М.А. КРАСНОВ

СОЗДАНИЕ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ КАК ОСОБЫЙ СЛУЧАЙ ЭФФЕКТА «PATH DEPENDENCE»

«Path dependence» глазами конституционалиста

Люди давно думают над тем, чем именно и в какой степени детерминировано настоящее. Лет тридцать назад в институциональной экономике даже появилась концепция (теория) «*path dependence*». Толчком послужила статья П. Дэвида, посвященная, казалось бы, совершенно частному вопросу – «формированию стандарта клавиатур печатающих устройств (QWERTY[1]-клавиатура)» (15). Если буквально, то речь идет о зависимости от предшествующего развития.

В чем же смысл этой концепции, если давно известно, что «кроме настоящего как в жизни отдельного лица, так и в жизни народа огромное влияние имеет их прошлое»? (5, с. 73)[2]. В том, пишет П. Дэвид, что «зависимость от предшествующего развития – это такая последовательность экономических изменений, при которой важное влияние на возможный результат могут оказать отдаленные события прошлого, причем *скорее случайные события, чем систематические закономерности*» (цит. по: 15). Другими словами, случайный выбор при «открытом окне возможностей», т.е. в точках бифуркации (полифуркации), может по своему влиянию оказаться даже более сильным, чем нечто прогнозируемое, ожидаемое.

Акцент, как разъясняет Р.М. Нуреев, в данном случае делается на выборе «какой-либо одной возможности *из веера различных альтернатив*. Выбор в таких ситуациях практически всегда происходит в условиях неопределенности и неустойчивости баланса социальных сил. Поэтому при бифуркации судьбоносными могут оказаться даже совсем *мелкие субъективные обстоятельства* – по принципу “бабочки Брэдбери”» (15). Проще говоря, когда для данного общества (или даже человечества) открывается «окно

[1] Этот набор букв соответствует первым шести латинским буквам в верхнем буквенном ряду пишущей машинки и клавиатуры компьютера.

[2] А одна из глав книги А. Токвиля, например, названа «Происхождение англоамериканцев и как оно сказалось на их будущем» и начинается она со слов: «О том, почему необходимо знать *происхождение народов для понимания их общественного строя и законов*» (см.: Токвиль А. де. Демократия в Америке / Пер. с франц.; Предисловие Гарольда Дж. Ласки. – М.: Весь Мир, 2000. – С. 43).

возможностей», совершенно неизвестно, *какое «мелкое обстоятельство»* повлияет на выбор (предположить это обстоятельство невозможно: «Враг вступает в город, / Пленных не щадя, / Оттого, что в кузнице / Не было гвоздя» (С.Я. Маршак). Изменить ход событий может даже то, подписан ли главный документ перед обедом или после[3]).

Попробуем применить эту теорию к анализу процесса разработки Конституции России 1993 г. В какой-то мере это уже попытался сделать Ю.М. Батурин (4). Он рассмотрел историю разработки и принятия Конституции формально, следуя структуре трагедий Еврипида, а в методологическом смысле – исходя из положений синергетики (идеи одного из ее «основателей», Ильи Пригожина, лежат и в основе теории «path dependence» – см. 15).

Ю.М. Батурин различает понятия «событие» и «случай» (флуктуация на микроструктурном уровне): «Согласно И. Пригожину, – пишет он, – *событие* представляет собой возникновение новой структуры после прохождения бифуркации (полифуркации), а *флуктуации* являются следствием индивидуальных действий. Для простоты терминологии вместо понятия “полифуркация” будем говорить просто о точке ветвления траекторий, или коротко – “точке ветвления”» (4, с. 24). Другими словами, событие и случай (случайность, флуктуация) – здесь одно и то же, просто случай Батурин понимает как более мелкое и притом индивидуальное действие. В соответствии с синергетической методологией он резюмирует: «Новая Конституция России могла быть принята *по-разному и в различные сроки*… Она могла основываться на других концепциях, иметь иное нормативное содержание. Страна проходила точку ветвления, и “ветвь”, по которой пошел политический процесс, была результатом действия множества факторов, таких как *неэффективная экономика, отсутствие плюрализма, личные амбиции и стремление к власти ряда политических фигур, готовность к насилию других и т.д. и т.п.* Именно эта микроструктура и определила последовательность событий» (там же).

Однако Батурин сосредоточивается, скорее, на анализе конкретных событий и флуктуаций. Между тем многие события имели свои причины, а флуктуации соответствовали логике, заданной этими причинами. Вот на это я и хотел бы обратить внимание.

Предваряя разговор, стоит сказать о концепции А.А. Аузана. Переведя эффект «path dependence» в *проблемную* плоскость («*path dependence problem*»), он предложил называть это явление «колеей» (3, с. 54). Вот как Аузан объясняет, почему термин «колея» кажется

[3] Например, у Ж.О. Ламетри можно найти такую ремарку: «В Швейцарии я знал одного судью, по имени Штейгер де Виттихгофен; *натощак* это был самый снисходительный судья; но горе несчастному, оказавшемуся на скамье подсудимых *после сытного обеда судьи*: последний способен бывал тогда повесить самого невинного человека» (11, с. 184).

ему более адекватным: «Пусть он неточен, но в то же время имеет свои преимущества и высвечивает свои проблемы. Он позволяет сконцентрировать внимание на том обстоятельстве, что страна в силу определенных причин *удерживается на некой траектории* своего движения и при *попытках покинуть* ее в случае, если не преодолены данные причины, она раз за разом совершает *скачок, за которым следует спад*. “Проблема колеи”, на мой взгляд, более точно отражает существо затруднений» (там же). Собственно говоря, *вся эта проблема сводится к тому, что есть дивергенция ВВП на душу населения*. По этому показателю выделяются три группы стран с тремя разными и расходящимися траекториями развития. И *если страна* «демонстрирует регулярные попытки покинуть сложившуюся траекторию» (а Россия, считает Аузан, относится к таким странам), то, *как правило, она возвращается на прежнюю*: «за 200 лет сведенных в таблицы статистических наблюдений есть лишь несколько примеров перемещения из второй группы стран в первую и только один перемещения из третьей группы в первую. Это удалось Японии» (3, с. 56).

А.А. Аузан предложил пять не исключающих друг друга версий, объясняющих причины зависимости от предшествующего развития – иначе говоря, удерживающие страну на определенной траектории, которую она хотела бы покинуть (все они, правда, в той или иной степени «экономизированы»). Нам более всего интересна «вторая» версия.

