DOI: 10.22394/2070-8378-2018-20-6-6-21

Российский конституционализм: некоторые итоги к юбилею Основного закона

ИГОРЬ НЯЗБЕЕВИЧ БАРЦИЦ, доктор юридических наук, профессор, директор Института государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: in.bartsits@migsu.ru
ЛИЯ РОБЕРТОВНА СИМОНИШВИЛИ, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Института государственной службы и управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Российская Федерация, 119571, Москва, проспект Вернадского, 82). E-mail: lr.simonishvili@migsu.ru

Аннотация: авторы статьи в преддверии юбилея принятия Конституции Российской Федерации 1993 года исследуют систему государственной власти в стране, построенную в соответствии с положениями Основного закона, проводят анализ государственно-правовой модели и историю ее построения. Отмечается, что государственно-правовая модель России отражает ее исторические и правовые традиции, а прежние конституции закрепляли и декларировали цели и задачи соответствующих этапов государственного развития страны. Предлагая рассмотреть ретроспективу событий, предшествовавших принятию Конституции, авторы демонстрируют закономерность появления документа именно в том виде, в котором он был вынесен на всенародное голосование. Конституция 1993 года, подведя черту под изменением политической системы в России и декларируя ценности свободного, суверенного, демократического государства, отразила противостояние различных политических сил в стране, что закрепило в положениях Конституции определенную несбалансированность ветвей власти. Однако авторы приходят к выводу, что Конституция обладает необходимой гибкостью, что придает устойчивость политическому режиму и позволяет развивать институты парламентаризма, органов исполнительной власти, судебной системы. Кроме того, сделан вывод об органичном восприятии Конституцией исторических особенностей российской системы власти, которые порой называют «русской демократией» с ее ярко выраженным персоналистским характером.
Ключевые слова: конституция, президент, парламент, парламентское большинство, правительство, вотум недоверия, роспуск парламента

Статья поступила в редакцию 6 декабря 2018 года.

Барциц И.Н., Симонишвили Л.Р. Российский конституционализм: некоторые итоги к юбилею Основного закона. *Государственная служба.* 2018. № 6. С. 6–21.

RUSSIAN CONSTITUTIONALISM: SOME RESULTS FOR THE ANNIVERSARY OF THE BASIC LAW

IGOR N. BARTSITS, Dr. Sci. (Law), Professor
Director of the Institute of Public Administration and Civil Service
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: in.bartsits@migsu.ru
LIYA R. SIMONISHVILI, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Chair of state legal disciplines
Institute of Public Administration and Civil Service
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82, prospekt Vernadskogo, Moscow, Russian Federation, 119571). E-mail: lr.simonishvili@migsu.ru

Abstract: On the eve of the anniversary of the adoption of the Constitution of the Russian Federation in 1993, the authors of the article examine the system of state power in the country, built in accordance with the provisions of the Basic law; analyze the state-legal model and the history of its construction. It is noted that the state-legal model of Russia reflects its historical and legal traditions, and the previous constitutions fixed and declared the goals and objectives of the relevant stages of the state development of the country. Offering to consider the retrospective of the events preceding the adoption of the Constitution, the authors demonstrate the regularity of the appearance of the document in the form in which it was put to the popular vote. The Constitution of 1993, drawing a line under the change of the political system in Russia and declaring the values of a free, sovereign, democratic state, reflected the confrontation of various political forces in the country, which enshrined in the provisions of the Constitution a certain imbalance of power. However, the authors come to the conclusion that the Constitution has the necessary flexibility, which gives stability to the political regime, and allows to develop the institutions of parliamentarism, executive bodies, judicial system. In addition, it is concluded that the Constitution has an organic perception of the historical features of the Russian system of power, which some call 'Russian democracy', with its pronounced personalistic character.
Keywords: Constitution, President, Parliament, parliamentary majority, government, vote of no confidence, dissolution of Parliament

The article was received on December 6, 2018.

Bartsits, I. N., Simonishvili, L. R., Russian constitutionalism: some results for the anniversary of the Basic law. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2018. №. 6. P. 6–21. In Russian

История – это политика,
которую уже нельзя
исправить.
Политика – это история,
которую еще можно
исправить.

Зигмунд Графф

Введение

В декабре этого года наша страна отмечает 25-летие принятия Конституции Российской Федерации. Приняв Основной закон новой страны, Россия сформулировала и провозгласила основные векторы своего развития, видение себя в современном мире, определила принципы внутригосударственного устройства.

Поиск наиболее оптимальной государственно-правовой модели, отражающей исторические и правовые традиции, был чрезвычайно болезненным. История страны, революционное прошлое, процессы «турбулентности», безусловно, оказали серьезнейшее влияние на развитие государственности. Сначала революция 1917 года подорвала стабильность и привела к «красному террору», гражданской войне, репрессиям, потом страна пережила «оттепель», «застой», «перестройку». Этапы государственного строительства инициировались политическим (партийным) лидером государства и нуждались в разработке и принятии новой конституции, за каждой из которых закрепилось имя «вождя». Конституция СССР 1924 года вошла в историю как Ленинская, 1936 года – Сталинская, 1977 года – Брежневская.

Юбилей Конституции дает возможность исследователям проанализировать избранную Россией модель организации государственной власти, историю ее принятия, политические процессы, в результате которых Конституция появилась, и те, что были рождены ее появлением.

Российский путь к Конституции 1993 года

За всю свою историю Россия не раз переживала слом систем, радикальные смены формаций, векторов развития, политических режимов. Централизация государственной власти сменяла децентрализацию, возникали идеи ограничения абсолютизма, разрабатывались проекты конституций, проводились либеральные реформы, которые сменялись контрреформами. Попытка ограничения самодержавия и перехода к конституционализму начала XX века сопровождалась революционной ситуацией и первой в XX веке русской революцией, которые, в конце концов, привели к катастрофе в октябре 1917 года. Установление советского государства также характеризовалось переменчивостью целей и задач на различных этапах государственного развития, что нашло отражение в специфике каждой из советских конституций: 1918 года, 1924 года, 1936 года, 1977 года. Принятие каждой из них имело двойственный характер: с одной стороны, ознаменовывало окончание старого и переход к новому этапу государственного строительства, обозначало постановку новых целей и задач, принципов и векторов государственного развития. С другой же, сохраняло преемственность советской социалистической традиции, проявляющейся во всем многообразии базовых социалистических принципов, идеологической, политической, экономической основах государственности, формировании и осуществлении государственной власти.

Традиционно все советские конституции (и Конституция СССР 1977 года в ст. 6 в том числе) провозглашали, что Коммунистическая партия является «ядром политической системы». Следствием этого было дублирование всей системы государственной власти коммунистическим партийным аппаратом. Происходило сращивание высших звеньев партийного и государственного аппарата, а все руководители высшего партийного звена напрямую осуществляли государственную власть. Явной спецификой кадрового состава государственной службы советского периода была ее замкнутость и формирование лишь номенклатурным путем [Авакьян, 2012. С. 82].

Конституция предусматривала институт выборов, однако это была формальность, привычно соблюдался ритуал, который не оказывал влияния на состав государственных органов. В выборах народных избранников не было главного – альтернативности: доперестроечный избирательный бюллетень содержал единственную фамилию: им всегда был кандидат «блока коммунистов и беспартийных», хотя теоретически и не запрещалось выдвигать альтернативных кандидатов[1].

Попытка сломить эту практику была предпринята группой «Выборы – 79», созданной в феврале 1979 года и состоявшей примерно из 40 диссидентов. Намерение группы выдвинуть собственных кандидатов в депутаты Верховного Совета СССР (выборы должны были пройти 4 марта 1979 года) – историка Р. Медведева и инженера Л. Агапову – требовало регистрации в качестве общественной организации, которая давала право на выдвижение кандидатов. Однако ей было отказано и в первом, и во втором.

Все это привело к созданию феномена советской электоральной системы. Как правило, в выборах при-

1 Предполагалось, что выборы 1937 года в Верховный Совет СССР пройдут на альтернативной основе, однако разработанный и утвержденный Политбюро ВКП(б) образец избирательного бюллетеня, предусматривающий наличие подобной альтернативы, пригодился лишь спустя полвека в ходе выборов народных депутатов 1989 года.

нимали участие 98–99% избирателей[2], которые практически единогласно отдавали голос единственному кандидату, прошедшему просеивание через жернова партийных комитетов и получившему одобрение последних. Отсутствие реальной политической конкуренции, монополия КПСС на власть обусловили распространение социальной апатии и накопление потенциала недоверия к закостеневшей политической системе. Замкнутость властной элиты, ее практическая несменяемость и безответственность, бессрочность осуществления полномочий партийно-государственным номенклатурным аппаратом – все это порождало множество противоречий как в самой партийной системе, так и во взаимоотношениях с обществом.

Преобразования, начатые в апреле 1985 года провозглашением совершенствования экономической системы (так называемого ускорения), впоследствии нашли продолжение в объявленной в январе 1987 года перестройке политической системы и системы государственного управления. К концу 80-х годов стало ясно: кризис управления в СССР можно решить только глобальной конституционной реформой, в 1988 году были приняты многочисленные поправки в тексты союзной и республиканских конституций[3].

