные тенденции механизма разделения властей в Российской Федерации. (Статья).// Проблемы политологии и политической истории. Межвуз. сб. науч. трудов. Вып. 11. Саратов, 2002. С.195-203. 0,5 п.л.
35. Религиозный фактор доктрины разделения властей и стратегия гражданского общества. (Статья.)// Религиозный фактор в развитии гражданского общества. Сб. научн. трудов. Саратов, ПАГС, 2003. С.89-97. 0,5 п.л.
36. Технологии политических провокаций в Рунете. (Статья).// Политическая коммуникация в постсоветской России: проблемы формирования и парадигмы развития. Материалы секции «Политическая коммуникация» Третьего всероссийского конгресса политологов. 28-29 апреля 2003 года./ Под общ. ред. Л.Н.Тимофеевой, Е.В.Лобзы. М., 2003. С.292-302. 0,8 п.л.
37. Соотношение институциональных и политико-культурных аспектов взаимодействия ветвей власти в современной России. (Статья.)// Психология политической власти. Науч. доклады, Саратов. Изд-во Сарат. ун-та. 2004. С.185 – 196. 0,6 п.л.
38. Российский конституционализм в свете глобальных политических влияний современности. (Статья.)// Глобализация: проблемы международного сотрудничества и решение общечеловеческих задач./ Отв. ред. С.Ю.Наумов. Саратов, ПАГС. 2005. С.227 – 238. 0,7 п.л.
39. Государственный Совет РФ: исторический римейк или новация в госстроительстве. (Статья.)// Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России: выборы, голосование, репрезентативность. Материалы Всероссийской научной конференции посвященной 100-летию принятия закона о выборах депутатов I Государственной думы. СПб., 2005. С.71 -76. 0,5 п.л.
40. Проблема конституционной реформы в России (некоторые результаты экспертного опроса).// Политический процесс в условиях подготовки к избирательным кампаниям 2007 – 2008 гг. в Российской Федерации. / Сб. науч. трудов, Казань 2007. С.277-286. 0,7 п.л.
41. Рецепции политических институтов и конституционные заимствования в современной России. (Статья.)// Демократия, управление, культура: проблемные измерения современной политики. Политическая наука: Ежегодник 2006 / Российская ассоциация политической науки; гл. ред. А.И.Соловьев.- М.,2007. С.82 – 109. 1,5 п.л.
42. Проблемы российской конституционной реформы. (Статья.)// Российская правовая система: вопросы теории и практики. Межвуз. сб. науч. тр. – Саратов, Изд-во «Наука, 2007. С.104 -114. 0,7 п.л.

43. Дискуссии об «институциональном дизайне» в контексте разработки Конституции РФ 1993 г. (Статья).// Новейшая история Отечества XX- XXI век. Сб науч. трудов. Саратов, Изд-во «Наука», 2007, Вып.2. С.363 – 377. 1 п.л.
44. Политические проблемы и перспективы самоопределения Общественной палаты РФ. (Статья).// Политические проблемы современного общества: Сб. науч. статей кафедры политических наук Саратовского государственного университета. Саратов: Издат. центр «Наука», 2009. – Вып.10.С.49-56. 0,5 п.л.
45. Институт контрасигнатуры: возможности использования зарубежного опыта ограничения государственной власти. (Статья). // Политические проблемы современного общества. Материалы межвуз.научн.конфер. студентов, аспирантов, докторантов и препод. по спец. «политология». Издательский центр «Наука». Саратов.2009, вып.11. С.15-23. 0,5 п.л.
46. «Параллельные институты» в системе российской государственной власти. (Статья).// V Всероссийский Конгресс политологов «Изменения в политике и политика изменений: стратегии, институты, акторы. / Тезисы докладов. Доклады. М., ГУ ВШЭ, 2009.С. 1815-1828. 1.п.л.
47. Политические риски и последствия изменения Конституции РФ для системы государственной власти. (Статья).// Политическая власть: теоретико-методологический, нравственно-правовой и информационный аспекты: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. / Мар. Гос. Ун-т. Под ред. В.Б.Голубева. Йошкар-Ола, 2009.С.40-44. 0,3 п.л.
48. Политические изменения в механизмах взаимодействия ветвей власти на рубеже XX – XXI вв. (Статья).// Россия в процессе модернизации: Социально-политические аспекты: Материалы Всероссийской научно-практической конференции (5-6 марта 2010 г.). Т. 1./ науч. ред. А.А.Вартумян.- Армавир: РИЦ АГПУ,2010. С.176-184. 0,5 п.л.
49. К вопросу о современном понимании принципа разделения властей в политической науке. (Статья).// Политические проблемы современного общества. Сб. статей студентов, аспирантов, докторантов и преп. По специальности «политология». Саратов: Издат. центр «Наука», 2010. – Вып.13.С.23-33. 0,6 п.л.
50. Модернизация государственной власти в России: стратегии российских либералов в политических проектах. (Статья).// Проблемы модернизации российской государственности: стратегии, институты, акторы. Межвуз. Сборник. науч. трудов. Саратов, Изд-во СГАП, 2010. С.50-66. 1 п.л.
51. Параметры модели разделения властей в политических проектах современных российских консерваторов. (Статья).// Россия в мире: гуманитарное, политическое и экономическое измерение. Сб. материалов Всеросс. науч. конф. Москва, ИНИОН РАН, 2010. С. 123-132. 0,5 п.л.

