

# Опасности смешанной модели

---

## 1.

Вот уже 55 лет во Франции и 20 лет в России действует так называемая полупрезидентская, или смешанная модель (система власти, форма правления). Основным ее отличием считается наличие президента, избираемого на всеобщих выборах, который вместе с парламентом либо при его согласии формирует самостоятельное правительство, контролируемое главой государства и парламентом, но сам президент как глава государства выводится из системы разделения властей<sup>1</sup>.

Такая модель – «изобретение» XX века<sup>2</sup>, ибо раньше считалось естественным, что глава государства является одновременно и главой исполнительной власти. Но это влекло за собой две опасности: либо сведения правительства до простого парламентского органа («агента»), если глава государства (он же глава исполнительной власти) назначался законодательным органом и, значит, как говорил Л. Дюги, не имел представительного характера<sup>3</sup>, либо, напротив, создания условий для захвата всей власти «первым лицом». Не случайно, во Франции поиск способов нейтрализации этих опасностей при помощи обустройства конституционной

---

\* Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук.

<sup>1</sup> Особенно ярко это выражено в российской Конституции, где в ст.10 сказано о классической триаде ветвей власти – законодательной, исполнительной и судебной, а в ст.11 говорится, что государственную власть в РФ осуществляют Президент, Парламент (Федеральное собрание), Правительство, которое, по Конституции, и осуществляет исполнительную власть, а также суды. Президент в Конституции прямо назван главой государства.

<sup>2</sup> Впервые она была установлена республиканской Конституцией Германии (Веймарской республики) 1919 г.

<sup>3</sup> См.: Дюги Леон. Конституционное право. Общая теория государства / Пер. с франц. приват-доцентов Московского университета А. Яценко, В. Краснокутского и Б. Сыромятникова / С предисл. к русскому переводу проф. П. Новгородцева и автора. М.: Типография Т-ва И.Д. Сытина, 1908. С.550.

конфигурации власти стал одним из основных факторов сравнительно частого изменения конституций, особенно в XIX в.<sup>4</sup>

Казалось бы, найденная в начале XX в. смешанная модель<sup>5</sup> нейтрализовала эти опасности, поскольку, с одной стороны, глава государства в ней представляет собой довольно сильный институт, с другой, – как бы «стоит над схваткой» для того, чтобы обеспечивать сохранение «правил игры», находить выходы из конституционных тупиков и угащать конфликты между ветвями власти. Однако в этой модели кроется угроза перерастания демократического политического режима в авторитарный. Почему?

Президент в такой модели теоретически мыслится как политически *нейтральный институт*. Смешанная модель в этом отношении напоминает модель монарха в условиях разделения властей. Как писал К. Шмитт, «в XIX веке рационалистические и эмпирические оправдания монархии характеризуются тем, что они вводят монарха в систему правового государства с различением (разделением. – М.К.) властей, делая из монархии простую форму правления, а из монарха – более или менее влиятельного *шефа исполнительной власти* (за исключением цитат из Шмитта курсив везде мой. – М.К.)»<sup>6</sup>. Вследствие этого, продолжает Шмитт, король «становится нейтральной властью, *pouvoir neutre*, невидимым, разрешающим все противоречия и трения различных государственных действий и функций, регулирующим и модерирующим моментом, *invisible modérateur*»<sup>7</sup>. Но если даже в отношении наследственных монархов практика далеко не сразу пришла к реальному политическому нейтралитету главы государства, то, тем более, это оказалось гораздо сложнее в отношении избираемых президентов.

---

<sup>4</sup> См.: там же. §§ 59-60.

<sup>5</sup> Вообще вопрос – благодаря каким историческим, экономическим, культурным и иным факторам устанавливается та или иная форма правления – представляет огромный интерес. Но сейчас это не входит в мою задачу.