С принятием в декабре 1988 года Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР» все последующие изменения были направлены на слом старого, социалистического государственно-правового механизма и построения нового, основанного на принципах народовластия, федерализма, республиканской формы правления и разделения власти. Изменения, внесенные в текст конституций с 1988–1989 года, фактически отвергли все базовые установки и принципы социализма.

В период с 1989–1991 годов в качестве высших органов государственной власти СССР вместо одного Верховного Совета СССР была учреждена связка двух органов – Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР[4]. Юридически высшим органом государственной власти стал Съезд, правомочный принимать решения по любому вопросу, отнесенному к ведению СССР. Верховный Совет СССР был определен как постоянно действующий законодательный и контрольный орган государственной власти СССР, избираемый Съездом из числа народных депутатов СССР и подотчетный ему. Поправки, внесенные в текст Конституции СССР в декабре 1988 года, позволили привлечь к управлению широкие массы населения и, в первую очередь, интеллигенцию[5].

Знаковыми событиями деятельности III Съезда народных депутатов стали отмена в марте 1990 года ст. 6 Конституции, послужившая отправной точкой процесса формирования многопартийности в СССР[6], а также внесение проектов законов СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции СССР по вопросам политической системы» и «Об учреждении поста Президента СССР». Принятие этих законов привело не только к учреждению данного института власти, но и к изменению формы правления СССР. Рассматривая конституционность данных актов, Комитет по конституционному надзору СССР[7] подтвердил необходимость и своевременность их решений, сославшись на то, что традиционный лозунг «Вся власть Советам!» противоречит избранному политическому курсу. Была обозначена необходимость введения государственной власти в правовое поле, в первую очередь, за счет нормативного закрепления концепции разделения власти и усиления личной ответственности высшего должностного лица за про-

2 12 декабря 1937 года состоялись первые в истории СССР выборы в Верховный Совет СССР. По официальным данным, в выборах участвовали 96,8% избирателей, из которых 99,3% проголосовали за «блок коммунистов и беспартийных». С тех пор эти данные практически полностью повторяли итоги всех советских выборов. 4 марта 1984 года на выборах в Верховный Совет 11 созыва за кандидатов, выдвинутых «блоком коммунистов и беспартийных» в Совет Союза, проголосовали, по официальным данным, 99,94% избирателей, в Совет Национальностей – 99,95%. Под стать этим рекордам и явка: в выборах приняли участие 99,99 процента избирателей, внесенных в списки. «Ничего подобного не знает ни одна капиталистическая страна, где массовое уклонение от участия в голосовании стало типичным явлением, – ликовала в те дни советская пресса. – Итоги голосования опровергают лживые вымыслы буржуазных пропагандистов о нашей политической системе, органах государственной власти в СССР, о социалистической демократии» / «Правда», 6 март 1984 год.

3 За весь период действия Конституции СССР (1977-1993 гг.) поправки в нее вносились 6 раз.

4 Закон СССР от 1 декабря 1988 года № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР.1988. № 49. ст. 727.

5 Депутаты, избиравшиеся народом по одномандатным округам, проходили многоступенчатую процедуру выдвижения. Депутаты, баллотировавшиеся по территориальному признаку, выдвигались по округам, сформированным пропорционально проживающему в нем населению. Депутаты по региональному признаку, имевшие право затем избираться в Совет национальностей, избирались равным количеством от каждой союзной республики.

Выборы народных депутатов зимой-весной 1989 года проходили по следующей схеме: 1/3 депутатов направляли общественные организации (КПСС, ВЛКСМ, ВЦСПС и пр.), 2/3 избирались на конкурентной основе. Сформированный на этих принципах Первый Съезд народных депутатов собрался в мае 1989 года.

6 Результатом этого процесса стало создание многочисленных оппозиционных партий: Республиканской, Демократической, Либеральной демократической, Конституционно-демократической и т.д.

7 Полномочия и порядок деятельности Комитета конституционного надзора СССР были определены Законом СССР от 23 декабря 1989 г. «О конституционном надзоре в СССР» (введён в действие с 1 января 1990 г.).

водимые им реформы. Закон определял президента как главу государства, ограничивал исполнительно-распорядительные функции Верховного Совета, фактически сохранив за ним только законодательные и ряд контрольных полномочий. Высшие органы государственной власти (Съезд народных депутатов и Верховный Совет), в соответствии с внесенными изменениями, могли контролировать деятельность президента лишь в форме заслушивания его ежегодных докладов о наиболее важных вопросах внутренней и внешней политики, о положении страны.

В то же время открытым оставался вопрос о месте президента в системе государственной власти. И хотя по нормам Конституции он не возглавлял исполнительную власть, ст. 127.3 Конституции предусматривала, что президент СССР возглавляет систему органов государственного управления и обеспечивает их взаимодействие с высшими органами государственной власти. По согласованию с Советом Федерации[8] и Верховным Советом он наделялся правом формировать кабинет министров СССР, назначать и освобождать от должности премьер-министра и членов кабинета.

Весомы были и его контрольные полномочия: президент СССР был вправе отменять постановления и распоряжения правительства СССР, акты министерств СССР, других подведомственных ему органов, имел право роспуска Верховного Совета (в случае разногласий между его палатами – Советом Союза и Советом Национальностей). Были созданы Высшая государственная инспекция при Президенте, Совет безопасности при Президенте, Совет Федерации под руководством Президента, в функции которого входил контроль деятельности высших органов государственного управления Союза и союзных республик. Для выполнения отдельных поручений и замещения президента был учрежден пост вице-президента.

По Конституции СССР президент должен был избираться гражданами путем прямого и тайного голосования сроком на пять лет. Однако в 1990 году в порядке исключения и президент, и вице-президент были избраны Съездом народных депутатов СССР.

Примечательно, что Президент СССР оставался Генеральным Секретарем ЦК КПСС, но из-под контроля партии был выведен. Фактически партия была отстранена от участия в разработке и принятии решений. Следствием этого стало лишение КПСС рычагов воздействия на кадровую политику, что вывело республиканские и местные партийные элиты из-под контроля партии и стало еще одной причиной усиления сепаратистских тенденций.

Таким образом, установление многопартийности, введение института президента, наделение его объемными управленческими полномочиями на фоне выведения из-под контроля КПСС привело к важнейшему итогу: потере Коммунистической партией монополии на власть.

В 1990 году прошли выборы на Съезд народных депутатов РСФСР. Несмотря на победу коммунистов, «Демократическая Россия» сумела консолидировать вокруг себя политические силы (в том числе и «ренегатов» из КПСС), результатом чего стало принятие в июне 1990 года «Декларации о государственном суверенитете РСФСР»[9]. Она определила раздел общенародного достояния СССР и верховенство республиканских законов над законами СССР. Это был первый правовой акт, заложивший основу последующему развалу Союза, юридически оформленному 26 декабря 1991 года.

В октябре 1990 года принимается беспрецедентный, с юридической точки зрения, Закон РСФСР «О действии актов Союза ССР на территории РСФСР». В соответствии с ним граждане и должностные лица, исполняющие законы Союза, не прошедшие ратификацию Верховного Совета РСФСР, должны были нести ответственность. Далее был принят Закон РСФСР «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР», который переподчинил союзные предприятия РСФСР. Впоследствии Закон о бюджете 1991 года ввел одноканальную систему налогообложения, лишая союзный центр финансовых источников.

На основании проведенного 17 марта 1991 года референдума[10] Верховным Советом РСФСР был принят закон «О Президенте РСФСР». Аналогично союзному законодательству, вместе с президентом избирался и вице-президент РСФСР, при этом обе кандидатуры баллотировались вместе и вносились в избирательный бюллетень как единый пункт. Выборы проходили по мажоритарной системе абсолютно-

8 В отличие от современного Совета Федерации, в одноименный орган реалий 1990 года входили вице-президент СССР и президенты (высшие государственные должностные лица) союзных республик.

9 Итоги голосования за Декларацию: 907 – за, всего 13 – против, 9 – воздержались. Одним из самых спорных пунктов Декларации стал пятый – верховенство законов РСФСР над законами СССР.

10 Он стал единственным за всю историю существования СССР. На референдум было вынесено пять вопросов: 1. Считаете ли вы необходимым сохранение СССР как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере обеспечиваться права и свободы человека любой национальности? 2. Считаете ли вы необходимым сохранение СССР как единого государства? 3. Считаете ли вы необходимым сохранение в СССР социалистического строя? 4. Считаете ли вы необходимым сохранение в обновленном Союзе Советской власти? 5. Считаете ли вы необходимым гарантирование в обновленном Союзе прав и свобод человека любой национальности? Из 148,5 миллиона (79,5 %) принявших участие в референдуме граждан СССР 113,5 миллиона (76,43 %), ответили «да» сохранению обновлённого СССР.

Одновременно со всесоюзным был проведен и всероссийский референдум о введении поста Президента РСФСР. В нем приняло участие 75,09% граждан, из которых 71,3% поддержали данное предложение.

го большинства, и по результатам голосования пара Б. Ельцин – А. Руцкой победила уже в первом туре, получив 57,3% голосов[11].

К президенту РСФСР переходили функции высшего должностного лица и главы исполнительной власти. Заручившись согласием Верховного Совета, он мог назначать председателя Совета Министров (остальных министров единолично), осуществлять руководство деятельностью правительства, получил право объявлять чрезвычайное положение (которое подлежало утверждению Верховным Советом). Также он был наделен правом законодательной инициативы (Совет Министров, напротив, его терял) и отлагательного вето на законы (которое, однако, могло быть преодолено простым большинством голосов Съезда).