Согласно Д. Норту, «в какой-то точке бифуркации делается с*лучайный выбор между институтами, и он оказывается неудачным*. Но впоследствии он закрепляется издержками изменения неудачного института, адаптированностью и комплементарностью других институтов, группами интересов – возникает так называемый эффект блокировки. Правила имеют не только координационную, но и распределительную функцию. При их изменении *кто-то неизбежно теряет в доходах*, и этими “кем-то” могут оказаться доминирующие в обществе группы, блокирующие возможность изменений. В результате происходит *закрепление неудачной институциональной системы*» (цит. по: 3, с. 56).

Мне представляется, что здесь нужно сделать два добавления.

Во-первых, блокировать изменения могут отнюдь не только заинтересованные в статус-кво доминирующие группы, но *и общество в целом*. Это тоже одно из проявлений эффекта «path dependence». Предшествующая институциональная система в России была персоналистской и существовала так долго (несколько веков), что сформировалось явление, иногда именуемое «царецентризмом» (см., например: 13, с. 125; 23, с. 146–147) (подчеркну: я не считаю его национальным архетипом). Поэтому пока общество не увидит причинно-следственной связи между характером политического режима и качеством

жизни, оно не только не потребует изменения соответствующих институтов, но и, скорее, будет отвергать саму эту идею.

Вот иллюстрация. С одной стороны, согласно, например, ежегодным опросам «Левада-центра», среди вариантов ответа на вопрос: «*Государством какого типа Вы бы хотели видеть Россию в будущем?*» – больше всего голосов (33%, примерно эта доля держится с 2001 г.) набрал такой: «*Государством с рыночной экономикой, демократическим устройством, соблюдением прав человека, подобным странам Запада, но со своим собственным укладом*» (16, с. 37), а на прямой вопрос: «*Нужна ли России демократия?*» – утвердительно ответили 56% опрошенных (16, с. 38). С другой стороны, немало тех, кто считает, что сейчас (2013) страна развивается *в сторону демократии*, – 31% (в 2008 г. таких было вообще большинство – 54%) (там же). Таким образом, хотя наше общество не отвергает демократических институтов, они не входят в приоритетные ценности, ибо большинству представляется, что демократия очень опосредованно связана с повседневной жизнью. Косвенным подтверждением этого служит большое число ответов, в которых *имитация* демократических процедур воспринимается как реальная демократия. Большинство равнодушно или даже благожелательно относятся *к отсутствию ротации* политической элиты, что есть основной индикатор демократического режима. Другими словами, наши граждане не усвоили главный принцип демократии, афористично сформулированный К. Поппером и гласящий, что «*даже плохая политика, проводимая в условиях демократии* (поскольку мы можем содействовать ее мирному изменению к лучшему), *предпочтительнее политики тирана* – пусть даже самого мудрого и великодушного» (18, с. 165). А не усвоило наше общество ценность смены власти именно благодаря соответствующему институциональному ландшафту.

Во-вторых, действительно, если говорить об институциональной (закрепленной в Конституции РФ) системе, обусловливающей персоналистский режим, можно утверждать: ее появление обязано «случайному выбору» – в том смысле, что выбор вполне мог быть и другим. Однако все зависит от того, *начиная с какой точки ветвления* мы характеризуем выбор как случайный. То-то и оно, что после определенной точки бифуркации логика событий, которая привела к созданию именно данной институциональной конструкции, была *закономерной, предсказуемой*. Это я и собираюсь доказать.

Об опасности ответов на «конституционные страхи»

В конституционно-правовой литературе подмечена важная закономерность, действующая при разработке конституций и как раз очень похожая на эффект «path

dependence». А. Шайо назвал ее «*ответами на конституционные страхи*» (26, с. 15). О том же пишут С. Холмс и К. Лаки, иронизируя: «Подобно генералам прежних времен, создатели конституции всегда дают свое последнее сражение. Обычно конституции являются в большей степени ретроспективными, нежели перспективными документами. Они создаются для того, чтобы разрешить наиболее насущные *проблемы прошлого, а не будущего*» (25, с. 21).

Ирония, однако, тут напрасна. Только конституции, которые содержат дух конституционализма, могут быть «перспективными документами». Конституция же в подлинном смысле этого слова как раз направлена на устранение главным образом конструкционных ошибок (разумеется, в глазах тех, кто собирается менять конституцию). Яркий пример здесь дает история французских конституций, где то и дело менялась конструкция власти при формальном сохранении свода прав и свобод личности. И уж тем более понятны резоны ломки старых институтов и всей публично-властной конструкции при строительстве принципиально нового для данного государства порядка.

Равным образом естествен и отказ от тех институтов, которые скомпрометировали себя в предшествующий период. Так, немецкий исследователь А. Кудашев пишет: «Возможность легко соблазнить массы, которые позволяли себя использовать в политических целях, способствовала тому, что создатели немецкого Основного закона не только проголосовали за представительную демократию, но и отклонили все элементы плебисцита в Конституции. Так, немецкий Основной закон не знает ни всенародного опроса, ни референдума, ни всеобщих выборов президента. Не обсуждался и вопрос о сильной позиции президента, которая может быть легко использована в авторитарных целях» (10, с. 8).

«Ответ» советскому тоталитаризму в действующей Конституции России выражен еще более определенно. Возможно, выявлению нормативных следов «диалога (спора)» с советскими принципами в конституционном тексте следовало бы посвятить отдельное исследование. Но даже сходу можно назвать несколько особенностей, кажущихся лишними или даже вредными, если не понимать, что они суть порождение этого «спора».

Например, Россия характеризуется, будто в учебнике, как «демократическое», «правовое», «социальное» и проч. государство (ст. 1, 7 и 14 Конституции РФ). Впрочем, среди конституционных государств такую «моду» ввел еще Основной закон ФРГ 1949 г. И это – явный ответ на идеологические понятия, дававшиеся в советских конституциях. Или: употребляя термин «разделение властей» (ст. 10), Конституция тем самым демонстративно противопоставляет его принципу полновластия Советов. А провозглашение в ст. 2 высшей ценностью человека, его прав и свобод есть не что иное,

как открытая антитеза большевистскому пониманию личности лишь как средства для осуществления «исторической миссии». Наконец, не могу не сказать о ст. 12, неточность и нечеткость которой долгое время вызывали критику и даже влияли на практику. Говорю прежде всего о формулировке: «Органы местного самоуправления *не входят в систему органов государственной власти*», которую многие в 1990-е годы воспринимали как отсутствие у органов местного самоуправления публично-властной природы. Я был среди критиков этой формулировки еще на стадии проекта, принимая участие в Конституционном совещании в секции местного самоуправления (заведовал тогда сектором местного самоуправления в Институте государства и права РАН). Понятно, что эта норма являла собой опять-таки демонстрацию разрыва с принципом «демократического централизма», по которому местные Советы были не органами населения, а подножием иерархической пирамиды монолита государственной власти. Но ответ получился не очень удачным.

