

К ПРОБЛЕМЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО АСПЕКТА В РОССИЙСКОМ ПРЕЗИДЕНТСТВЕ

© 2018 г. В. Н. Прокофьев

Национальный исследовательский университет “Высшая школа экономики”

E-mail: prokofiev_vn@bk.ru

Поступила в редакцию 12.10.2017 г.

В статье анализируются основополагающие характеристики и национальные особенности формирования института президентства в России. Автором через призму политико-правового анализа уточняется содержание института президентства как научной категории. Обосновывается предположение, что данная структура носит мозаичный характер, будучи по ряду параметров близкой к “чисто” президентской модели, маркированной персоналистическими чертами. На взгляд автора, применительно к отечественному президентализму очевидна конверсия нескольких теоретических парадигм и практических моделей - им вводится условная дефиниция “адхо-президентализма”, на основе которой определяются направления развития института президентства в Российской Федерации.

Ключевые слова: президент, институт президентства, модель президентства, президентская власть.

DOI: 10.31857/S013207690000801-3

Любая конкретная модификация института президентства обусловлена целой совокупностью факторов, определяющих особенности эволюции данной структуры. Ключевой отправной категорией для анализа выступает понятие института. Рассматривая институт президентства в Российской Федерации как научную категорию, мы исходим из понимания, что это не просто система норм, а «относительно обособленная часть государственной структуры, имеющая определенную “автономию”.., представляющая собой тот или иной способ организации определенных связей и отношений», а также “материальный субстрат”, выступающий реальной основой института¹. В этой связи анализ эволюции института президентства в отечественных условиях осуществляется в настоящей статье через состояние не только *de jure*, но и *de facto*. Объединяя потенциал политико-правовых наук, полагаем целесообразным трактовать исследуемую структуру как комплексный конституционно-правовой институт, представляющий собой совокупность властных полномочий и статуса главы государства в сфере государственного управления, которые одинаково зависимы как от логики развития конституционно-правовых норм, регламентирующих функционирование президентской власти, так и от фактиче-

ской реализации президентом политической деятельности и властных полномочий в системе публичной власти и в процессе взаимодействия с функционирующими в данной системе органами.

Хотя принятие решения об учреждении президентства в России в 1991 г. инициировало новый этап в развитии отечественной государственности и свидетельствовало об определенной (хотя бы теоретико-идеологической) готовности восприятия государственно-политических институтов демократических стран, в то же время учреждение данного поста не означало параллельной и, тем более, одномоментной институционализации этой структуры.

Сложившаяся в России и регламентированная конституционными основами модель власти, по мнению большинства исследователей, может быть отнесена к типу гибридной. Следует отметить, что за последние годы число “чисто” парламентских и президентских моделей в мире значительно сократилось в пользу увеличения смешанных структур. Такая тенденция обусловлена попытками соединить структурные достоинства парламентаризма и президентализма, обеспечивая стабильный характер и в то же время гибкость исполнительной власти². На европейском

¹ См.: Чиркин В.Е. Глава государства. Сравнительно-правовое исследование. М., 2012. С. 87.

² См.: Чернов В.Ю. Системы правления в Европе: классификация и сравнительный анализ// Полития. 2008. № 1. С. 154.

пространстве к числу государств со смешанной моделью относятся также Франция, Португалия, Хорватия, Польша, Словения, Украина, Португалия, Финляндия, Литва, Румыния, Греция, Ирландия, Чехия и ряд других³. При этом в каждой из стран присутствует своя модификация — доминанта либо президентализма, либо парламентской составляющей. Тем не менее в данных моделях выделяются следующие ключевые институциональные признаки, которые свойственны и для модели, сложившейся в нашей стране: избранный народом президент; самостоятельная исполнительная власть, возглавляемая правительством, ответственным как перед президентом, так и перед парламентом; участие президента в формировании правительственной структуры; определенная конкуренция полномочий и компетенций в диаде “президент — правительство”; в большинстве случаев возможность роспуска парламента президентом для выхода из политически острых ситуаций и кризисов.

Характеризуя далее специфику отечественной модели, заметим, что в современной науке дифференцируются три разновидности смешанных систем: президентско-парламентская, премьер-президентская⁴, парламентско-президентская⁵, отличительные особенности которых заключаются в реальном положении главы государства в системе разделения властей и объеме прерогатив парламента, президента и правительства. По своим характеристикам российская модель демонстрирует признаки именно первой из вышеназванных разновидностей, в то же время по ряду своих параметров приближаясь к “чисто” президентской модели.