Учебные, учебно-методические пособия:

52. Хрестоматия по политической науке. Часть 2. (Учебное пособие для студентов). Саратов: изд-во Сарат. ун-та, 2000. 250 С. (соавт. Вилков А.А., Ванюков Д.А. и др. (всего 5 авторов). 12/2 п.л.

53. Политология. Учебник для студентов высших учебных заведений. Саратов: изд-во СГСЭУ, 2001. 160 С. (соавт.: Николаев А.Н., Вилков А.А., Чернышев А.Г. и др. (всего 10 авторов)). 10/ 1п.л.

54. Планы семинарских занятий по курсу «Основы политологии» (Учебно-методическое пособие). Саратов: изд-во Сарат. ун-та, 2001. 24 С. (соавт.: Вилков А.А., Ванюков Д.А. и др. (всего 5 авторов). 1,5/0,2 п.л.

55. Методические материалы по обеспечению учебного процесса для студентов гуманитарных специальностей. (Учебно-методическое пособие). Саратов: изд-во Сарат. ун-та, 2004. 76 С. (соавт.: Вилков А.А., Данилов М.В., Долгов В.М., Канышева И.А., Суоров С.Б.) 5/1 п.л.

56. Политические отношения и политический процесс в современной России. Учебное пособие. Саратов: изд-во «Научная книга». 2005. 38 С. 2 п.л.

57. Информационно-аналитическое обеспечение принятия стратегических решений в регионе в контексте подготовки специалистов-политологов. // Проблемы открытости власти и бизнеса. Материалы Методического семинара в Торгово-промышленной палате Саратовской области. Саратов: изд-во ТПП СО, 2007. С.19 – 23. 0,2 п.л.

58. «Дебаты» как форма контроля качества подготовки студентов-политологов (Статья). // Инновационные методы и технологии в условиях новой образовательной парадигмы: Сб. науч.тр. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 2008. – 231 с. С.173-177. (соавт.: Вилков А.А., Данилов М.В., Попонов Д.В.) 0,25/0,1 п.л.

59. История политических учений. (Учебно-методическое пособие). Саратов, Изд-во «Научная книга», 2010. (соавт.: В.И.Дорофеев, Н.И.Шестов). 6/2 п.л.

60. Политическое лидерство (раздел учебно-методического пособия).// Политология. Учебное пособие. Под.ред. А.А.Вилкова, Саратов, Издательский центр «Наука», 2010. 272 с. С.142-155, С.180-185. 1 п.л.

Кузнецов Игорь Иванович

**ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИНСТИТУЦИАЛИЗАЦИЯ
РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

Специальность 23.00.02 – политические институты,
процессы и технологии (политические науки)

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
доктора политических наук

Ответственный за выпуск
кандидат политических наук,
доцент М.В.Данилов

Подписано к печати 18.09.2010 г. Усл. печ. л. 3,0.
Бумага офсетная. Формат 60x84 ¹/₁₆. Печать офсетная.
Гарнитура «Таймс». Тираж 100. Заказ №137