Однако права президента все же были несколько ограничены: он не мог распустить ни Съезд, ни Верховный Совет, кроме того, его полномочия не могли быть использованы для изменения национально-государственного устройства. В этом проявлялось противоречие между двумя конституционно установленными высшими органами государственной власти – Съездом и президентом, что впоследствии усугубило и приблизило конституционный кризис.

В августе 1991 года в ответ на действия ГКЧП, Президент РСФСР издал ряд указов, которыми в обход Конституции СССР переподчинил РСФСР все силовые структуры Союза (Указ № 61), а себя объявил Главнокомандующим вооруженными силами СССР на территории РСФСР (Указ № 64). После этих событий процесс распада СССР приобрел необратимый характер: 8 декабря 1991 года в местечке Беловежская пуща лидеры РСФСР, УССР И БССР тайно подписали «Соглашение о создании Содружества Независимых Государств», которое не предусматривало единых органов власти и управления. Этим Соглашением прекращалось существование Союза ССР как субъекта международного права. 12 декабря 1991 года Верховный Совет РСФСР ратифицировал Соглашение.

Эти события приобрели решающее значение в истории российского государства. Они стали не только детонатором развала СССР, но и привели к тектоническим сдвигам внутри государства (в системе власти) и глобальным геополитическим изменениям.

В апреле 1992 года Съезд народных депутатов РСФСР исключил из Конституции РСФСР положения о вхождении в состав СССР[12]. Было утверждено новое название государства «Российская Федерация» – «Россия» (оба эти наименования были объявлены равноправными). Оно перестало быть «советским» и «социалистическим». Закон закреплял принципы основ конституционного строя (понятие было употреблено впервые): «народовластие, федерализм, разделение властей». Последнему принципу была посвящена статья 3, в которой провозглашалось: «система государственной власти в РФ основана на принципе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей».

Противостояние президента и Верховного Совета 1992 года трансформировало систему государственной власти. Принятые в декабре поправки к Конституции ознаменовали усиление Верховного Совета и установление некоторых элементов парламентаризма. Особого накала противостояние достигло к 1993 году, когда консервативная часть депутатов попыталась ограничить полномочия президента, утвердив ряд поправок к Конституции. В ответ на это президент принял решение относительно голосования по вопросу о доверии президенту и вице-президенту, по проекту новой Конституции, а также по проекту закона о выборах парламента. Это, в свою очередь, было расценено Верховным Советом как попытка государственного переворота, установления личной диктатуры Б. Ельцина.

Конституционный суд, с одной стороны, признал в действиях президента нарушение сразу девяти статей Конституции, с другой же (в лучших традициях решения Конституционного Совета Франции 1962 года), дипломатично отметил, что выражение вотума доверия президенту не должно означать устранение других органов государственной власти. Таким образом, никаких правовых последствий этот этап конституционного кризиса не имел. По сути, он окончился компромиссом: президент отказался от своих чрезвычайных полномочий, а Верховный Совет назначил референдум по четырем вопросам:

о доверии президенту;

об одобрении социально-экономической политики, осуществляемой президентом и правительством РФ;

о необходимости проведения досрочных выборов президента;

о необходимости проведения досрочных выборов народных депутатов.

На проведенном 25 апреля 1993 года референдуме избиратели проголосовали за доверие президенту[13], что было расценено им как подтверждение своей легитимности и возможность добиться перевеса в противостоянии с Верховным Советом.

11 Второе место заняла пара Н. Рыжков – Б. Громов, получившая 16,9%. Третье место завоевал В. Жириновский (7,8%), ставший с этого момента заметной фигурой в российской политике. Далее шли А. Тулеев (6,8%), А. Макашов (3,7%) и В. Бакатин (3,4%). Против всех кандидатов голосовали 1,9% избирателей. Всего в голосовании приняли участие 74,7% избирателей.

12 Закон РФ от 21 апреля 1992 года №2708-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики».

13 За доверие президенту высказалось 58,7% граждан, за одобрение социально-экономической политики, осуществляемой президентом и правительством РФ – 53%, предложение о проведении досрочных выборов президента РФ получило 31,7%, досрочных выборов депутатов – 43,1 %.

Апогеем противостояния стал Указ Президента РФ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», который предусматривал роспуск представительных органов государственной власти и назначение внеочередных парламентских выборов. Это, в свою очередь, привело к тому, что значительная часть депутатов отказалась признавать законность действий президента и заявила об отстранении Б. Ельцина от власти. К присяге был приведен вице-президент А. Руцкой, начался серьезный конституционный кризис.

В той ситуации многие юристы и даже Конституционный суд оценили действия президента как прямое нарушение ст. 126.6 Конституции, а также Закона от 9 октября 1992 года «О защите конституционных органов в Российской Федерации». Конституционный суд в своем заключении, принятом после опубликования Указа № 1400, квалифицировал решение президента как антиконституционное, которое спровоцировало государственный переворот. Правовым последствием данного решения должно было стать немедленное прекращение полномочий президента. Однако этого не произошло, более того, события 3–4 октября 1993 года привели к аресту вице-президента А. Руцкого и председателя Верховного Совета Р. Хасбулатова и фактически к узурпации государственной власти президентом. Период двоевластия президента и Верховного Совета закончился силовой победой пропрезидентских сил и ликвидации государственной системы советов. Б. Ельцин объявил о введении прямого президентского правления вплоть до проведения досрочных парламентских выборов и референдума по принятию новой Конституции.

Еще в начале 90-х годов стало очевидно, что попытки приспособить Конституцию 1978 года к реалиям суверенного государства не имеют перспектив. Конституционный кризис повлек разработку множества проектов новой конституции, которые отражали не только идеологические предпочтения отдельных групп, но и их видение политического будущего России.

Начиная с подготовки первого варианта в 1990 году и заканчивая маем–июнем 1993 года, текст проекта претерпел значительные изменения, которые касались в большей степени организации государственной власти. Июльский вариант 1992 года утвердил действующее наименование палат – Совет Федерации и Государственная Дума численностью 450 депутатов.

Интересна трансформация подхода к определению правового статуса президента (предусматривался также и институт вице-президента). До 1992 года президент определялся как высшее должностное лицо Российской Федерации, возглавляющее исполнительную власть. К 1993 году подход изменился, и президент обозначался лишь как высшее должностное лицо в Российской Федерации. По проекту президент должен был обладать весомыми полномочиями в силовом блоке. Вопросы в сфере внутренней политики требовали согласия Верховного Совета.

Кроме проекта Конституционной комиссии разрабатывались и иные проекты конституции. Активно работали над своими проектами представители и левого, и правого крыльев политического спектра.

Результаты апрельского референдума 1993 года не только легитимизировали власть президента Б. Ельцина, но и существенно повлияли на процесс разработки проекта Конституции. В июне 1993 года, в соответствии с его указом, для завершения подготовки проекта Конституции было созвано Конституционное совещание, итогом работы которого стал подготовленный к маю 1993 года «президентский» проект Конституции. При общем соответствии принципу разделения законодательной, исполнительной и судебной власти этот вариант устанавливал баланс их полномочий в рамках республики с президентской формой правления и отказывался от прежней «вертикали Советов». Конституционная неопределенность статуса президента заложила основу возникновения, а впоследствии и широкого распространения концепции четвертой, президентской ветви государственной власти в Российской Федерации. Проект претерпел множественные изменения: за весь период работы Конституционное совещание рассмотрело более 50 тысяч поступивших замечаний и предложений. В результате в первоначальный текст было внесено больше пятисот редакционных правок, несколько содержательно новых норм, а также около 30 статей из проекта Конституционной комиссии[14].

Проект, одобренный Конституционным совещанием в июле 1993 года, отражал иной подход, сходный по ряду позиций с действующей Конституцией. В его основе усматриваются положения двух конституционных проектов 1992 года, разработанных основателями Российского движения демократических реформ (РДДР) А. Собчаком и С. Алексеевым и рабочей группой Администрации Президента под руководством С. Шахрая. Именно они стали авторами-разработчиками проекта Конституции. При этом по наиболее спорным вопросам проекта решения принимал лично Б. Ельцин, в его же редакции вошли в текст и некоторые формулировки.

По прошествии десятилетий после принятия Конституции Российской Федерации события, предшествовавшие всенародному голосованию, оказались в значительной степени мифологизированы. Так, утверждается, будто Конституция Российской Федерации была принята в ходе референдума, хотя на самом деле 15 октября 1993 года Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным был подписан Указ о всенародном голосовании по ее проекту.

14 *Шахрай С.* «Сегодня есть несколько альтернативных вариантов Конституции» // Российское агентство правовой и судебной информации. 12 декабря 2012 года http://rapsinews.ru/legislation_publication/20121212/265740760.html

В 1993 году еще действовал Закон о референдуме РСФСР, относивший право назначения референдума к исключительным полномочиям Съезда народных депутатов Российской Федерации или Верховного Совета Российской Федерации (статья 9 Закона). Президент России не был правомочен объявить проведение референдума. Спасительной «загогулиной», позволившей проигнорировать требования Закона о референдуме РСФСР, стал термин «всенародное голосование» [Барциц, 2018. С. 37].