Итак, конституционный ответ на предшествующее положение вещей естествен. Однако существует *опасность*, что при этой исторически оправданной реакции негативной оценке подвергнутся и мировоззренчески нейтральные («технические») институты. И на это справедливо обращает внимание А. Шайо: «Конституции рождаются в страхе перед былым деспотизмом, но после этого живут самостоятельной жизнью; конституционным становится *не только то, что диктуется ответами* на конституционные страхи… *Любое средство запятнано, если оно служило тирании*. Конституционализм как воплощение подозрительности в штыки встречал все то, что усиливало власть при прежнем режиме, упуская из вида то, что в действительности *техническую основу деспотизма составляли не сами средства, а их весьма своеобразный комплекс и расстановка*» (26, с. 15).

Фактически о той же опасности говорили С. Холмс и К. Лаки вскоре после принятия Конституции РФ 1993 г.: «Наиболее важной проблемой политической системы России за последние два года был *тупик*, возникший во взаимоотношениях законодательной и исполнительной ветвей власти. Поэтому неудивительно, что *важнейшей конституционной целью* Ельцина было *предотвратить противостояние Президента и парламента*. Он достиг этого в основном путем конституционного закрепления президентского права осуществлять законотворческую деятельность посредством издания указов, а кабинет был поставлен в зависимость от доброй воли Президента, а не парламента. *Противостояния более не будет, ибо парламент был поставлен на колени.* Однако, если озлобление Ельцина против прежнего Верховного Совета помешает ему

создать основы для деятельности демократически подотчетного и политически ответственного представительного учреждения, *это будет пиррова победа*» (25, с. 21).

О «пирровой победе» сказано совершенно верно. Только слово «озлобление» тут неточно. Так же как совершенно неправильно говорить о «государственном перевороте», якобы совершенном Б.Н. Ельциным осенью 1993 г., хотя, кажется, именно это понятие закрепилось в новейшей историографии. Те события были лишь *продолжением Августовской революции 1991 г.* Другое дело, что в первые дни, недели и месяцы после 21 августа были допущены фундаментальные ошибки, которые не только привели к противостоянию законодательного органа и президента, но и исказили все последующее развитие страны.

Ю.С. Пивоваров пишет, что на Западе «витальные основы социума, как правило, политикой не затрагиваются», а вот «в России политический раскол (борьба) – всегда раскол *сущностный*», поскольку «господствует принцип “кто кого”. Победа одних означает уничтожение других и полное изменение человеческого существования» (17, с. 65). На мой взгляд, такое сравнение не вполне корректно. Одно дело – политическая борьба в конкурентной политической системе, в системе «качающегося маятника» и другое – борьба за власть в условиях революции. Мы как-то не придаем значения тому, что в России уже больше века речь идет вовсе не о смене курса, а как раз о попытках «выпрыгивания из колеи». Этот вопрос стоял и в 1905, и в 1917, и в 1991–1993 гг. Конечно, большевики совершенно «по-особенному» представляли себе модернизацию, но в данном случае важно, что это тоже была попытка принципиальной смены траектории.

Так что вполне естественно, что в XX в. политические перипетии затрагивали «витальные основы социума». Равно естественен был в тех условиях и принцип «игры с нулевой суммой». Разница лишь в том, что те же большевики считали своих политических противников экзистенциальными врагами, которых *физически* не должно существовать. М. Горький выразил этот большевистский принцип в чеканной фразе: «Если враг не сдается, его уничтожают» (8). А в 1990-е годы речь шла только об *отстранении от власти* противников модернизации, хотя как раз этого и не удалось сделать (почему – отдельный вопрос).

Как бы то ни было, в тех исторических условиях принцип «кто кого» был закономерен, и потому нельзя было вести речь о компромиссе. Перед страной стоял *выбор*: или продолжать восстанавливать советский проект, или встать на общемировые цивилизационные рельсы. Пропасть, разделяющая эти два пути, настолько велика, что ее невозможно описать словами. Советская доктрина есть не что иное, как «проект» *соперничества с Богом* (а ведь хорошо известно, *кто* именно, соперничая с Богом, за

отсутствием творческого начала, лишь передразнивает Его[4]). Непрерывно возраставший еще в царской России религиозный индифферентизм (см.: 2; 22) привел в конечном счете к массовой поддержке богоборческого режима. Большинство поддалось соблазну обещаний «всеобщей справедливости» и «рая на земле», не сумев разглядеть в них дьявольскую идею покушения на человеческие ценности и базовые потребности. Этим советский тоталитаризм отличался от нацистского. Нацизм меньше притягивал к себе: выдвигая на первое место «принцип крови», а не «всемирности», он выглядел более отвратительным, притом не столько покушался на человеческую природу, сколько активизировал человеческие фобии и спекулировал на них.

Любая революция сопровождается *фундаментальным расколом* общества и элит. В России этот раскол *поразил еще и систему публичной власти*. Если отбросить частности, можно утверждать: депутатский корпус – точнее, его большинство вместе с руководством Съезда народных депутатов (СНД) и Верховного совета (ВС) – *объективно* оказалось на стороне реставрации; президент и правительство – модернизации. Внешне, однако, такое размежевание произошло не сразу, поскольку открыто вопроса о двух цивилизационных путях никто не ставил. Сказался к тому же и фактор конформизма. Как писал А.М. Салмин, «после августа 1991 г., уже в правовых рамках и территориальных границах Российской Федерации, *старый общественный организм не столько преображался, сколько продолжал разлагаться*, только значительно быстрее, чем прежде. Из бессильных противников или невольных *проводников этого разложения* органы власти всех уровней превращались в его активных, хотя и не всегда восторженных, *участников*» (21).

В контексте «path dependence» этот раскол оказался роковым. После разрешения конфликта возникла такая институциональная система, которая, в свою очередь, «провоцировала» не модернизацию, а архаику. Попробую кратко рассказать, как это повлияло на последующее развитие.