Определяя ее институциональные особенности, необходимо указать, что этот тип модели, по сути, предусматривает, что правительство страны несет двойную ответственность (перед президентом и парламентом). При разделенном правлении с конфликтной партийной системой такая интеграция принципов двух “чистых” моделей создает неопределенность в положении правительства, что негативно отражается на его деятельности, обостряя проблему двойной электоральной легитимности, способствуя возникновению дестабилизирующих общество перманентных конфликтных ситуаций во взаимодействии исполнительной и законодательной власти. При неразделенном правлении стабильность правительства значительно выше. Но в обществах переходного характера (демократического транзита), где партийная система еще недостаточно развита, на практике это преимущество часто достигается не совсем демократическими методами — с помощью формирования пропрезидентского большинства в парламенте и максимальной формализации парламентского контроля над деятельностью правительства. Аккумуляция в руках прези-

дента полномочий по формированию правительства и роспуску парламента превращает исполнительную власть в гораздо менее ограниченную и подконтрольную структуру, чем в случае “чисто” президентской модели. В результате президентско-парламентская модель еще проще, чем президентская, трансформируется в суперпрезидентализм с той или иной степенью персонализации исполнительной власти.

Такую модель отличает большая сложность, чем иные, указанные нами в статье виды, ввиду того, что она предполагает участие более значительного числа политических акторов. В то же время эта же характеристика обеспечивает и ее преимущество, создавая обширные возможности и многочисленные инструменты для преодоления кризисных ситуаций. Одновременно следует принимать во внимание, что в силу сложности практики реализации смешанной модели требует, во-первых, максимально четкого теоретического обоснования и нормативно-правовой фиксации сущности института президентства, а во-вторых, стремящегося к абсолюту баланса полномочий⁶. То, как эти два фактора находят отражение в Основном Законе страны и соответствующих правовых актах текущего законодательства, обеспечивает эффективность функционирования модели, а также, соответственно, создает и проблемы ее реализации и дальнейшей институционализации.

Отечественная модель института президентства носила в определенной степени заимствованный характер, опираясь на зарубежный опыт конституционного строительства (французская смешанная и американская президентская модели). Однако данный базис имел во многом формальное воплощение, трансформируясь в национально обусловленную модель. Подобная ситуация объясняется изначальной природой институциональной архитектуры, сложившейся в отечественных условиях. Приведем ряд мнений исследователей, обосновывающих данный тезис с различных позиций, позволяющих более точно прояснить наше авторское видение данного вопроса.

Необходимо в первую очередь заметить, что в 90-е годы как зарубежные, так и отечественные представители различных областей науки справедливо отмечали наличие крайне низкого уровня институционализации президентства в нашей стране⁷, что отличает происходящие в России трансформационные процессы в политико-правовой области от преобразований в странах Западной Европы. Для становления новой структуры такая ситуация была закономерна, однако она приняла достаточно затяжной характер. При этом слабость институтов в период как полицентрического режима 1991–1999 гг., так и дальнейшего перехода к

³ См.: там же. С. 154, 155.

⁴ См.: *Shugart M.S., Carey J.M.* Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge, 1992. P. 15, 23–26.

⁵ См.: *Чернов В.Ю.* Указ. соч. С. 154, 155.

⁶ См.: *Краснов М.А.* Персоналистский режим в России: опыт институционального анализа // Политическая концептология. 2012. № 1. С. 169.

⁷ См.: *Зудин А.Ю.* Попытка второго издания “государства развития”: Обсуждение статьи “Фатален ли персоналистский режим в России?” М.А. Краснова // Там же. 2012. № 1. С. 194.

моноцентризму, подменялась на практике различными составляющими, которые характеризовались в теории политической и правовой науки⁸ как “неформальные отношения”, “теневые практики”, “клановые связи”. Таким образом, подразумевался примат власти группы субъектов над институтами и структурами государственного управления, несмотря на действующие правовые основы. Особенностью формирования процессов институционализации президентства в отечественных условиях в 90-х годах выступала инфантильность общества в сочетании со слабым государством, неразвитостью политической системы, формирующихся политических партий и групп интересов, что способствовало “консервации” политического режима в виде смешанной республики с определенными деформациями. Однако при этом показательно, что именно слабая институционализация часто трактуется в современной науке как базис для формирования института сильного президентства в нашей стране.