<sup>6</sup> Шмитт К. Государство и политическая форма / пер. с нем. О.В. Кильдюшова; сост. В.В. Анашвили, О.В. Кильдюшов; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. М.: Изд. дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики. 2010. С.163.

<sup>7</sup> Там же. С.164.

Поскольку президент в смешанной модели получает «мандат на власть» из рук народа (а не депутатов, как в парламентской системе), постольку ему становится как бы тесно в роли лишь «высшего представителя» и «символа»<sup>8</sup>. Он стремится к *расширению своего влияния на все публично-властные институты и на все сферы публичной жизни*, причем с определенных *партийных* (вне зависимости от формального пребывания в какой-либо партии) позиций и, соответственно, к подавлению своих политических противников. Да и народ стремится видеть в таком главе государства главную политически ответственную фигуру. И нейтральность президента утрачивается, о чем писал известный политолог Хуан Линц еще в 1989 г.: «Убежденность президента в том, что он обладает независимой властью и пользуется поддержкой народа, может создавать у него *ощущение собственной силы и миссии*, даже если количество проголосовавших за него в совокупности невелико. Проникнутый подобными представлениями о своем положении и своей роли, он *начинает воспринимать неизбежную оппозицию своей политике как раздражающий и деморализующий фактор*, в отличие от премьер-министра (в парламентской системе. – М.К.), который видит в себе всего лишь представителя временной правящей коалиции, а не *выразителя интересов нации или народного трибуна*»<sup>9</sup>.

Х. Линц относил свои слова к президентам в президентских республиках, но выявленная закономерность действует, конечно же, и в полупрезидентской (смешанной) модели. Однако, и это важно отметить,

---

<sup>8</sup> А именно через высшее представительство государства и символизирование национального единства в российской литературе определяется глава государства (см., например: *Баглай М.В., Туманов В.А.* Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С.75; Конституционное право: Словарь / отв. ред. В.В. Маклаков. М., 2001. С.87; *Мишин А.А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для вузов / 17-е изд., испр. и доп. М., 2013. С.213; Конституционное (государственное) право зарубежных стран / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. С.598, 599; *Автономов А.С.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. М., 2005. С.279; Конституция Российской Федерации: энциклопедический словарь / Авт. коллектив: В.А. Туманов, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин и др. М., 1995. С.36; *Чиркин В.Е.* Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С.20-21).

<sup>9</sup> *Линц Х.* Опасности президентской формы правления // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. под ред. В.Л. Иноземцева, Б.Г. Капустина. М., Ладомир, 2006. С.217.

*отнюдь не во всех странах с подобной системой власти.* Точнее, «ощущение собственной силы и миссии» свойственно, видимо, всем президентам, избранным на всеобщих выборах, *но не везде у них есть возможность* реализовать свой «лидерский» потенциал. Первое крупное препятствие – это наличие сильного гражданского (не патерналистски настроенного) общества, давняя партийная фрагментация, исторически сложившиеся в стране антиавторитарные традиции и т.п. Второе препятствие – взвешенно урегулированный конституционный статус президента и, главное, реальные сдержки и противовесы со стороны парламента. Нас сейчас интересует именно это, институциональное препятствие.

Анализ конституций государств со смешанной формой правления показывает, что многое зависит от того, во-первых, какими *функциями* наделяется президент и, во-вторых, как распределены *пропорции контроля над правительством* между президентом и парламентом.

В ряде государств с полупрезидентской системой власти (например, Португалии, Болгарии, Финляндии, Польше, Словении, Македонии<sup>10</sup>) главы государств в целом очень близки по своей институциональной силе к главам государств, относящихся к парламентской модели. Конституции здесь, с одной стороны, содержат довольно скудные формулы президентских функций, указывая, как правило, на высшее представительство, символизирование единства, иногда на обеспечение преемственности власти. С другой стороны, они жестко ограничивают властные прерогативы президентов при формировании, отставке кабинета и роспуске парламента. Здесь главным действующим лицом выступают именно парламентские структуры, а президенты поставлены в довольно жесткие условия, сдерживающие возможность разрастания их компетенции.