Конструкция российской власти в 1991–1993 гг.: соединение несоединимого

Казалось, с введением должности президента Россия покончила с советской моделью власти и в ней воцарился парламентаризм – правда, не в британском варианте (как верховенство парламента), а в более широком понимании – как властная система, построенная на принципе разделения властей с институционально сильным, воплощающим принцип плюрализма парламентом. Однако это было совершенно не так.

[4] «Сатана мучается завистью к Христу и подражает Ему, как только может. И потому наряду с воплощением Бога появляется и воплощение сатаны» (Сантуччи Л. «Не хотите ли и вы отойти?». Размышление о земном пути Иисуса Христа / Пер. с итал. Хаустовой Л.Я. – М.: Лада М, 1994. – С. 84).

Нежелание политических лидеров того времени менять советскую государственность в революционной логике (что вовсе не обязательно требует насилия, но всегда – *радикальных преобразований системы власти*) привело к появлению совершенно немыслимой конструкции, которую нельзя отнести ни к одной из существующих форм правления (моделей власти). Она представляла собой *смесь из остатков советских акторов с элементами одновременно и президентской, и полупрезидентской форм правления*. И это было важным фактором созревания будущего конфликта.

От *президентской* формы – процедура избрания президента на всеобщих выборах и его характеристика как главы исполнительной власти; пост вице-президента; отсутствие права роспуска парламента или одной из палат ВС. К *полупрезидентской* системе можно отнести, к примеру, «правило двух ключей» (формирование правительства Президентом совместно с парламентом), а также институт недоверия правительству (другое дело, что сам этот институт «взят» из парламентской модели). Тем самым президент оказывался *вдвойне ограниченным* парламентом. И все это накладывалось на многочисленные элементы *советской* системы.

1. До 21 апреля 1992 г. сохранялся советский оксюморон – принцип «*демократического централизма*», закрепленный в ст. 3 Конституции 1978 г. как «сочетание единого *руководства с инициативой* и творческой активностью на местах». К «демократизму» тут относились «выборность всех органов государственной власти снизу доверху» и «подотчетность их народу», а к «централизму» – «обязательность решений вышестоящих органов для нижестоящих» и «ответственность каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело». Даже будучи через восемь месяцев после Августа 1991 г. отмененным, этот принцип фактически не переставал действовать. Его проявлением служила, в частности, сохранявшаяся до осени 1993 г. *иерархия представительных органов* (советская «вертикаль»). Замечу, что это была довольно мощная поддержка руководству СНД, поскольку верховные советы автономных республик и местные советы в большинстве своем были настроены антиреформаторски.

Иллюстрацией того, что система «вертикали» была отнюдь не безобидной, может служить такой факт: «18.09.93… Всероссийское совещание народных *депутатов всех уровней* под управлением Р. Хасбулатова приняло резко антипрезидентское обращение к гражданам России (“с особым чувством к личному составу армии, милиции и органам государственной безопасности”)» (20, с. 247). Закреплялась советская «вертикаль» в следующих положениях Конституции, остававшихся в неприкосновенности до 21 сентября 1993 г.:

– «Съезд народных депутатов Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации, Съезды народных депутатов, Верховные Советы республик в составе Российской Федерации, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга *образуют систему представительных органов государственной власти* в Российской Федерации» (ст. 85);

– ВС РФ может *досрочно прекратить* полномочия любого местного Совета в случае неоднократного нарушения им законодательства Российской Федерации на основании заключения Конституционного суда РФ (ст. 86.1);

– ВС РФ «*направляет деятельность* Советов народных депутатов Российской Федерации» (ч. 11 ст. 109).

– Съезд и ВС «осуществляют *контроль* за деятельностью всех *подотчетных им государственных органов*» (ст. 120).

2. В Конституции РСФСР до ее последних дней сохранялись многие *идеологические положения*, которые прямо противоречили уже провозглашенным основам конституционного строя. В частности:

– «основным направлением развития политической системы *советского* общества является дальнейшее развертывание *социалистической* демократии» (ст. 9);

– «*нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции*» и обязанность государства способствовать «*стиранию классовых различий*, существенных различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом» (ст. 19);

– «защита *социалистического* отечества» (в названии гл. 4);

– «текущие и перспективные *государственные планы экономического и социального развития*» и меры «по охране *социалистической* собственности» (ст. 125).

Однако наиболее действенным легальным основанием для вмешательства СНД и ВС[5] в сферу компетенции президента и исполнительной власти являлся принцип «**полновластия Советов**». Статья 2 Конституции РСФСР гласила: «Народ осуществляет государственную власть *через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу* Российской Федерации, и непосредственно». Эта «формула» *оставалась нетронутой* до последнего дня существования той Конституции. Из нее была исключена норма, гласившая, что «все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов», что, однако, не отменяло сам принцип полновластия Советов. Он отнюдь не оставался «памятником советской эпохи», а

[5] Скорее, руководителей этих органов. Впрочем, группа руководителей была одна, ибо председатель ВС был одновременно председателем его президиума и в этом качестве председательствовал и на съездах. Соответственно, в руководство всеми этим органами и организационными формами входили и его заместители.

практически вошел в прямое противоречие с задачей формирования конституционного строя с имманентным ему принципом разделения властей. Поскольку Конституция 1978 г. не отказалась от доктрины «полновластия Советов» и в то же время признала принцип разделения властей, образовался совершенно немыслимый «идеологический» симбиоз.

Весьма показательно, что даже председатель Конституционного суда В.Д. Зорькин, симпатии которого были на стороне депутатского корпуса, видимо, пытаясь продемонстрировать свой нейтралитет, весной 1993 г. направил предложения по выходу из кризиса. В этом тексте как раз отмечалось, что «положения статей 104 и 109[6] Конституции следует привести *в соответствие с принципом разделения властей,* закрепленным в статьях 1 и 3 Конституции Российской Федерации» (цит. по: 27, с. 302).

Было бы ошибкой считать такой симбиоз конституционно-правовым казусом, интересным лишь для транзитологии или – в практическом смысле – представлявшим трудность для Конституционного суда, если бы последнему пришлось в конкретном деле сопоставлять друг с другом принципы, соответствующие разным типам власти. То-то и оно, что данная институциональная смесь была именно *«гремучей»*, поскольку давала СНД возможность подчинить себе президента, заставить его изменить политику и даже дезавуировать его решения, что вынуждало президента к сопротивлению.