В пользу этого утверждения свидетельствует приводимый в других исследованиях⁹ факт, что национальная обусловленность института президентства в России обнаруживается также в исторически сложившейся в ходе развития различных политических режимов смысловой интерпретации данной структуры как своего рода модернизированного варианта “просвещенного абсолюта”. Генезис государственно-политического устройства России свидетельствует о преобладании в нем централизованных форм управления. Обширное географическое пространство и протяженность границ, неоднородный этнический состав населения, дисбаланс в экономическом развитии регионов всегда требовали сильной и централизованной исполнительной власти, обеспечивающей оперативное и эффективное принятие решений и их исполнение, что нашло свою реализацию в абсолютной монархии, позже замененной централизованной структурой органов власти СССР. Однако и в том, и в другом случае мы имели дело с авторитарным характером власти, который затем достался в наследство и президентской структуре независимо от степени проявления демократических тенденций в стране. Таким образом, можно предположить, что сильная власть (в нашем случае — президентская) во многом традиционна Российскому государству, адекватна менталитету и трансформации политической культуры народа, что предопределило соответствующие характеристики института президентства в Российской Федерации¹⁰. Во многом подтверждением указанного тезиса также выступает практика содержательного формирования конституционных проектов в нашей стране и политического веса Президента РФ, кото-

рый в их контексте выступает не как номинальная фигура, а как сильный политический актор. В конституционно-правовой институционализации Президента РФ как главы государства также косвенно обнаруживается подобная трактовка президентства: президент легитимирован как олицетворение государственной власти, он обладает конституционно-правовыми механизмами и легитимированными возможностями влиять на все сферы жизни государства и общества.

Любая конституционно-правовая конструкция в определенный момент обязательно приобретает свои собственные только ей логику и инерцию, формируя собственную траекторию развития¹¹. Институт президентства, эволюционируя в России ускоренными темпами на базисе основ Конституции 1978 г., из состояния, когда еще не было отменено полномочие Советов, а президент (де-юре наделенный широкими полномочиями внутривластного характера, выступающий как глава исполнительной власти и высшее должностное лицо) де-факто обладал неустойчивой политико-правовой позицией по отношению к Съезду народных депутатов, уже к 90-м годам с помощью конституционных механизмов разрушил фундамент действующей государственной системы¹², фактически вводя президентскую республику, и затем очень быстро достиг фазы “авторитарного правления” (1994–2008 гг.)¹³. Этот резкий скачок был конституирован положениями Основного Закона страны 1993 г., создавшего условия для дальнейшего развития авторитарно маркированной модели. Его статьи регламентировали положение президента как главы государства, наделенного в полном объеме полномочиями, свойственными данной позиции, и имеющего конкретные механизмы влияния на каждую из ветвей власти. Более того, Президент РФ фактически занял позицию руководителя органов исполнительной власти, что неизбежно при функционировании модели с сильным президентом. В этой связи в научном сообществе ведется речь о трансформации гибридной модели российского президентства в сторону некоей национально обусловленной гипертрофированной формы, демонстрирующей свою органичность на текущем этапе конституционно-правового строительства и достаточно длительную жизнеспособность. В результате сложившийся конституционно-правовой институт президентства в рамках полупрезидентской формы правления с преобладанием элементов прези-

¹¹ См.: *Шевцова Л.Ф.* Персоналистский выход из персоналистского режима невозможен. Обсуждение статьи “Фатален ли персоналистский режим в России?” М.А. Краснова // Политическая концептология. 2012. № 1. С. 196.

¹² См.: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации”; Телевизионное обращение Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина к гражданам России от 21 сентября 1993 г. // X (Чрезвычайный) Съезд народных депутатов РФ (24.09–04.10.1993 г.): стенограф. отчет. М., 2008. С. 441–450.

¹³ См.: *Зуйков А.В.* Указ. соч. С. 20, 21.

⁸ См.: *Чиркин В.Е.* Указ. соч. С. 87; *Зудин А.Ю.* Указ. соч. С. 194.

⁹ См.: *Зуйков А.В.* Эволюция института президентства Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 19, 20.

¹⁰ См.: *Паречина С.Г.* Институт президентства: история и современность. Минск, 2003. С. 34.

дентской можно назвать не причиной сложившейся в Российской Федерации практики государственного управления, а ее закономерным следствием¹⁴.