12 декабря 1993 года голосование состоялось. Была ли закрепленная Конституцией 1993 года победа одних политических сил над другими безоговорочной? Вряд ли. За принятие Конституции проголосовало 58,43 %, против – 41,57 % от проголосовавших. «Да» Конституции сказали 32 937 630 участников референдума, при том, что российский электорат на тот момент включал 106 170 835 граждан России (в голосовании приняли участие 58 187 755 человек, или 54,81 % от имеющих право голоса). Была ли победа абсолютной? Однозначно, да. Сработал мажоритарный принцип – победитель получает все. Именно победители в референдуме 1993 года определили направление развития России в новейшей истории.

Новая конституция была принята и вступила в действие со дня ее опубликования – 25 декабря того же года.

Конституция 1993 года как основополагающий политико-правовой документ выполняет различные функции, под которыми понимаются основные направления ее действия. Прежде всего, она выполнила свою учредительную функцию. Конституция как акт учредительной власти создала и придала легитимный характер не только государственным институтам, но и институтам экономики, институтам гражданского общества.

Институциональный аспект российской модели организации государственной власти

Для анализа российской модели организации государственной власти необходимо рассмотреть механизмы реализации установленного Конституцией 1993 года принципа разделения власти: определить специфику взаимоотношений между высшими органами государственной власти (в первую очередь, президентом, парламентом и правительством), а также условия достижения баланса полномочий между ними.

Институционально органы государственной власти отделены друг от друга. Ст. 10 Конституции закрепляет базовый принцип разделения власти (на законодательную, исполнительную и судебную), отмечая, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти в РФ самостоятельны. Ст. 11 уточняет: государственную власть в РФ осуществляют президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), правительство РФ, суды РФ. При этом, если ст. 94 напрямую определяет Федеральное Собрание представительным, законодательным органом, а ст. 110 указывает, что исполнительную власть осуществляет (не возглавляет!) правительство, то место президента в упомянутой выше триаде власти не регламентировано и может быть определено, исходя из его властных полномочий. Ст. 80 содержит лишь общую норму о том, что он является главой государства, гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, а также представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Институциональная независимость органов государственной власти проявляется как в различном механизме их формирования, так и в специфике сроков осуществления ими своих полномочий.

Президент России избирается народом. Выборы проходят по мажоритарной системе абсолютного большинства[15]. Избрание президента и парламента всенародным голосованием характеризует их общенародное представительство, они получают мандат напрямую от избирателей. В случае их различной политической ориентации зерно конфликта «двойной демократической легитимности» [Линц, 1994. С. 49; С. 58] может привести к политическому противостоянию. Ярким примером механизма разрешения подобного конфликта может служить институт роспуска Государственной Думы, когда президент, по сути, выносит свой спор с ней на суд народа. Итоги досрочных парламентских выборов становятся той лакмусовой бумажкой, которая определяет уровень доверия либо одной, либо другой сторо-

15 За всю историю российской государственности данная процедура была использована 6 раз (первые выборы президента РСФСР прошли 12 июня 1991 года, когда РСФСР была еще республикой в составе СССР): в 1996 году, 2000 году, 2004 году, 2008 году, 2012 году и 2018 году. При этом пять раз из шести президент был избран уже в первом туре. Так, в 2000 году избранный Президентом РФ В. Путин в первом туре получил необходимые 52,90% голосов. В 2004 году – уже 71,31 %. На выборах 2008 года Президентом РФ был избран Д. Медведев, получивший 70,28 % голосов избирателей. В 2012 году в президентскую гонку снова включился В. Путин, завоевав 63,6% голосов. Подтвердил кредит доверия избирателей он и на прошедших президентских выборах в 2018 году, набрав 76,69% голосов избирателей.

Таким образом, исключением стал лишь 1996 год, когда в первом туре Б. Ельцин получил доверие лишь 35,28% избирателей. Был объявлен второй тур, в котором он набрал уже 53,82% голосов (его политический конкурент Г. Зюганов получил 40,31% голосов). В результате Президентом РФ стал Б. Ельцин, хотя победа в этой избирательной гонке вошла в историю как наиболее спорная.

не, повышая тем самым уровень ее легитимности.

Совет Федерации отражает федеративную природу российского государства. Насколько сложным в 90-е годы был процесс выстраивания федеративных отношений, настолько же переменчивым является механизм формирования Совета Федерации: текущий порядок далек от заложенного в первоначальном тексте Конституции 1993 года.

Последний этап модернизации порядка формирования Совета Федерации был введен в действие 22 июля 2014 года, когда вступил в силу Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Данная поправка устанавливала следующее: отныне в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ – по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта, а также представители РФ, назначаемые президентом, число которых составляет не более 10% от общего числа членов Совета Федерации. Также было внесено дополнение о том, что кандидатом в члены Совета Федерации может быть гражданин России, постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации непрерывно в течение пяти лет, либо в совокупности в течение двадцати лет.

Однако оценка данных изменений полярна: одни полагают, что новый порядок формирования Совета Федерации более демократичен. Другие менее оптимистичны в своих оценках: они полагают, что данная система назначения сенаторов преследует лишь одну цель и призвана усилить влияние правящей партии, так как конечное решение о кандидатурах сенаторов принимают главы регионов и региональные парламенты, в которых большинство мест принадлежит партии власти[16], и она все более усиливает свои позиции[17].

Если 90-е годы характеризовались становлением партийной системы, то 2000-е ознаменовали доминирование партии власти в высших законодательных структурах. Субъектный компонент российской модели разделения властей представляет собой сверхсильную партийную власть, воздействующую на работу как федерального, так и региональных парламентов.

Конституция не определяет в полном объеме предметную законодательную компетенцию Федерального Собрания, исходя из чего та считается неограниченной. Единственным ограничением законодательных полномочий федерального парламента России, по сути, является принцип федерализма, разграничивающий вопросы ведения Российской Федерации (ст. 71), совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72) и остаточные полномочия субъектов (ст. 73). В то же время законодательная компетенция Федерального Собрания не является исчерпывающей. Можно выделить еще две группы полномочий:

относящиеся к ведению каждой из палат;

связанные с организацией деятельности палат (ст. 101 Конституции РФ, регламент Совета Федерации, регламент Государственной Думы).

Содержание первой группы полномочий раскрыты в статьях 102 и 103 Конституции. В них перечислены вопросы, которые находятся в ведении Совета Федерации и Государственной Думы. Соответственно, окончательное решение по ним палаты принимают в форме своих постановлений.

В то же время по большинству данных вопросов ни Совет Федерации, ни Государственная Дума самостоятельно принимать решения не могут – для их реализации требуется согласование с другими органами государственной власти. Некоторые решения палаты могут вызывать правовые последствия, не вытекающие из ее полномочий: например, решение Государственной Думы о доверии правительству РФ прежде всего касается судьбы самой Государственной Думы, ибо следствием выражения недоверия может быть не отставка правительства, а роспуск самой Государственной Думы (часть 4 ст. 117).

Аналогична и проблема реализации п. «а» ч. 1 ст. 102 Конституции (вопросы ведения Совета Федерации). В части 1 ст. 102 Конституции указаны два случая, требующие утверждения указов Советом Федерации: для введения на территории России или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения и для введения военного положения в случае агрессии против России или непосредственной угрозы подобной агрессии. В обоих случаях президент обязан незамедлительно сообщить об этом палатам Федерального Собрания, после чего Совет Федерации решает вопрос об утверждении указа президента о введении чрезвычайного или военного положения. Примечательно, но в Конституции не указано, должен ли быть указ президента, например, о введении военного положения, автоматически отменен, если Совет Федерации отказывает в его утверждении. Военное положение вводит президент, являющийся Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами РФ (часть 1 ст. 87 Конституции), и только он может его отменить. Вместе с тем отказ Совета Федерации утвердить соответствующий указ делает его противоречащим Конституции (в противном случае

16 См: *Шкаева Н.* Совет не Федерации, или что такое верхняя палата парламента в современной Российской Федерации http://www.cogita.ru/power/novyi-federalis

17 Действительно, оппозиция (в первую очередь, в лице КПРФ) с 1999 года все больше теряет свое влияние. Так, на выборах 1999 года центристы и правые партии получили: «Единство» («Медведь») 73 мандата, «Отечество - Вся Россия» – 66, «Союз Правых Сил» – 29, «Яблоко» – 20. Левые – КПРФ – 113 мандатов. На выборах 2003 года: «Единая Россия» – 233 мандата, КПРФ – 52. В 2007: «Единая Россия» – 315, КПРФ – 57 мандатов. В 2011 году: «Единая Россия» – 238, КПРФ – 92 мандата, в 2016: «Единая Россия» – 343, КПРФ – всего 42 мандата.

содержание п. «б» и «в» части 1 ст. 102 утрачивает смысл), и президент обязан его отменить. Вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ *за пределами* ее территории (п. «г» части 1 ст. 102) затрагивает не только общие интересы всей страны, но ее субъектов. (они могут высказать различное отношение), поэтому вопрос должен решаться Советом Федерации. Использование Вооруженных Сил *в пределах* России относится лишь к компетенции Верховного главнокомандующего.