Ситуация «квазидвоевластия»: Несправедливое «распределение ролей»

Провокативность созданной властной конструкции становится очевидной при знакомстве с компетенцией законодательного органа и президента, их возможностей сдерживать друг друга или противостоять. Соединение этого фактора с «внешними» – социальными и экономическими обстоятельствами – вызвало ситуацию, которую я характеризую как квазидвоевластие (т.е. не вполне двоевластие, поскольку отсутствовали некоторые основные его признаки). Итак…

Съезд народных депутатов. Статья 104 Конституции РСФСР (включая ее последнюю редакцию) гласила: «*Высшим органом* государственной власти Российской Федерации является Съезд народных депутатов Российской Федерации. Съезд народных депутатов Российской Федерации правомочен принять к своему рассмотрению и решить *любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации*». Хотя эта формулировка не предполагала разъяснения конкретных полномочий (СНД ведь мог рассмотреть и решить «любой вопрос»), в той же статье они все-таки перечислялись. Это было сделано для того,

[6] В ст. 104 перечислялись полномочия Съезда народных депутатов, а в ст. 109 – Верховного совета.

чтобы выделить *исключительные* полномочия СНД. И некоторые из них Съезд активно использовал в борьбе против президента и исполнительной власти.

Прежде всего, *только СНД мог принимать новую Конституцию, вносить изменения и дополнения в действующую*, т.е. был ее полным «хозяином». Помимо этого СНД определял внутреннюю и внешнюю политику, утверждал «перспективные государственные планы и важнейшие программы экономического и социального развития Российской Федерации, ее военного строительства», мог отменять указы и распоряжения президента РФ, а также принятые ВС и подписанные президентом законы.

У Съезда было немало *кадровых* полномочий, которые позволяли контролировать практически все основные органы государственной власти. Он утверждал председателя правительства, назначавшегося президентом, а также назначавшихся ВС генерального прокурора, председателей Верховного и Высшего арбитражного судов, сам избирал состав Конституционного суда.

Однако – и это главное – ни одно из полномочий Съезда *не имело противовеса* с чьей бы то ни было стороны (примерно, как сейчас нет противовесов президентской власти). Разве что Конституционный суд мог рассмотреть конституционность «федеральных законов и иных актов Съезда» (ст. 165.1), но таких дел было очень мало.

Съезд был настолько многочислен и потому малоэффективен, что сам по себе не смог бы противостоять исполнительной власти. Он выполнял *роль «тарана»* в руках в общем-то небольшой группы депутатов, прежде всего возглавлявших Верховный совет и его Президиум. Конечно, для парламентов естественно наличие органов и лиц, задачей которых является организация и координация деятельности парламентских структур. Но именно в советской системе наиболее ярко проявила себя *редукция власти (влияния)* коллегиального органа к его руководителю. Проследим «ступени» этой редукции.

Верховный совет. «Верховный Совет Российской Федерации, – гласила ст. 107 Конституции РСФСР, – орган Съезда народных депутатов Российской Федерации, постоянно действующий *законодательный, распорядительный и контрольный* орган государственной власти Российской Федерации». Его конституционное толкование как распорядительного органа вызывало вопросы. Правда, Конституция почти не предусматривала собственно распорядительных полномочий ВС (разве что полномочие решать «вопросы, связанные с обеспечением конституционных прав, свобод, обязанностей и равноправия граждан Российской Федерации»), но она содержала формулу, предоставлявшую ВС, так сказать, карт-бланш: «…решает другие вопросы…». И ВС (точнее, его руководство) действительно «решал вопросы», нередко вторгаясь в

компетенцию исполнительной власти. Впрочем, распоряжения издавал и председатель ВС.

Справочная правовая система «КонсультантПлюс»[7] на запрос о распоряжениях Верховного совета РФ выдает 10 распоряжений этого органа и 164 распоряжения председателя ВС (или одного из его заместителей): в редких случаях встречаются такие распоряжения совместно с президентом и председателем Совмина, что, кстати, иллюстрирует сохранение советских атрибутов. Эти распоряжения касались отнюдь не только организационных вопросов. В частности, едва ли не б*о*льшую часть составляли распоряжения о предоставлении *финансовой помощи* отдельным районам, регионам, Советам народных депутатов и даже школам.

У ВС, как и у Съезда, было немало *кадровых* полномочий, которые делали его весьма влиятельным органом. В частности, ВС: давал согласие президенту на назначение председателя Совета министров, а с декабря 1992 г. еще и министров иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел; утверждал состав Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов РФ; избирал Верховный и Высший арбитражные суды РФ, судей судов субъектов РФ и арбитражных судов; назначал генерального прокурора РФ; назначал председателя Центрального банка РФ; разрабатывал основные мероприятия в области обороны и обеспечения государственной безопасности РФ (до декабря 1992 г. – лишь участвовал в разработке); учреждал государственные награды и устанавливал почетные звания РФ; отменял указы и распоряжения президента РФ на основании заключения Конституционного суда (до декабря 1992 г. – только указы), а с декабря 1992 г. приостанавливал действие актов президента до разрешения Конституционным судом дел об их конституционности в случае обращения ВС в этот Суд; вносил представления президенту РФ об отмене решений Совета министров РФ; отменял постановления и распоряжения советов министров республик в составе РФ.

Подчеркнем: если ВС представлял собой *орган со своей компетенцией*, то у его палат – Совета Республики и Совета национальностей – самостоятельных публично-властных полномочий не было (в Конституции только в рекомендательном плане назывались сферы, приоритетные для каждой из палат).

Президиум ВС (ПВС). С советского времени президиумы верховных советов Союза и союзных республик занимали третье место в неофициальной иерархии (после союзных и республиканских органов КПСС, а также соответствующих совминов). Именно в президиумах протекала вся «советская» работа: организация деятельности «советской

[7] Все правовые акты в настоящей статье проанализированы с помощью СПС «КонсультантПлюс».

вертикали», принятие нормативных и индивидуальных указов (яркий пример последних: о лишении конкретных лиц советского гражданства).