---

<sup>10</sup> К этому перечню можно присоединить и Чехию (Чешскую Республику), которая сравнительно недавно формально стала полупрезидентской республикой. Причем президентские прерогативы не сильно изменились в сравнении с существовавшей до этого в Чехии парламентской системой, т.е. остались довольно слабыми, по крайней мере, в отношении исполнительной власти, которая во многом зависит от распределения политических сил в нижней палате Парламента.

Напротив, в тех полупрезидентских государствах, где конституционные функции президентов сформулированы не очень определенно (например, Франция, Хорватия) и при этом президентам предоставлена более широкая дискреция в «политико-кадровых» полномочиях, т.е. полномочиях в процессе формирования правительств и принятия решений о роспуске парламента, – наблюдается *феномен разрастания компетенции*, ее распространения даже на сферы, которые формально (по конституции) не относятся к зонам президентской ответственности.

Весьма иллюстративна в этом отношении Франция. В ст.5 французской Конституции говорится: «Президент Республики следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование органов государственной власти, а также преемственность государства». Ясно, что эта формула предполагает *политический нейтралитет* Президента. Тогда почему на практике он – *активный политический актер*, причем имеющий яркую партийную окраску?

Это противоречие, на мой взгляд, «провоцируется» самой Конституцией, поскольку ее нормы, касающиеся роли и значения главы государства во «властном треугольнике» (президент – парламент – правительство), взятые в системе явно указывают на то, что Президент фактически выступает и как глава исполнительной власти. Ситуация, конечно, несколько усложняется в случае «раздельного правления» («коабитации»), когда Президент вынужден формировать Правительство из своих политических противников, если в Национальном собрании нет пропрезидентского большинства. Но и в этом случае глава государства остается влиятельным «политическим игроком», опять же благодаря, с одной стороны, своему всенародному мандату, с другой, – решающим полномочиям в отношении Кабинета. Впрочем, во французской политической практике многое зависит, как отмечают французские

исследователи, от личных качеств как Президента, так и Премьер-министра<sup>11</sup>, даже если они принадлежат к одной партии.

К. Беше-Головко, исследуя положение французского Президента, заметила: «В наше время именно исполнительная власть играет ключевую роль во всех областях государственной политики, касающейся сферы, например, социальных вопросов, дипломатических вопросов или экономики. Но, в отличие от Третьей и Четвертой Республики, *вся система Пятой Республики опирается на личность Президента Республики. Правительство лишь исполняет его программу*»<sup>12</sup>. Правда, в данном случае имеется в виду Правительство с той же партийной окраской, что и у Президента. Когда же Президент и Правительство во Франции работают в режиме коабитации, Президент старается использовать свои властные рычаги, чтобы, по словам К. Беше-Головко, «дискредитировать политику, определяемую Правительством» либо получить оружие для политической торговли с таким кабинетом. В частности, Президент Ф. Миттеран по-своему истолковал ч.1 ст.13 Конституции Франции, согласно которой «Президент Республики подписывает ордонансы и декреты, разработанные Советом Министров». Раньше считалось, что эта норма носит формальный характер, и Президент обязан подписывать такие акты. Но Миттеран исходил из того, что текст Конституции формально не содержит никакого обязательства, и Президент может отказаться от подписания, т.е. фактически блокировать самостоятельное проведение Правительством политики. В своих (или своей

<sup>11</sup> См. об этом, например: Руссо Д. Президентская двусмысленность // [Электронный ресурс «ComitasGentium» / <http://comitasgentium.com/component/k2/item/57-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B8%D0%B4%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F-%D0%B4%D0%B2%D1%83%D1%81%D0%BC%D1%8B%D1%81%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C#1> (Дата обращения: 10 мая 2013 г.)].