В сознании не только масс, но и многих политических сил и элиты институт президентства в Российской Федерации сегодня представляет собой особую политико-правовую надстройку над всеми ветвями власти, при этом — орган, имеющий явную персонафицированную окрашенность. Следует отметить, что согласно данным исследователей, основанным на анализе как политической практики, так и конституционно-правовых основ деятельности глав государств Европы, а также постсоветского пространства (в частности, А.Г. Лукашенко, Н.А. Назарбаева, И.А. Каримова, Э.Ш. Рахмона и т.д.)¹⁵, персонализация в политическом процессе становится в последние десятилетия все более существенным инструментом политической легитимации различных институтов. Россия в этом вопросе не демонстрирует уникальной ситуации, но проявляет определенные национальные черты. Сам институт президентства как объект осмысления в нашей стране во многом не просто маркирован персоналистическими чертами, а даже редуцирован в общественном и научном восприятии до уровня субъекта, т.е. президента как политико-правовой фигуры, представляющей собой высшее должностное лицо в государстве, наделенное широкими скрытыми полномочиями и имеющее недостаточное количество властных ограничений, и в то же время личность с ее определенным набором субъективно-психологических черт. При этом рефлексия личности в большинстве случаев имеет источником именно политическую и психологическую, а не юридическую составляющую. Аналогичная ситуация наблюдается и на практике — и политической, и научной, где превалируют суждения о президенте как личности, субъекте власти, а не анализ его личной конституционно-правовой ответственности как должностного лица и пределов усмотрения.

Современный россиянин не всегда осознает и принимает политико-правовые институты как самостоятельную ценность. Для него социальная и государственная функции неотделимы от личности. В этой системе координат все трансформации заданы личностными и профессиональными качествами российского Президента. В то же время, однако, на другом полюсе, где доминируют современная европейская культура и ценности (пост)модернизации, складывается иная трактовка института президентства. Здесь он определяется в соответствии с европейской политико-правовой традицией, в которой сложился данный институт. Механизм российского президентства конструируется в опоре на прецеденты и устоявшуюся политическую практику ведущих стран мира. В итоге создается парадоксальная ситуация, в

рамках которой сосуществуют фрагменты противоположных теоретико-методологических и практических ориентаций, лежащих в основе развития института модели президентства в нашей стране. Именно такая институционализируемая модель оказывается компромиссом между старым и новым политико-правовым режимами, устраивающими сегодня большую часть общества.

Вместе с тем подобные особенности приводят к весьма негативным последствиям. В частности, к настоящему моменту практически отсутствуют реальные прецеденты оспаривания актов главы государства как противоречащих текущему законодательству в Верховном Суде РФ или как неконституционных, нарушающих права юридического или физического лица, — в Конституционном Суде при присутствии Президента РФ в качестве ответчика; отсутствует практика гражданских исков (подобные прецеденты были активно зафиксированы в период президентства Б.Н. Ельцина) и т.д. Показательно, что при анализе действующей в России модели правления даже в научном сообществе можно часто столкнуться с устоявшейся дефиницией “институт президента”, а не президентства, что еще раз подчеркивает факт редуцирования модели президентства как объекта до субъекта власти, которому в политико-правовой практике приписывается абсолютное знание действительного положения вещей в государстве, закрытое от любого внешнего знания и воздействия.

По нашему мнению, тезис о том, что институт президентства в рамках сложившейся в Российской Федерации модели действительно носит особый характер, имеет под собой основание. Эволюционные основы развития отечественной модели свидетельствуют, что в текущих условиях ее де-факто отличает растущая политическая централизация, концентрация политической власти в Кремле и трансформация действующего президента в доминирующего политического игрока¹⁶. В том случае, когда система институтов и правил для выработки и реализации внутренней и внешней политики основывается на монопольном положении того или иного актора, политика приобретает формализованный характер, маркированный позицией одного институционального субъекта или политического моносубъекта. Нельзя не отметить, что подобные черты противоречат демократическим основам, родовым признаком которых является «система выявления, представительства и учета различных позиций, которые, переплавляясь посредством специальных институтов и правил, “на выходе” являют собой политику как компромисс»¹⁷.

С нашей точки зрения, можно выдвинуть гипотезу о том, что в России к настоящему времени сложились такие форма правления и политико-правовой режим, которые современные модели президентализма не

¹⁴ См.: там же. С. 19, 20.

¹⁵ См.: *Гришаева О.Н.* Динамика института президентства в Российской Федерации в условиях современных вызовов: дис. ... канд. полит. наук. М., 2015. С. 5.

¹⁶ См.: *Зудин А.Ю.* Указ. соч. С. 194.

¹⁷ *Варламова Н.В., Пахоленко Н.Б.* Между единогласием и волей большинства (политико-правовые аспекты консенсуса). М., 1997. С. 22.

способны описать адекватным образом. В этой связи представляется необходимым ввести самостоятельную модель, учитывающую сложившуюся политико-управленческую практику и результаты конституционно-правового развития России¹⁸. Обосновывая ее сущность, нужно указать, что применительно к современному отечественному президентализму очевидна конверсия нескольких теоретических парадигм и практических моделей. Безосновательно утверждать, что на различных этапах своего развития в нашей стране были воплощены различные модели в чистом виде.