Кадровые назначения, осуществляемые Советом Федерации (назначение на должность внесенных президентом кандидатур судей Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, генерального прокурора РФ), также демонстрируют механизм действия системы сдержек и противовесов, однако неурегулированность таких важнейших аспектов, как сроки предложения кандидатур, возможность или невозможность вторичного внесения отклоненной кандидатуры, порождает серьезные проблемы в сфере эффективного функционирования данных органов государственной власти и должностных лиц[18].

Нормотворческие полномочия Президента России как отражение российской модели разделения властей

Конституция Российской Федерации (ст. 104) содержит чрезвычайно широкий перечень субъектов права законодательной инициативы и включает президента, Совет Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также Конституционной суд и Верховный суд (последние обладают ограниченной законодательной инициативой).

В законодательном процессе наибольший интерес представляет институт вето президента РФ, ибо в нем наиболее ярко проявляется действие механизма сдержек и противовесов[19]. В 1990-е годы, когда оппозиция еще имела вес в палатах Федерального Собрания, президент Б. Ельцин отклонил более трехсот принятых ею законопроектов.[20] Впоследствии по мере повышения лояльности парламента постепенно стала исчезать и необходимость в институте вето. В. Путин за годы первых двух сроков президентства применил эту процедуру 53 раза, а Д. Медведев – всего три.

В число общих нормотворческих полномочий входит и право президента по принятию указов. Правовая природа указов – один из наиболее неоднозначных вопросов современного российского конституционализма. Предметные ограничения отсутствуют, то есть круг отношений, по которому может быть принят указ, не ограничен. Конституция в ст. 90 оговаривает лишь их юридическую силу: они не должны противоречить Конституции и федеральным законам. По общему правилу, принятые на основании и во исполнение закона, они являются подзаконными актами.

Однако указ может быть принят и по вопросу, не урегулированному законом, либо закон может вообще отсутствовать. В таком случае, приобретая черты неподзаконости, он создает конкурирующую нормотворческую компетенцию между президентом и парламентом. Если указ касается вопроса, не урегулированного федеральным законом, он становится первичным источником права, то есть практически равен федеральному закону и действует до тех пор, пока не будет принят соответствующий закон. При этом законодательство РФ наделяет Совет Федерации, Государственную Думу, 1/5 часть членов каждой из данных палат, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, а также правительство РФ, правом обратиться в Конституционный суд с запросом о признании данных актов неконституционными (проверка конституционности ненормативных указов президента не предусматри-

18 Например, после признания Конституционным судом обращения президента Б. Ельцина к народу 20 марта 1993 года неконституционным, Б. Ельцин приостановил деятельность Конституционного суда, а в 1994 году инициировал принятие нового Закона о Конституционном суде РФ. Согласно нему, суд утратил право рассматривать дела по собственной инициативе и оценивать конституционность действий высших должностных лиц. Впоследствии Конституционный суд РФ был сформирован Советом Федерации лишь в феврале 1995 года и приступил к работе более чем через год и два месяца после принятия Конституции 1993 года. Практически год (1994-1995) должность Генерального прокурора осуществлял «исполняющий обязанности Генерального прокурора РФ» О. Гайданов после отклонения Советом Федерации кандидатуры А. Ильюшенко (Постановлениями Совета Федерации от 25 апреля 1994 года № 99-I СФ и от 25 октября 1994 года № 221-I СФ). Парадокс заключается в том, что должность «исполняющего обязанности Генерального прокурора РФ» Конституцией не предусмотрена, то есть в тот период осуществлялась лицом, не имеющим конституционно-правового статуса.

19 Данная процедура разъяснена в Постановлении Конституционного суда РФ № 10-П от 22 апреля 1996 года. В нем отсутствуют какие-либо ограничения на условия его применения.

20 Так, одним из наиболее ярких примеров процедуры преодоления вето президента является проект Федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Будучи внесенным группой депутатов, проект прошел три чтения в Государственной Думе, трижды принимался ею, дважды отклонялся Советом Федерации, дважды отклонялся президентом, был принят Государственной Думой с учетом предложений президента, дорабатывался согласительной комиссией, принят Государственной Думой квалифицированным большинством голосов в редакции согласительной комиссии, преодолел вето президента, был одобрен Советом Федерации и, наконец, 4 марта 1998 года был подписан президентом России.

вается)[21]. Однако и в этом случае правовой вакуум, который возникнет при условии положительного решения Конституционного суда, сможет быть восполнен новым нормативным указом президента.

Указы президента, которые должны, казалось бы, являть пример подзаконных актов, могут носить неподзаконный характер и по юридической силе быть равными закону. В данном случае подобная категория указов принимается не на основании, и тем более не во исполнение закона. Они сами являются первичным источником права и, как следствие, характеризуются отсутствием признака подзаконности. Российские конституционные традиции закрепляют за парламентом неограниченные законодательные полномочия, и лишь в случае отсутствия закона наделяют указ президента признаком восполняющего закон неподзаконного акта.

Рассматривая проблему соотношения закона и указа, С. Авакьян справедливо отмечает: «…необходимо хотя бы решение Государственной Думы о поручении президенту урегулирования … отношений (использование практики делегированного законодательства), ибо президент (равно как и правительство), вторгшиеся в компетенцию парламента, будут считаться нарушителями Конституции. Принятие указа вместо закона, даже на время, допустимо тогда, когда концепция регулирования ясна и нет расхождений. Если же имеет место обратное, принятие указа вместо закона означает не что иное, как подмену президентом парламента» [Авакьян, 2014. С. 381].

Функциональный аспект российской модели организации государственной власти

В соответствии с частью 1 ст. 111 Конституции, председатель правительства назначается президентом с согласия Государственной Думы. Однако участие Думы в процессе назначения председателя правительства является номинальным: после трехкратного отклонения представленных кандидатур президент назначает председателя правительства и распускает Государственную Думу (ч. 4 ст. 111). Примечательно, что президент не обязан каждый раз предлагать Думе новую кандидатуру[22]. Суть ст. 111 не в том, чтобы председателем правительства был назначен именно тот кандидат, которому Дума выкажет доверие[23]. Мало этого, отсутствие согласия Государственной Думы на назначение председателя правительства не просто не создает препятствий, а именно обязывает (!) президента распустить Думу, что, безусловно,

21 Граждане РФ не могут обжаловать нормативные указы президента. Об этом свидетельствует решение Верховного суда по жалобе А. Никитина на Указ президента РФ №763 от 23 мая 1996 года «О порядке опубликования и вступления в действие актов президента РФ, правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», в соответствии с которым допускается возможность применения неопубликованных нормативных правовых актов.

22 «Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации *вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата*…После трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации – независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, – Государственная Дума подлежит роспуску», – определено Постановлением Конституционного суда РФ от 11 декабря 1998 года №28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации».

23 Так, в 1998 году Государственная Дума II созыва – наиболее оппозиционная из всех (КПРФ – 149 мандатов, ЛДПР – 51, Аграрная партия России – 35) лишь с третьего раза одобрила кандидатуру С. Кириенко на пост председателя правительства РФ.

9 апреля в ходе первого голосования «за» его кандидатуру проголосовало 143 депутата, «против» – 186, 5 депутатов воздержались. Необходимых 226 голосов С. Кириенко не набрал. В тот же день президент направил председателю Государственной Думы Г. Селезневу письмо: «В связи с отклонением Государственной Думой кандидатуры Председателя Правительства Российской Федерации, внесенной Президентом Российской Федерации (письмо от 3 апреля 1998 г. №Пр-445), прошу Государственную Думу с учетом требований ч. 3 статьи 111 Конституции Российской Федерации рассмотреть кандидатуру С.В. Кириенко и дать согласие на назначение его на должность Председателя Правительства Российской Федерации. Б. Ельцин».

17 апреля 1998 года Государственная Дума второй раз отказалась утвердить кандидатуру. «Против» проголосовал 271 депутат, «за» – лишь 115. Этому предшествовало обращение президента к Государственной Думе, в котором он заявил: «Не затевайте новый виток конфронтации. Я не пугаю, но как президент говорю: никаких поблажек не дам. Экономьте время, утверждайте Кириенко. Иначе…» – последовал выразительный жест кулаком. Таким образом, 24 апреля Государственная Дума голосовала по кандидатуре С. Кириенко третий раз, и по данным Счетной комиссии палаты, «за» нее высказался уже 251 депутат, «против» проголосовали лишь 25 парламентариев.

Позиции парламентариев по итогу голосования разошлись. Член пропрезидентской фракции «Наш дом – Россия» В. Рыжков отмечал: «Дума не потеряла лица, а президент получил того премьер-министра, которого хотел». Лидер КПРФ Г. Зюганов был более пессимистичен в своих оценках, назвав утверждение С. Кириенко «поражением для страны». «Если страна в лице высшего государственного органа позволяет себя насиловать, то это в высшей степени безобразие», – сказал он, добавив при этом: «Думу изнасиловали, как это всегда делал Ельцин со всей страной».

Примечательно, что кабинет С. Кириенко проработал всего четыре месяца, успев за этот период объявить дефолт и был отправлен президентом в отставку. Однако события, связанные с назначением и деятельностью С. Кириенко, стали не концом, а, как оказалось, лишь началом его успешной политической карьеры.

отражает противоречие части 1 с частью 4 ст. 111 Конституции РФ.