<sup>12</sup> Цитата взята из еще не опубликованной работы К. Беше-Головко и приводится с ее любезного согласия.

партии) интересах французские президенты используют также институт роспуска Национального собрания (нижней палаты Парламента)<sup>13</sup>.

И все же, несмотря на обвинения французских президентов в «монархизме», звучащие порой из уст некоторых конституционалистов этой страны, нельзя сказать, что здесь реализуется авторитарный потенциал главы государства. Почему? С одной стороны, действует тот самый социокультурный фактор (сильное гражданское общество, давние антиавторитарные традиции и т.п.). С другой, – фактор институциональный: баланс в системе сдержек и противовесов.

## 2.

Часть 1 ст.80 Конституции РФ содержит утверждение: «Президент Российской Федерации является главой государства». Это – предназначение *российского Президента*. Но если проанализировать степень соответствия функций Президента России его предназначению, а полномочий – функциям, то перед нами откроется удивительная картина. С одной стороны, отнюдь *не все функции отвечают предназначению* Президента, с другой, – *не все полномочия соответствуют его конституционным функциям*.

В ст.80 ее последующие части как бы расшифровывают, конкретизируют общую норму о Президенте как главе государства. Анализируя эту статью под таким углом зрения, приходим к выводу, что *глава государства*:

- 1) выступает гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина;
- 2) принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности;
- 3) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти;

<sup>13</sup> Формально (в соответствии со ст.12 Конституции Французской республики) Президент вправе распустить нижнюю палату Парламента «после консультации с Премьер-министром и председателями палат».

- 4) определяет основные направления внутренней и внешней политики государства;
- 5) представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Однако две из перечисленных функций вызывают сомнение с точки зрения их соответствия статусу Президента как главы государства.

Во-первых, функция *обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти*. Считается, что это есть выражение *арбитражной* функции, которая якобы присуща президентам в полупрезидентской модели<sup>14</sup>. Но хотя, например, французская Конституция, действительно, напрямую упоминает об этой функции, на мой взгляд, президентский арбитраж в смешанной модели невозможен, если не обеспечена политическая и идеологическая *нейтральность* главы государства. К тому же непонятно, что конкретно понимается под президентским арбитражем, посредством каких полномочий он реализуется.

В российской Конституции, строго говоря, есть лишь одно полномочие, которое можно назвать «президентским арбитражем»<sup>15</sup>: ч.1 ст.85 гласит, что Президент может «использовать *согласительные процедуры* для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако, на мой взгляд, это полномочие более естественно укладывается в функцию гарантирования Конституции. А других президентских полномочий, которые бы соответствовали функции обеспечения согласованного функционирования, в российской Конституции

---

<sup>14</sup> В частности, В.Е. Чиркин пишет, что «главной чертой президентской власти в полупрезидентской республике является <...> стремление поставить президента над ветвями власти, над институтами государства, но не в качестве лица, сосредоточивающего в своих руках властные полномочия других ветвей власти, а в качестве *арбитра* в отношениях с ними» (Чиркин В.Е. Указ. соч. С.20).

<sup>15</sup> По крайней мере, именно это полномочие обычно относят к проявлениям функции обеспечения согласованного функционирования (см., например: Чиркин В.Е. Указ. соч. С.21; Кутафин О.Е. Глава государства: монография. М.: Проспект, 2012. С.438).



невозможно обнаружить. Тем не менее, некоторые авторы склонны относить именно к этой функции такие полномочия Президента, как приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ и отмена актов Правительства РФ<sup>16</sup>. Вряд ли, однако, стоит доказывать, что эти полномочия относятся именно к функции Президента как гаранта Конституции, прав и свобод человека и гражданина.

Это – отнюдь не отвлеченные теоретические рассуждения. Дело в том, что неопределенность функций главы государства ведет к разрастанию его полномочий и оправданию этого процесса как раз «соответствием конституционным президентским функциям», о чем свидетельствуют, например, решения Конституционного суда РФ, в которых совершенно разные полномочия обосновываются ссылкой именно на данную функцию<sup>17</sup>.