В советский период президиумы фактически олицетворяли собой верховные советы, реализовывали их компетенцию. Ведь в этих советах заседали депутаты, не порывавшие со своей основной работой, и только члены президиумов были «профессиональными» депутатами. Но даже когда весь ВС стал «профессиональным», его Президиум сохранил важную роль штаба, который имел немало рычагов воздействия на депутатский корпус. При этом ПВС по-прежнему обладал не только внутриорганизационными и обеспечительными, но и публично-властными полномочиями: в частности, по контролю за соблюдением Конституции, обеспечению соответствия конституций и законов республик в составе РФ Конституции и законам РФ; объявлению, организации подготовки и проведению референдумов; опубликованию законов РФ; осуществлению *других* полномочий, предусмотренных законами РФ.

Председатель Верховного совета (он же – руководитель его Президиума). О степени влиятельности говорили такие полномочия, как: осуществление *общего руководства подготовкой вопросов*, подлежащих рассмотрению СНД и ВС; представление Съезду и Верховному совету *сообщения о положении республики и о важных вопросах ее внутренней и внешней политической деятельности*, а также *об участии в обеспечении обороноспособности и безопасности РФ*; *представление Съезду кандидатур* для избрания на должности первого заместителя и заместителей председателя ВС РФ, конституционных судей, председателей Верховного и Высшего арбитражного судов.

Председатель ВС (вместе со своими заместителями) фактически управлял «вечевой демократией», исключая из повестки дня съездов[8] одни вопросы и включая другие, определяя их приоритетность, настраивая депутатов на определенный лад, выступая с политическими заявлениями и т.д. Проще говоря, влияние председателя ВС обеспечивалось необъятными полномочиями Съезда, и потому его политический вес становился почти равным президенту РФ (собственно, это было едва ли не самым явным проявлением квазидвоевластия).

Президент: общий конституционный статус. На первый взгляд, президент России обладал весьма значительными конституционными полномочиями. Однако то, что этот институт *выглядел* политически мощным, объяснялось не столько положениями

[8] Напомню: наименование «Съезд» имел как сам орган законодательной власти, так и его сессии, которые проводились два раза в год и длились по несколько недель. Всего прошло девять съездов. Последний, IX Съезд – в апреле 1993 г.

Конституции, сколько личными качествами Б.Н. Ельцина и его пусть не огромной, но еще весомой народной поддержкой.

Начну с того, что в ст. 121.1 Конституции 1978 г. Президент РФ определялся как *высшее должностное лицо* и *глава исполнительной власти*. Последнее свойственно *президентской форме правления* и предполагает либо непосредственное руководство президента системой исполнительной власти, либо его полный контроль над правительством, если оно создается как отдельный орган[9]. Однако все другие конституционные нормы противоречили этой конституционной характеристике президента: он *не обладал самостоятельностью* ни при формировании, ни при отставке Совета министров, в отличие от президентов в президентской модели, и в то же время не имел их преимуществ. Собственно, такой вывод следовал уже из ст. 120, где говорилось: Съезд и Верховный совет «осуществляют *контроль* за деятельностью всех *подотчетных* им государственных органов». Это была, скорее, норма-принцип, а более ясно это следовало из ст. 122, которая определяла Совмин как «орган исполнительной власти, *подотчетный* Съезду народных депутатов, Верховному совету *и* Президенту РФ».

Президент описывался в Конституции фактически как *институт, подотчетный Съезду*. Прямо об этом не говорилось, но как иначе расценить, например, обязанность президента представлять не реже одного раза в год доклады Съезду о выполнении принятых им и Верховным советом «социально-экономических и иных программ, о положении в Российской Федерации». Съезд мог потребовать от президента внеочередного доклада (ст. 121.5). Правда, в той же статье речь шла и о посланиях президента «к народу Российской Федерации, Съезду народных депутатов Российской Федерации и Верховному Совету Российской Федерации». Однако ни о регулярности посланий, ни об их содержательной стороне не упоминалось.

Формирование Совета министров – Правительства[10] проходило в две стадии (ст. 123): 1) назначение председателя и 2) по его представлению – назначение заместителей председателя, министров, председателей государственных комитетов. Президент также *мог* согласиться с представлением председателя правительства и включить в его состав «руководителей других центральных органов государственного управления, подведомственных правительству Российской Федерации». Кроме того, в Совмин входили по должности председатели советов министров республик в составе РФ. Замечу, что институт представлений (предложений) премьер-министра президенту не свойствен

[9] Такая конструкция в рамках президентской формы правления свойственна многим латиноамериканским государствам.

[10] В последней редакции Конституции 1978 г. встречаются разные термины: Совет министров, Совет министров – Правительство, Правительство РФ.

президентской модели. Еще больше от этой модели отдаляло включение в правительство руководителей исполнительной власти субъектов Федерации, что соответствовало, скорее, советской системе.

Назначение председателя Совета министров могло состояться только с *согласия* Верховного совета. А это – процедура, характерная для полупрезидентской формы правления, и потому она входила в противоречие со статусом президента как главы исполнительной власти. Теоретически председатель Совмина вполне мог ориентироваться на съездовское большинство, а не на президента, что бывает в полупрезидентских республиках, но невозможно в президентских.

То, что этого не произошло, по большому счету – *случайность*, отражающая *личные качества В.С. Черномырдина*, которого Б.Н. Ельцин вынужден был назначить главой Кабинета в декабре 1992 г. Дело в том, напомню, что еще весной того же года резко усилилось давление Съезда на президента: «Оппозиция хотела полностью смести команду реформаторов. Чтобы сохранить ее костяк, и прежде всего Е. Гайдара, альтернативы которому президент пока не видел, ему приходилось идти на уступки. Хотя Ельцин предпочитал говорить о компромиссах, о поиске гражданского согласия с оппозицией, на самом деле это были уступки» (27, с. 234). Сначала президент ввел в состав правительства так называемых «крепких хозяйственников», т.е. представителей «директорского корпуса» – от собственно директоров до министров советского времени. А к концу 1992 г. ему пришлось отстранить от руководства Кабинетом символа реформ – Е.Т. Гайдара (тот был «исполняющим обязанности председателя Совета министров»), вызывавшего бешеную ненависть съездовского большинства, и заменить его одним из тех самых «крепких хозяйственников».

Однако дело не только и даже не столько в этом, сколько в том, что согласие для назначения председателя правительства требовалось от органа (органов), который был организован не «по канонам» парламентаризма, а по-советски. При отказе ВС президент должен был искать новую кандидатуру на должность премьера. Безусловно, этот порядок – гораздо более взвешенный, нежели тот, что появился в Конституции 1993 г. Но оценивать институт нужно, учитывая *ту систему отношений*, в которую он встроен. И тогда придется вспомнить, что палаты Верховного совета (в каждой – по 126 депутатов) *не были структурированы по партийному принципу*.