Российская Конституция предусматривает множественность ограничений на роспуск Государственной Думы: в соответствии со ст. 109, Дума не может быть распущена в экстраординарных ситуациях, в течение последних шести месяцев срока президентских полномочий, а также в течение года после избрания в случае вынесения ею вотума недоверия правительству (часть 3 ст. 109).

Казалось бы, предусмотренный Конституцией институт вотума недоверия, по определению, должен иметь правовые последствия для правительства. Однако это не так. Конституция предусматривает сложение правительством своих полномочий перед вновь избранным президентом[24], но не перед вновь избранной Думой, то есть Конституция в ст. 117 лишь имитирует действие механизма парламентской ответственности правительства РФ.

В соответствии со ст. 114 Конституции, правительство обязано представлять Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Думой. Также предусмотрены и иные формы парламентского контроля за деятельностью правительства (парламентские запросы, заслушивание ответов членов правительства на вопросы депутатов, проведение парламентских слушаний, парламентских расследований и т.д.), реализация которых может создать необходимость принятия решения по вопросу о доверии (ст.15 ФЗ-77). Очевидно, что основной целью выражения вотума недоверия[25] является последующая отставка правительства. Однако парадокс российской государственно-правовой модели заключается в том, что она предусматривает институт вотума недоверия правительству без негативных последствий для него.

Несмотря на довольно широкий спектр присущих Государственной Думе форм парламентского контроля за деятельностью правительства, их реализация либо не влечет никаких правовых последствий (характерно для парламентских запросов, заслушивания ответов на вопросы депутатов), либо оказывается направленной против самой Думы (актуально для процедуры выражения вотума недоверия правительству).

Однако, в соответствии с предусмотренным частью 3 ст. 109 Конституции ограничением на роспуск Государственной Думы[26], может создаться иллюзия того, что в данный период президент будет вынужден принять решение об отставке правительства. Результатом этого станет необходимость формирования нового состава правительства, и в этом вопросе он уже вправе сам решать: сформировать новое или восстановить старое в том же составе. Право, предоставленное ему ст. 111, не исключает и такую возможность. Ограничение на роспуск в этом случае действовать уже не будет – по основанию ст. 111 Дума должна (!) распускаться каждый раз вследствие неутверждения ею кандидатуры на должность председателя правительства.

Роспуск Думы в случае выражения недоверия или отказа в доверии правительству логичен только в том случае, если вновь избранная Дума сможет повлиять на процесс формирования нового состава правительства. В российской же государственно-правовой модели глава правительства назначается президентом фактически единолично – воля, высказанная парламентским большинством, влияния на этот процесс не оказывает. Следовательно, часть 4 ст. 117 Конституции содержит конституционно-правовой нонсенс: председатель правительства, который не нуждается в поддержке Думы, ставит перед ней вопрос о доверии к себе, и в случае отказа в доверии президент распускает Думу. Полагаем, что роспуск Думы не может и не должен быть следствием отказа в доверии, в котором правительство не нуждается, так как несет ответственность лишь перед президентом. Следовательно, исход парламентских выборов никак не может повлиять на судьбу правительства, сформированного президентом.

Однако сами авторы Конституции полагают, что данная норма вполне демократична, ибо «…такой конституционно-правовой способ разрешения возникшего между президентом и Государственной Думой разногласия с использованием механизма свободных выборов соответствует основам конституционного строя Российской Федерации как демократического государства» [Шахрай, 2017. С. 459].

Установленный Конституцией механизм взаимоотношений между президентом и парламентом по вопросу формирования, деятельности и вообще политической судьбы правительства, явно указывает на доминирова-

24 В новейшей истории России таким образом в отставку ушли семь правительств: И. Силаева (10 июля 1991 года), В. Черномырдина (9 августа 1996 года), В. Путина (дважды – 7 мая 2000 года и 2012 года), М. Фрадкова (7 мая 2004 года), В. Зубкова (7 мая 2008 года), Д. Медведева (7 мая 2018 года).

25 К слову, за 25-летнюю историю российского конституционализма, институт вотума недоверия еще ни разу не был апробирован на практике, хотя такие попытки предпринимались (либо провозглашались) 20 раз. Первая попытка была предпринята буквально через три месяца после начала работы Думы первого созыва, в марте 1994 года. Последняя – в 2013 году – инициатива исходила от КПРФ и была связана с проектом реформы РАН, предложенной кабинетом Д. Медведева. Однако она больше походила на пиар-акцию, поскольку дальше многочисленных заявлений о необходимости запуска данной процедуры дело не пошло (источник: Российское агентство правовой и судебной информации http://rapsinews.ru/legislation_publication/20160609/276267891.html)

26 Ч.3 ст. 190 Конституции РФ: «Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции Российской Федерации, в течение года после ее избрания»

ние в нем президента. Во всех возможных случаях противостояния окончательное решение остается за ним[27].

Конституционная модель 1993 года *не предусматривает конкуренцию президента и парламента в вопросе формирования правительства и, как следствие, парламентскую ответственность правительства*. Наличие у президента полномочий формировать, направлять, контролировать и в любой момент отправлять правительство в отставку вполне допускают возможность характеристики правительства как «правительства президента РФ», а председателя правительства – как «административного председателя» (более распространен термин «административный премьер» – имеется в виду премьер-министр).

Косвенно это предусматривает и сама Конституция. Ст. 110 прямо указывает на то, что правительство лишь осуществляет исполнительную власть. Конституция отражает четкую логическую цепочку управленческих отношений: президент РФ *определяет* основные направления внутренней и внешней политики государства (часть 3 ст. 80), а правительство – *осуществляет* исполнительную власть (часть 1 ст. 110)[28].

Таким образом, объем реальных полномочий президента говорит о его явном доминировании в системе государственной власти, в первую очередь исполнительной[29].

При этом текст Конституции 1993 года обходит стороной правовую регламентацию его места в системе разделения власти, ограничиваясь лишь приданием ему статуса главы государства (ст. 80). Конституционная характеристика президента как главы государства, по мнению авторов, не только ставит его вне традиционной системы ветвей власти, но и вместе с тем допускает наделение его полномочиями в сферах законодательной, исполнительной и судебной деятельности. Будучи конституционно дистанцированным от всех ветвей власти, он осуществляет нормотворчество, управляет, разрешает споры, осуществляет контроль [Шахрай, Клишас, 2011. С. 440].

Данная позиция нашла широкую поддержку в кругах российских конституционалистов, не только прочно закрепивших за президентом категории контрольных, арбитражных полномочий, но и считающих возможным выделить его власть в самостоятельную президентскую ветвь государственной власти [Сравнительное конституционное право, 1996. С. 432–433; Баглай, 2005. С. 134; Президент Российской Федерации…, 1996. С. 92]. В этом видится прямое влияние французской школы конституционного права, которая определяет власть президента Пятой республики как *le pouvior modéré* – «умеряющую, сдерживающую власть», являющуюся *clé de voûte* – «несущей конструкцией, ключевой фигурой» всей системы государственной власти [Copin, 1978. P. 26; Passeron, 1966. P. 136].

В то же время существует и иной подход, в соответствии с которым идея арбитражной, контрольной власти, стоящей «над» классической триадой есть отрицание самой сути концепции разделения власти. «Если кто-то один контролирует других, а сам находится вне их контроля, то это уже не разделение властей...» [Энтин, 1995. С. 19–20; Четвернин, 2003. С.75; Блажич, 2004. С. 47], «…если одна из ветвей власти оказывается приоритетной, ни о каком разделении властей не может быть и речи…» [Спиридонов, 2004. С. 102].

Именно в обеспечении равенства и взаимоуравновешенности ветвей власти заключается основная сложность реализации принципа разделения власти. Очевидно, что положения норм части 1 ст. 80, п.п. «в» и «г» ст. 86, а также ст. 89 Конституции, закрепляющие за президентом статус главы государства, осуществляющим представительские полномочия (по аналогии с «номинальным» президентом парламентарной республики), носят, скорее, декларативный характер и не отражают его роль и место в системе государственной власти. Другое дело – глобальность масштаба его реальных полномочий, которые характеризуют его как властного субъекта и которые выводят его полномочия за рамки обеспечения лишь представительских функций. Помимо прямо предусмотренных Конституцией, президент реализует и иные, «скрытые» полномочия, которые либо Конституцией упомянуты вскользь, либо не упомянуты

27 Подтверждают это реалии 1996-1999 годов, когда оппозиционное президенту Б. Ельцину думское большинство, фактически выступая против его внутренней и внешней политики, тем не менее, не давало ему формального повода для роспуска Думы, утверждая все представленные им кандидатуры на должность председателей правительства (С. Кириенко 23.03.1998-23.08.1998, В. Черномырдин 10.08.1996-23.03.1998; 23.08.1998-11.09.1998) и не выражая им впоследствии вотум недоверия.

28 Логика Конституции нарушена в ином – ее структура не всегда отражает ее содержание. Полагаем, что специфика механизма взаимоотношений президента РФ и правительства РФ была бы регламентирована четче, если бы глава V «Правительство РФ» следовала за Главой IV «Президент РФ». Впрочем, в структуре Конституции есть и более существенные недочеты. В частности, если глава IV посвящена президенту РФ, глава V – Федеральному Собранию РФ, глава VI – правительству РФ, то глава VII – *судебной власти (не судам!) и прокуратуре* (ранее ситуация была еще более уязвимой, ибо норма о прокуратуре как надзорном органе содержалась в главе VII с первоначальным названием «Судебная власть»). Таким образом, в названиях глав перечислены как органы (институты) государственной власти, так и ветвь государственной власти, что несопоставимо и по их правовому содержанию, и по объему. За образец можно было бы взять Конституцию Франции, в которой полномочия президента и правительства также чрезвычайно переплетены. Соответственно, президенту посвящен Раздел II, а правительству – Раздел III (являясь как бы его продолжением).