Во-вторых, и в еще большей степени президентскому предназначению как главы государства в смешанной модели противоречит положение, согласно которому Президент *определяет основные направления внутренней и внешней политики*. Благодаря закреплению такой функции Президент РФ окончательно лишается своей политической нейтральности. Он неизбежно становится заинтересован в проведении именно данной, выработанной им или импонирующей ему, политики, но одновременно – и в нейтрализации своих политических оппонентов. Самое же страшное последствие этого состоит в том, что при этом разлагаются публично-властные институты, ибо государственный аппарат привыкает служить «патрону», а не обществу, обслуживать «политическую волю», а не соблюдать Конституцию.

Нельзя, правда, утверждать, что такая функция – российское «изобретение». Ее упоминают многие конституции. Только вот адресуют ее не президенту, а правительству. Не буду ссылаться на конституции парламентских государств, например, ФРГ. Но ведь и в ст.20 Конституции

---

<sup>16</sup> См., например: *Кутафин О.Е.* Указ. соч. С.440, 442.

<sup>17</sup> См., например, постановления Конституционного суда Российской Федерации: от 22 апреля 1996 г. № 10-П (СЗ РФ. 1996. № 18. Ст. 2253); от 30 апреля 1996 г. № 11-П (СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320); от 4 апреля 2002 г. № 8-П (СЗ РФ. 2002. № 15. Ст.1497).

Франции сказано, что именно «Правительство определяет и проводит политику Нации». И это при институционально весьма сильном Президенте! Почему именно Правительству отводится такая роль? Да потому, что тем самым «определение политики» находится под парламентским контролем (разумеется, при условии, что парламент формирует или хотя бы реально участвует в формировании высшего органа исполнительной власти): не случайно в той же статье говорится, что Правительство «несет ответственность перед Парламентом». Другое дело, что, как уже сказано, во Франции Президент, как реальный патрон Кабинета, на практике «забирает» эту прерогативу себе.

Впрочем, и по российской Конституции (ст.113), Председатель Правительства «определяет основные направления». Однако, во-первых, это направления не политики страны, а деятельности данного органа, а, во-вторых, определяются основные направления «в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и *указами Президента Российской Федерации*».

Возложение функции определения политики на главу государства означает, по существу, не что иное, как низведение парламента до уровня вспомогательного органа. А, как писал тот же Л. Дюги, «если парламент по тем или другим причинам окажется в положении подчиненности относительно главы государства, олицетворяемого правительством, то равновесие нарушено, и парламентский режим быстро уступает место диктатуре главы государства»<sup>18</sup>. Собственно, беспредметными становятся сами парламентские выборы, а общество отстраняется от определения векторов развития страны. На это могут возразить, напомнив, что президента тоже избирает народ (общество). Но, во-первых, президентские выборы зачастую, особенно в неразвитых демократиях, оказываются выборами личности, а не определенной политической силы. Во-вторых, определение направлений политики противоречит функции гарантирования конституции,

---

<sup>18</sup> Дюги Леон. Указ. соч. С.569.

требующей политического нейтралитета, поскольку глава государства в такой ситуации объективно будет озабочен минимизацией оппозиционного давления и, напротив, обеспечением преимуществ для своих сторонников. Наконец, в-третьих, данная функция, закрепляемая за институтом-личностью, ведет к тому, что основные направления политики определяются не путем политических договоренностей и компромиссов, а, главным образом, непубличным, бюрократическим путем.

Такой явный перекося, который создала российская Конституция, мог бы быть несколько смягчен, если бы у Государственной Думы были рычаги воздействия на Правительство, начиная с его формирования и кончая отставкой. Но наша Конституция (даже с учетом поправки 2008 г. об ежегодных отчетах Правительства перед Думой) не предусматривает таких возможностей.