При этом для назначения премьера требовалось согласие *всего* Верховного совета, поскольку, как было отмечено, палаты не имели собственной компетенции. Но даже в той

палате, которая могла бы подойти на роль «нижней», – Совете республики[11] – не было партийных фракций. Поэтому политический смысл согласия/несогласия в его классическом понимании терялся. Зато резко возрастала значимость мнения руководства Верховного совета и вообще мнений, основанных на ситуативных и личных мотивах.

Правда, фракции и депутатские группы существовали в составе *Съезда, который должен был утверждать назначение премьера*. Однако их состав и численность все время менялись (каждый съезд имел в среднем 15–17 фракций и групп, объединенных в 4–5 блоков), в том числе и потому, что многие депутаты неоднократно переходили из одних фракций, групп и даже блоков (а были еще внеблоковые депутаты и их объединения) в другие. Причем эти структурные единицы не являлись партийным представительством в строгом смысле этого слова. Соответственно, их позиции и позиции их лидеров, как правило, были слабо предсказуемы. Да и исход голосования во многом зависел от того, как настроит депутатов председательствующий на заседании Съезда (такое «дирижерство» особенно удавалось председателю ВС Р.И. Хасбулатову).

К этому надо добавить, что с декабря 1992 г. президент перестал быть самостоятельным и при назначении ряда ключевых министров: иностранных дел, обороны, безопасности и внутренних дел – требовалось согласие ВС.

Отставка Совета министров, согласно Конституции РСФСР, могла быть произведена: 1) Съездом или ВС путем выражения *недоверия*; 2) президентом по любой причине, но *с согласия ВС*; 3) президентом *по заявлению* председателя Совета министров («по инициативе самого правительства»). Таким образом, президент так или иначе был связан мнением депутатского корпуса. Это – совершенно правильно и, в отличие от действующей Конституции РФ, отвечает идее баланса в системе сдержек и противовесов… Но опять же, *если бы имелся нормально организованный и структурированный парламент*. При отсутствии такого условия отставка правительства превращалась в предмет спекуляций.

Право президента отклонять законы закреплялось. Но! Во-первых, оно *не распространялось на законы, принятые СНД*. А Съезд при желании мог принять закон по любому вопросу, и президент обязан был его подписать. Во-вторых, даже возвращение (отклонение) президентом закона, принятого ВС, фактически *имело лишь «информационное» значение*, так как этот орган был вправе оставить закон в прежней

[11] Совет республики формировался из депутатов, избранных по территориальным избирательным округам с учетом численности избирателей в регионе; другая палата – Совет национальностей – из депутатов от национально-территориальных избирательных округов по нормам: три депутата от каждой республики в составе РФ, один депутат от каждой автономной области и каждого автономного округа, 63 депутата от краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга (ст. 107).

редакции, проголосовав так же – простым большинством депутатов в обеих палатах. Таким образом, право президентского вето, по сути, было фикцией.

И все же главное, что характеризовало президента *как заложника Съезда*, и стало, собственно, спусковым крючком драматической развязки конфликта, – легальная возможность этого органа ***досрочно прекратить президентские полномочия практически по любому поводу***. Процитирую первые два абзаца[12] ст. 121.10:

«Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности в случае *нарушения Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации, а также данной им присяги*.

Такое решение принимается Съездом народных депутатов Российской Федерации *на основании заключения Конституционного суда* Российской Федерации большинством в *две трети голосов* от общего числа народных депутатов Российской Федерации по инициативе Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного Совета Российской Федерации или одной из его палат».

Основания для импичмента и его процедура довольно странные. Во-первых, Конституцию и законы может нарушить (и нарушает) любой орган власти. Но для того и существует (в наших условиях) Конституционный суд, чтобы вовремя восстанавливать нарушенную конституционную законность. Во-вторых, как можно определить, нарушена ли присяга? Ведь она, как, впрочем, всякая присяга, состояла из весьма общих обязательств: «Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, защищать ее суверенитет, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, права народов Российской Федерации и добросовестно исполнять возложенные на меня народом обязанности» (ст. 121.4). Ясно, что по таким основаниям президенту могло быть предъявлено *любое* обвинение, что в общем и происходило. Собственно, препятствием для принятия решения об импичменте Ельцину до определенного времени был только *повышенный кворум*.

А теперь – третье и главное. Получалось, что, с одной стороны, Съезд превращался в экзекутора, получив возможность отвести от себя ответственность за принимаемое решение. Ведь будучи политическим, оно маскировалось под юридическое: конституционно-правовой вердикт (заключение) о наличии нарушения в словах, действиях или актах президента выносила правовая инстанция – Конституционный суд. С другой стороны, Суд вынужден был втягиваться (и втянулся) в чисто политические отношения. Конечно, любой орган конституционной юстиции в реальности не в состоянии

[12] Последний (третий) абзац посвящен отрешению от должности вице-президента.

принимать решения вне политического контекста – такова специфика конституционно-правовых отношений. Но тут, фиксируя наличие нарушений со стороны Президента и их трактуя, он исходил из чрезвычайно широких оснований.

Мне могут возразить, указав, что и по действующей Конституции РФ выдвигаемое Государственной думой обвинение президента РФ в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления должно быть подтверждено заключением Верховного суда РФ о наличии в действиях президента признаков преступления и заключением Конституционного суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения (ст. 93). Конечно, и такая конструкция импичмента вызывает вопросы. Однако, во-первых, Верховный суд должен выявить признаки *уголовного* правонарушения, что резко снижает возможности политических спекуляций, а Конституционный суд проверяет только законность *процедуры* выдвижения обвинения. И, во-вторых, формула ст. 121.10 Конституции 1978 г. – «на основании заключения Конституционного Суда» – предполагала полный анализ этим Судом определенных действий (бездействия) и решений Президента. При этом Верховный суд не обязывался представлять развернутые доказательства, подтверждающие или опровергающие обвинения, выдвинутые Госдумой (если, конечно, не толковать расширительно соответствующие слова ч. 1 ст. 93 действующей Конституции РФ).