29 Например, в марте 2004 года президент отправил правительство в отставку за несколько дней до президентских выборов, чтобы «придать определенную интригу» вялотекущей предвыборной кампании. Хотя было очевидно, что после выборов правительство вновь сложит свои полномочия перед избранным президентом, как это требует Конституция РФ.

вовсе и следуют лишь из конституционной практики их применения. К формам подобных скрытых полномочий можно отнести:

формирование и контроль за деятельностью органов прямого подчинения президенту РФ[30],

функционирование Администрации и Управления делами президента РФ[31],

поручения президента[32];

деятельность совещательных органов при президенте РФ (Государственного совета и Общественной палаты[33]) и т.д.

С формально-юридической стороны для реализации президентом большинства своих властных полномочий требуется согласие парламента, исходя из чего, может создаться впечатление о балансе власти, о её взаимоуравновешении и взаимодополнении. Однако такое впечатление обманчиво. Участие парламента в реализации большинства из них либо номинально[34], либо сложно реализуемо[35], либо направлено против него самого[36]. Наделение парламента данными полномочиями лишь имитирует механизм его участия в данных процедурах. Решение по большинству из них принимает президент единолично.

При этом сами авторы-разработчики иначе описывали видение проекта Конституции:

«Это устойчивый миф, будто у нас конституция французская. Ужасная неправда! Мы большую часть конституции писали вдвоем с Алексеевым с чистого листа, из головы. Мы хотели отойти от классического разделения властей на судебную, исполнительную, законодательную, хотели отдельно поставить Генпрокуратуру, Счетную палату, ЦИК, Уполномоченного по правам человека и Центральный банк. И, что особенно важно, президента. Мы с Алексеевым в шутку называли эту модель «российским вариантом британской королевы». Идея была в том, чтобы президент подключался в основном в конфликтных ситуациях. Нет конфликтов – президент может сидеть на печи»[37].

Прошедшие 25 лет подтвердили правомерность исключительно шутливого восприятия попытки сопоставить правовой статус российского президента с английской королевой.

Полагаем, что российская модель организации государственной власти представляет собой синтез элементов президентской и смешанной государственно-правовых моделей с явным перекосом в сторону полномочий президента. От президентской модели заимствована система исполнитель-

30 Все изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти осуществляются посредством указов президента РФ. Администрация президента обладает значительными полномочиями. В ее функции входит подготовка законопроектов для внесения их в Государственную Думу, подготовка проектов и выпуск указов, распоряжений и обращений президента, обеспечение деятельности Совета безопасности РФ, осуществление контроля исполнения указов и распоряжений президента, обеспечение взаимодействия с политическими партиями, общественными и религиозными организациями, государственными органами и должностными лицами зарубежных государств и международными организациями, обеспечение взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и др. Выполняемые Администрацией президента функции позволяют рассматривать ее не как «канцелярию» главы государства, а фактически как второе правительство, часто подменяющее официальное. Во многом Администрация президента имеет сходство с Секретариатом ЦК КПСС.

31 Если п. «и» ст. 84 и упоминает (не более того) Администрацию президента РФ, то Управление делами существует исключительно в форме указов президента.

32 Юридически для регламентации правовой деятельности президента Конституция предусматривает лишь две правовые формы: указы и распоряжения. На практике же многие его решения принимают вид поручений. По данным Контрольного Управления президента РФ, ежегодно президент дает более 2000 поручений, причем более 1000 – «прямых». Они содержат прямое указание предпринять какое-либо действие и влекут правовые последствия для адресата. В отличие от других актов, президентские поручения не публикуются, хотя некоторые акты министерств и ведомств цитируют их тексты.

33 Конституция РФ не регламентирует ни формы их деятельности, ни даже порядок их формирования и полномочия. При этом, например, сам Закон №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» содержит противоречивые нормы об основных направлениях ее деятельности. Палата вправе давать заключения о нарушениях законодательства со стороны любых органов исполнительной власти, осуществлять проверку законности любых проектов нормативно-правовых актов (исключая Конституцию), но в то же время не вправе проводить экспертизу проектов актов президента (остается вне правовой регламентации вопрос, каким образом ею могут быть выявлены нарушения с его стороны). Таким образом, исходя из фактических полномочий Общественной палаты, можно говорить о ее статусе лишь как органа президентского контроля за деятельностью других ветвей власти.

Государственный совет Российской Федерации был образован Указом Президента РФ от 1 сентября 2000 года. Госсовет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий президента по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти.

34 Например, по вопросу одобрения кандидатуры председателя правительства РФ

35 В аспекте процедуры преодоления вето президента.

36 В случае трехкратного неутверждения вносимой президентом кандидатуры председателя правительства, которое влечет роспуск Государственной Думы; также в случае выражения Думой вотума недоверия правительству.

37 *Шахрай С.* «Конституция – это не брошюрка на книжной полке, это документ каждодневного использования, инструкция по управлению своим государством, своим будущим» http://www.garant.ru/interview/588122

ной власти, во главе которой стоит президент, формируя ее самостоятельно (вне зависимости от расклада политических сил); от смешанной – институт роспуска парламента. Совокупность сильных нормотворческих полномочий президента вкупе с полномочиями по контролю над исполнительной властью, правом роспуска парламента, а также комплексом скрытых полномочий – все это, безусловно, искажает баланс государственной власти, замыкая реализацию всех важнейших государственных функций на одном лице – президенте Российской Федерации[38].

При этом создать механизм формирования правительства парламентского большинства, не внося изменений в Конституцию, теоретически вполне реально. Для этого достаточно внести изменения в ст. 7 Федерального конституционного закона № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и на их основе заложить конституционный обычай – кандидатура председателя правительства, которую глава государства вносит на рассмотрение в Думу, должна быть выбрана из состава победившей на выборах партии[39]. Казалось бы, простота данного способа усиления роли парламента очевидна, однако в реалиях современной России это практически недостижимо. Формирование конституционного обычая – это не только длительный процесс, но и форма правового регулирования, которая может складываться лишь в условиях действия политической конкуренции, наличия сильной оппозиции, гражданского общества, способной влиять на функционирование государственного механизма.

Ключевую роль в данном процессе могла бы сыграть предусмотренная Федеральным законом №32-ФЗ Общественная палата РФ (а также региональные общественные палаты). Однако специфика ее формирования и комплекс полномочий привели к тому, что на практике она стала еще одним совещательным органом при президенте. Таким образом, отсутствие каналов обратной связи, механизмов ответственности органов государственной власти (в первую очередь, исполнительной) является характерной чертой современной российской государственности.

При этом президент не несет политическую ответственность за принимаемые им решения (даже самые непопулярные): он не может быть отозван избравшими его гражданами, в отношении него не предусмотрена процедура «утраты доверия»[40], в результате которой он обязан был бы подать в отставку, а падение его рейтинга интересно лишь политологам и социологам – никаких правовых последствий оно не предусматривает. Отставка президента может быть лишь добровольной.

---

38 В данном контексте представляет интерес предложенная социологической наукой методика индексного анализа полномочий президента. Для их числовой оценки используется интервальный метод: дается качественная характеристика каждому полномочию, ее оценка производится по определенной шкале (предусмотрены различные варианты оценивания, но чаще всего, по 5-балльной). Так, полномочиям, которые президент может реализовать самостоятельно (например, право вето, издания указов, не требующих контрасигнатуры, право законодательной инициативы и т.д.), присваивается высший балл. Для тех, которые реализуются совместно с иными органами, балл снижается. Если же президент вообще не обладает данным полномочием, либо осуществляет его в ограниченной форме, то балл еще снижается, вплоть до нулевого. Таким образом, числовые показатели суммируются, и, тем самым, выводится «индекс президентской власти».

Безусловно, достоинством данной методики является наглядность объема полномочий президента, имеющая цифровое выражение. Однако не всегда комплекс регламентированных и реально осуществляемых полномочий находит свое правовое закрепление: например, сфера «скрытых» полномочий остается за рамками анализа. Социологами она не может быть выявлена и учтена, исходя из чего данная методика требует комплексного междисциплинарного исследования. (см: Shugart M.S., Carey J.M. Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press.1992. P.148-166; Хеллман Дж. Конституция и экономическая реформа в переходный период // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. М., 1996. №2 (15); Krouwel A. Measuring Presidentialism of Central East European Countries. Working papers. Political Science. №02/2003. Amsterdam. Vrije Universiteit. 2003; Frye T.A. Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies // Comparative Political Studies. 1997.Vol.30. №5).

39 Подобный механизм уже был апробирован в конституционном механизме формирования Совета Федерации. Так, президент дважды корректировал данный механизм, не меняя Конституцию: после трагедии в Беслане в 2004 году были запрещены прямые выборы губернаторов, а в 2012 году их вернули.