Итак, президентская функция определения политики фактически перечеркивает всю логику смешанной модели. Президент из хранителя конституционного строя («правил игры») превращается в единовластного правителя, имеющего возможность вторгаться в любую сферу. Причем у него есть еще и «подушка безопасности», поскольку неудачу при реализации «основных направлений политики» он в любой момент может списать на Правительство и сменить его без всякого обращения к Парламенту.

Но откуда следует императивный характер этой функции для других институтов публичной власти? Некоторое время после принятия Конституции РФ считалось, что Президент определяет основные направления политики только в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию, которые официально так и называются «о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства» (п. «е» ст.84 Конституции РФ). Однако через некоторое время стало ясно, что Президент определяет направления политики далеко не только в посланиях, но и в своих актах, имеющих обязательный характер (на самом деле он подписывает еще массу непубличных поручений, которые не считаются

актами Президента, но за исполнением которых осуществляется строгий контроль). Добавим к этому правовые позиции Конституционного суда РФ, который сначала (в 1998 г.) указал, что реализация основных направлений политики, определяемых Президентом, *возложена на Правительство*<sup>19</sup>, а затем (в 2006 г.) – что из Конституции РФ вообще вытекает *обязательность для всех органов публичной власти* (!?) основных направлений внутренней и внешней политики<sup>20</sup>.

Даже если бы не было названных решений КС РФ, то, как минимум, для Правительства и всей системы исполнительной власти акты и поручения Президента, какой бы сферы они ни касались, имеют обязательный характер. При этом Правительству – при существующей конституционной конфигурации власти – даже в голову не придет затевать с Президентом спор о компетенции, хотя формально оно имеет право обратиться с таким ходатайством в Конституционный суд. Почему? Да как раз в силу тех самых дискреционных полномочий Президента в отношении Правительства, связанных с его формированием и отставкой.

Существенным фактором внеконституционного расширения президентской компетенции является также применение в российской правовой практике американской *доктрины «подразумеваемых (скрытых) полномочий» главы государства*. Суть ее состоит в том, что президент вправе реализовывать конкретные полномочия, которые прямо за ним не закреплены конституцией, но вытекают из его конституционных функций и общих полномочий<sup>21</sup>. Впервые на эту доктрину, правда, напрямую не называя ее, указал Конституционный суд РФ в 1995 году, рассматривая дело о конституционности применения Вооруженных сил в Чеченской Республике. Суд, в частности, заявил: «Конституция Российской Федерации определяет

<sup>19</sup> Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 г. № 28-П (СЗ РФ. 1998. № 52. Ст. 6447).

<sup>20</sup> Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 29 ноября 2006 г. № 9-П (СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5371).

<sup>21</sup> К такого рода полномочиям российского Президента можно отнести, например, осуществление руководства внешней политикой или Верховное главнокомандование Вооруженными Силами РФ.

<...>, что Президент Российской Федерации действует в установленном Конституцией порядке. Для случаев, *когда этот порядок не детализирован*, а также в отношении *полномочий, не перечисленных в статьях 83-89 Конституции Российской Федерации*, их общие рамки определяются *принципом разделения властей* (статья 10 Конституции) и требованием статьи 90 (часть 3) Конституции, согласно которому *указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции и законам Российской Федерации*<sup>22</sup>.

Принципиально важно обратить внимание на то, что Суд обосновал только два условия, при которых акт Президента может быть признан не противоречащим Конституции: если он а) не вторгается в компетенцию иного органа власти и б) не противоречит Конституции и федеральным законам. Но здесь не указано еще одно, не менее важное условие: соответствие акта Президента его *конституционным функциям*. Между тем, Верховный суд США обосновал доктрину «подразумеваемых полномочий», которая была применена в деле *United States v. Nixon* (1974 г.), несколько иначе. Как пишет У. Бернам, «несмотря на отсутствие прямых указаний в статье II Конституции США, указал Суд в своём решении по делу, "определённые полномочия и привилегии проистекают из самой природы перечисленных полномочий; охрана конфиденциальности информации в распоряжении Президента имеет схожие конституционные основания" в той мере, в какой таковая конфиденциальность *"имеет отношение к эффективному отправлению функций* того или иного Президента, она является конституционно обоснованной"<sup>23</sup>.