Национальная модель не столько гибридна, сколько мозаична. По мнению автора, наиболее полно соответствует реальному пониманию российского политического праксиса и формы правления модель под условным названием "ad hoc-президентализм", опирающаяся на *целесообразность*. В ее рамках наблюдается совмещение самых различных идеологем, мифологем и парадигм, объединение которых объясняется необходимостью достижения конкретных целей.

Усиление президентской власти и консервация данной доминанты в институциональной структуре президентства в нашей стране хотя и может быть в той или иной степени оправдано историческими причинами, генезисом президентуры и переходностью текущего периода развития института президентства, инструментом сдерживания (превенции) угрозы деформации целостности государства, но в то же время ведет к множественным негативным последствиям. Безусловно, подобный режим по определению не может быть устойчивым как в кратковременном, так и в длительном периоде. Однако практика развития конституционно-правовых основ отечественной модели свидетельствует о том, что ее нельзя рассматривать в качестве окончательно оформившейся структуры. Состоявшийся процесс заимствования института, попытка его адаптации в российских условиях как новой структуры с национальными особенностями пока еще не привели к комплексному осознанию статуса, назначения и функций президентства в политико-правовой системе общества, не создали условий для системной рефлексии данного феномена как базиса его эволюционного развития, что продолжает создавать объективные, нарастающие по сложности проблемы.

Следует принимать во внимание то обстоятельство, что сегодня можно выделить достаточно многочисленные потенциальные вызовы, угрожающие стабильности институциональной конструкции российского президентства. Их можно дифференцировать на внешние (экономические, политические и финансовые санкции, конфликт в Сирии и на Украине, отток инвестиций, давление международных судов, значительные репутационные издержки и др.) и внутренние (отток капитала, рост цен и протестных настроений, уменьшение доходов госкомпаний, вызовы региональной безопасности, усиление противостояния между элитами и др.). Поэтому очевидно, что новая государственность в текущих условиях нуждается в новом институциональном наполнении. Модель института президентства не может носить закрытого характера, препятствующего ее эффективному развитию. Эволюция института президентства должна быть направлена в сторону ухода (методами конституционно-правовой регламентации) от исторически сложившейся концепции ее трактовки как аналога "просвещенного абсолюта", основанной на сильной личной власти, самодержавно-авторитарных началах и утрированной, самоценной и "аутоиммунной" централизации в государственном управлении¹⁹. Президент призван стабилизировать систему государственного строительства и управления, сдерживать вновь наметившиеся центробежные тенденции, в том числе выработать инструменты официальной реакции на выражение публичного несогласия региональных элит с отдельными (не бесспорными) решениями Москвы (свежие примеры второй половины 2017 г.: отказ от продления Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, назначение руководителя фракции "Единая Россия" в Государственной Думе и.о. главы Республики Дагестан и т.д.), способствовать "реконструкции" системы сдержек и противовесов между ветвями власти и "выправлению" баланса полномочий по вертикали внутри той или иной ветви, налаживанию компромисса с политическими акторами на равных политико-правовых началах, способствовать развитию подлинной многопартийности в двух палатах высшего законодательного органа страны (за узкими рамками "фракционного квадривирата" последних созывов Государственной Думы) и законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации. Данные составляющие можно определить как императивы развития конституционно-правового оформления института президентства и функционирующей в нашем государстве гибридной модели правления.

¹⁸ См.: Прокофьев В.Н. Вызовы президентализма и перспективы развития демократии в России // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 9. С. 21–31.

¹⁹ См.: Зуйков А.В. Указ. соч. С. 53.

TO A PROBLEM OF INSTITUTIONAL ASPECT IN THE RUSSIAN PRESIDENCY

© 2018 V. N. Prokofiev

National Research University Higher School of Economics

E-mail: prokofiev_vn@bk.ru

Received 12.10.2017

The fundamental characteristics and national peculiarities of formation of institute of presidency in Russia are analyzed in the article. The author specifies the content of institute of presidency as the scientific category through a prism of the political and legal analysis. The author proves the assumption that it has mosaic character, being in a number of the parameters rather close to "purely" presidential model marked by personalistic lines. The author states the point of view that in relation to a Russian prezidentializm we can view a conversion of several theoretical paradigms and practical models and in this connection he uses the definition "ad hoc-prezidentializm" on the base of which defines the expedient directions of development of the institute analyzed.

Key words: president, institute of presidency, presidency model, presidential power.