40 В отличие от глав регионов, по отношению к которым отрешение «в связи с утратой доверия Президента РФ» применимо: так, на данном основании 28 июля 2016 года был отрешен от должности губернатор Кировской области Н. Белых (в отношении него было возбуждено уголовное дело о получении взяток на общую сумму 400 тысяч евро); 25 марта 2015 года - губернатор Сахалинской области А. Хорошавин (то же деяние, но на сумму 522 млн рублей). По этому же основанию ранее были отрешены от должности глава Новосибирской области В. Юрченко, мэр Москвы Ю. Лужков, губернатор Амурской области Л. Коротков, глава администрации Ненецкого автономного округа А. Баринов, губернатор Корякского автономного округа В. Логинов.

Правовой основой применения данной процедуры стали вступившие в силу 30 декабря 2004 года изменения в Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Другое дело – отрешение его от должности (процедура импичмента) [41]. Это многоступенчатая процедура сложного правового характера и жестких организационных требований. Важной ее стороной является участие органов законодательной, (представительной) и судебной власти, выступающих гарантами принятия свободного от сиюминутной конъюнктуры, неполитизированного решения в отношении судьбы главы государства.

За всю 25-летнюю историю современной российской государственности процедура импичмента президенту еще ни разу применена не была. Если и происходило досрочное сложение полномочий, то лишь в форме добровольной отставки – в 1999 году о решении уйти заявил Б. Ельцин.

Заключение

Четвертьвековой опыт действия Конституции Российской Федерации 1993 года вобрал в себя различные политические режимы, в рамках которых функционировали весьма отличающиеся друг от друга модели президентской власти, были апробированы все допустимые конституцией принципы формирования Совета Федерации Федерального Собрания, различные модели построения системы органов исполнительной власти и т.д. Опыт новейшей истории России конца 1990-х годов знает примеры, когда изменения системы осуществления государственной власти, конкретная модель системы разделения властей определялись различными факторами, среди которых влияние той или иной группы олигархов, информированность, а то и состояние здоровья главы государства. Конституция не просто дает необходимую гибкость политическому режиму, более того, в рамках неизменности текста Конституции вполне можно проектировать различные по дизайну перспективы развития институтов парламентаризма, органов исполнительной власти, судебной системы [Барциц, 2018 (b). С. 47–48].

На формирование института президентства в России большое влияние оказала историческая особенность российской системы власти, не похожая ни на восточную деспотию, ни на западную демократию. Это система власти, или, как называют ее некоторые, «русская демократия», где личность всегда превалирует над институтом[42]. Власть в России традиционно персонифицирована, огромное влияние на решение непростых ситуаций оказывает именно фактор личности. Российское общество воспринимает власть не столько как политический институт, а как авторитет конкретной личности, принимающей важные государственные решения, определяющие вектор развития государства и общества.

Так было и в дореволюционный (царский, впоследствии – имперский) период, аналогичное восприятие сохранилось и в период советского государства (на смену сталинизму пришедшая хрущевская «оттепель», брежневский застой, горбачевская перестройка). Так же как на сегодняшний день политический и даже конституционный режим России эпохи президентства В. Путина принципиально отличается от времени болезненного перелома, преодоления экономического кризиса и опасности гражданской войны, которые предшествовали принятию Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года – времени, которое связано в исторической памяти с президентством Б. Ельцина[43].

Французский социолог М. Дюверже, социолог из

41 В первый раз вопрос об импичменте был обозначен в марте 1993 года по инициативе Верховного Совета и Съезда народных депутатов. Несмотря на то, что действовавшая на тот момент Конституция РСФСР 1978 года (с изм.) позволяла им самостоятельно решать «любой вопрос, находящийся в ведении Российской Федерации», в результате переговоров между Верховным Советом и президентом было принято решение о назначении всенародного референдума. На него было вынесено два вопроса: о доверии президенту и о доверии Съезду. В результате проведенного референдума обе ветви власти сохранили свои полномочия.

Во второй раз вопрос об импичменте был включен в политическую повестку в сентябре 1993 года, после указа президента о прекращении действия Съезда и Верховного Совета (Указ №1400). Решение об импичменте было принято депутатами, собравшимися на X Съезд, законность которого, однако, не была признана исполнительной властью. Конфликт был разрешён вооружённым путём (события 3-4 октября 1993 года).

В третий раз вопрос об импичменте рассматривался в 1998-1999 годах. Государственная Дума выдвинула обвинения против президента Б. Ельцина по четырём пунктам: 1) развал СССР, развязывание войны в Чечне, 2) ослабление обороноспособности и безопасности России, 3) роспуск Верховного Совета в 1993 году, 4) факультативно рассматривался вопрос о «геноциде российского народа». В результате голосования ни одно из обвинений не получило поддержки квалифицированного большинства депутатов (так, для выдвижения обвинения по вопросу о войне в Чечне не хватило всего 17 голосов), и процедура была прекращена.

42 *Гришаева О.* Институт президентства в современной России // Гуманитарные научные исследования. Электронный научно-практический журнал. http://human.snauka.ru/2016/10/16984

43 К эпохе 1990-х в России, которые окрестили неоднозначным эпитетом «лихие», исключительно применимы слова, которыми начинается «Повесть о двух городах» (1859 г.) Диккенса: *«Это было лучшее изо всех времен, это было худшее изо всех времен; это был век мудрости, это был век глупости; это была эпоха веры, это была эпоха безверия; это были годы Света, это были годы Мрака; это была весна надежд, это была зима отчаяния; у нас было все впереди, у нас не было ничего впереди…».* Так в одном из главных бестселлеров в истории англоязычной прозы характеризуется эпоха Французской революции.

Франции, страны, конституционный строй которой часто сравнивают с российским, настаивает на отсутствии детерминированности политического режима конституционными нормами: «Конституция похожа в некотором роде на правила игры, которые варьируются в зависимости от способностей игроков, состава команд, выбора стратегии и случайностей игры. Любая конституция рисует не одну, а множество схем правления, построение которых зависит от расстановки политических сил в данный момент. Различные политические режимы могут... функционировать в одних и тех же юридических рамках» [Duverger, 1978. P. 10].

Четвертьвековой опыт функционирования системы государственной власти в России в рамках положений Конституции 1993 года подтвердил истинность представленной формулы.

Литература

Авакьян С. Конституционное право России. Учебник. Изд.5-е перераб. и доп. М., Норма. 2014. Т. 2.

Авакьян С. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., «Сашко». 2012.

Баглай М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2005.

Барциц И. Конституционные мифы и конституционные иллюзии (о героическом прошлом и лучшем будущем). М., Издательский дом «Дело». 2018.

Барциц И. Конституционный дизайн: образ государства и образ эпохи. М., Издательский дом «Дело». 2018.

Блажич Н. Модели разделения властей в правовом государстве. М., 2004

Линц Х. Достоинства парламентаризма // Пределы власти. 1994. № 2. С. 49. № 3. С. 58.

Президент Российской Федерации в системе разделения властей / Под ред. В. Радченко. Саратов, 1996.

Спиридонов Л. Теория государства и права. СПб., 2004.

Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В. Чиркин. М., 1996.

Четвернин В. Введение в курс общей теории права и государства. М., 2003.

Шахрай С. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. М., Олма Медиа Групп. 2017.

Шахрай С., Клишас А. Конституционное право Российской Федерации. М., 2011.

Энтин Л. Разделение властей. Опыт современных государств. М., 1995.

Copin N. La vie politique française. Le president, le gouvernement, le parlement at les parties. Paris. 1978.

Duverger M. Le systeme politique français. Paris. 1996.

Passeron A. De Gaulle parle. Paris. 1966.

References

Avakyan S. Constitutional law of Russia. Textbook. 5th edition revised and updated. M., Norma. 2014. Vol.2. In Russian

Avakyan S. The Constitution of Russia: nature, evolution, nowadays. M., 'Sashko'. 2012. In Russian

Baglaj M. Constitutional law of the Russian Federation: university textbook. M., 2005. In Russian

Bartsits I.N. Constitutional design: the image of the state and the image of the era. M., Publishing House 'Delo'. 2018. In Russian

Bartsits I.N. Constitutional myths and constitutional illusions (about heroic past and better future). M., Publishing house 'Delo'. 2018. In Russian

Blazhich N. Models of separation of powers in a legal state. M., 2004. In Russian

Chetvernin V. Introduction to the General theory of law and state. M., 2003. In Russian

Comparative constitutional law / Executive editor *Chirkin V.*. M., 1996. In Russian

Copin N. La vie politique française. Le president, le gouvernement, le parlement at les parties. Paris. 1978. In French

Duverger M. Le systeme politique français. Paris. 1996. In French

Entin L. Separation of powers. The experience of modern states. M., 1995. In Russian

Linc H. The merits of parliamentarism // The Limits of Power. 1994. №2. P.49. №3. P.58. In Russian

Passeron A. De Gaulle parle. Paris. 1966. In French

President of the Russian Federation in the system of separation of powers / Under the editorship of *Radchenko, V.*. Saratov, 1996. In Russian

Shahraj S. Constitutional law of the Russian Federation. Textbook. M., Olma Media Grupp. 2017. In Russian

Shahraj S., Klishas, A. Constitutional law of the Russian Federation. M., 2011. In Russian

Spiridonov L. Theory of state and law. SPb., 2004. In Russian