Смысл приведенной правовой позиции КС РФ состоит в том, что Президент вправе издавать свои акты в любой сфере, если только явным образом это не отнесено к компетенции иных органов власти. Таким образом,

---

<sup>22</sup> Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 10-П (СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3424).

<sup>23</sup> Бернам У. Правовая система США/ 3-й выпуск / Научный редактор В.А. Власихин. М.: «Новая юстиция», 2006. С.66.

Суд практически снял содержательные преграды для расширения президентской компетенции. А учитывая, что Правительство находится целиком под контролем главы государства и полностью зависит только от него, последний имеет возможность определять, передать регулирование того или иного вопроса исполнительной власти или оставить себе. Если, конечно, правовое регулирование конкретных отношений за Правительством не закреплено законодательно. Однако глава государства обладает столь огромными рычагами воздействия на Парламент, что может обеспечить законодательное предоставление новых регулятивных и управленческих полномочий именно Президенту<sup>24</sup>.

\*\*\*

Анализ конституционных конструкций «властных треугольников» в странах, закрепляющих смешанную форму правления, позволяет вывести *три модели, демонстрирующие степень расширения президентской компетенции.*

Модель первая: *расширения практически нет.* Такая модель существует в государствах (Болгария, Македония, Польша, Португалия, Словения, Финляндия), конституции которых жестко ограничивают президентские полномочия в отношении законодательной и исполнительной ветвей власти. При таких условиях общенародный «мандат на власть» не становится фактором политического доминирования президента.

Модель вторая: *расширение существует, но при этом сохраняется дух конституционализма.* Такая модель свойственна государствам (Франция, Хорватия), конституции которых содержат дискреционные нормы, закрепляющие президентские полномочия в отношении правительства и

---

<sup>24</sup> Мой анализ показывает, что с 1994 г. (начала работы Государственной Думы) по 20 августа 2013 г. Президенту РФ было предоставлено 511 полномочий за пределами Конституции. Справедливости ради, отмечу, что большинство из этих «законодательных» полномочий представляют собой лишь конкретизацию конституционных президентских функций. Однако немалая часть (как минимум, 122) явно находится за их пределами (подробнее об этом исследовании см.: *Краснов М.А. Законодательно закрепленные полномочия Президента России: необходимость или сервизм? // Сравнительное конституционное обозрение. 2011. № 4.*

парламента. Здесь глава государства в большей степени склонен апеллировать к своему общенародному «мандату на власть», расширительно толкуя свои функции. Тем не менее, эта модель не позволяет сложиться персоналистскому режиму<sup>25</sup>, поскольку в конституциях соблюден общий баланс властных прерогатив между президентом и парламентом. Последний обладает некоторыми блокирующими возможностями в процессе формирования и отставки правительства.

Модель третья: *расширение становится, по существу, бесконтрольным* (Россия и ряд государств – бывших советских республик). Его основная причина – отсутствие реальных сдержек и противовесов, главным образом, «кадровым» полномочиям главы государства (назначение и увольнение ключевых политических фигур). В свою очередь, расширенная компетенция Президента все более и более *усиливает персоналистский характер* политического режима, открывая путь к его перерастанию в открыто авторитарный и даже репрессивный.

---

<sup>25</sup> Яркими индикаторами такого режима являются, во-первых, невозможность иных властных институтов правовыми средствами что-либо противопоставить президентским прерогативам в рамках системы сдержек и противовесов и, во-вторых, практически полное отсутствие зависимости политического курса от результатов парламентских выборов.