Однако импичмент – не единственный способ отстранить от должности президента. Внося поправки в Конституцию РСФСР в связи с созданием этой должности, Съезд сразу же сформулировал запрет: «Полномочия Президента Российской Федерации не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, *роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти*» (ст. 121.6). Это можно назвать мистическим предвидением. Но, скорее всего, у депутатов просто сработал обостренный «инстинкт самосохранения». А в разгар противостояния – 9 декабря 1992 г. – данная статья была дополнена угрозой (санкцией): «В противном случае они (полномочия президента. – *М.К.*) *прекращаются немедленно*».

Эта норма юридически ущербна – хотя бы потому, что, как пишет Ю.М. Батурин, «*автоматическое* прекращение полномочий Президента, избранного гражданами непосредственно, конечно же, противоречило принципу народовластия» (4, с. 29). Но главное, кто и в рамках какой процедуры должен был удостоверить факт «изменения национально-государственного устройства, роспуска либо приостановления деятельности органа власти»?

Когда дело дошло до применения в кульминационный момент конфликта ст. 121.6, на эти нормативные несуразности указывали и некоторые конституционные судьи – в связи с принятым Судом (по его инициативе[13]) заключением от 21 сентября 1993 г. № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” и обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года» (7).

Четыре конституционных судьи – Э.М. Аметистов, Н.В. Витрук, А.Л. Кононов и Т.Г. Морщакова – выступили с особыми мнениями по этому заключению, где говорилось не только о его содержательной сомнительности, но и о неправомерности КС РФ реализовывать ст. 121.6. Конституционный судья Н.В. Витрук потом вспоминал: «Содержание статьи 121.6 *противоречит* содержанию статьи 121.10 Конституции Российской Федерации. В силу этого, а также в силу *отсутствия какого-либо механизма реализации положений статьи 121.6* Конституционный суд не вправе был обращаться к данной статье Конституции Российской Федерации. На это указало большинство судей, однако председательствовавший в заседании В.Д. Зорькин вопреки воле большинства ставил на голосование формулировки, оправдывающие действие статьи 121.6 Конституции Российской Федерации» (7).

То обстоятельство, что в Конституции 1978 г. не была четко урегулирована процедура досрочного прекращения президентских полномочий при отсутствии у президента ответных средств правовой защиты, сыграло отрицательную роль в конфликте, особенно на его последнем этапе. История с решением Конституционного суда РФ, вынесенного в день издания Указа № 1400 – 21 сентября 1993 г., ярко свидетельствует о том, насколько опасны в конституциях юридически непроработанные нормы.

Заключение от 21 сентября 1993 г. было, кажется, самым коротким решением за всю историю КС РФ. Настолько коротким, что его можно процитировать тут полностью: «Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д. Зорькина, заместителя Председателя Н.В. Витрука, секретаря Ю.Д. Рудкина, судей Э.М. Аметистова, Н.Т. Ведерникова, Г.А. Гаджиева, А.Л. Кононова, В.О. Лучина, В.И. Олейника, Н.В. Селезнева, О.И. Тиунова, Б.С. Эбзеева, рассмотрев в судебном заседании действия и решения Президента Российской Федерации, связанные с его Указом от 21 сентября 1993 г. № 1400 “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” и

[13] Ныне такое полномочие исключено из компетенции КС РФ, что тоже является «ответом» на предшествующую практику.

Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года, руководствуясь статьей 165.1 Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части второй и частью четвертой статьи 1, статьями 74 и 77 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, пришел к *заключению:* Указ Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от 21 сентября 1993 г. № 1400 “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации” и его Обращение к гражданам России 21 сентября 1993 года не соответствуют части второй статьи 1, части второй статьи 2, статье 3, части второй статьи 4, частям первой и третьей статьи 104, абзацу третьему пункта 11 статьи 121.5, статье 121.6, части второй статьи 121.8, статьям 165.1, 177 Конституции Российской Федерации и служат *основанием для отрешения* Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от должности *или приведения в действие иных специальных механизмов его ответственности* в порядке статьи 121.10 и 121.6 Конституции Российской Федерации».

В этом решении отсутствуют не только анализ актов, признанных не соответствующими Конституции 1978 г.[14], но и четкое указание, как именно следует досрочно прекратить полномочия президента. Во всех особых мнениях конституционных судей обращалось внимание на многочисленные грубые процессуальные нарушения, в том числе на то, что совершенно непонятно, *в рамках какой процедуры* Конституционный суд рассмотрел дело и принял по нему заключение, имел ли он вообще право его принимать. Конституционный судья Э.М. Аметистов, например, доказал, что «порядок прекращения полномочий, предусмотренный в статье 121.6, никак не связан с дачей Конституционным судом заключения и не нуждается в нем»(7).

Конец квазидвоевластия

Особенность и сложность конституционно-правовых отношений состоит в том, что их невозможно рассматривать абстрактно, отвлекаясь как от характера регулирующих норм, так и от социальной среды, в которой они должны действовать. В нашем случае *нельзя не учитывать следующие фундаментальной важности обстоятельства*: 1) наличие у президента страны прямого *мандата народа* на проведение реформ – в отличие от народных депутатов, характер мандатов которых был неясен, поскольку эти депутаты были избраны годом ранее, в иных политических и экономических условиях; 2) разное психологическое отношение президента и членов коллегиального органа к своему статусу

[14] На это обращали внимание судьи в своих особых мнениях к данному заключению. Так, Э.М. Аметистов написал: «Все эти нарушения процедуры, установленной Законом о Конституционном Суде Российской Федерации, не позволили обеспечить полноту и всесторонность разбирательства, как того требует часть вторая статьи 35 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. Сложнейший вопрос государственной важности был решен в течение двух часов, при этом ни Обращение Президента, ни его Указ *не анализировались детально, по частям и статьям*, а оценивались в целом» (7).

(предназначению, функциям, полномочиям) – прежде всего к *объему и степени политической ответственности* (для депутатов характерна как раз ее диффузия – размывание) (см.: 14, с. 31); 3) действие Конституции, которая, несмотря на введение некоторых демократических принципов и институтов, сохраняла основные признаки *советского* понимания государственности; 4) существенный перекос властных прерогатив в системе власти, явно не соответствовавший принципу разделения властей в его *динамическом* смысле – как системы сдержек и противовесов.

Можно сказать, что конфликт Президента Ельцина и Съезда – тот случай, когда свойства личности способны серьезно повлиять на функционирование институтов. Но возможно и иное «прочтение» конфликта: если правовое регулирование, особенно в сфере организации публичной власти, не учитывает реальность, оно будет ускорять перерастание конституционных конфликтов в силовые и тем самым губить самое себя. Ведь право наиболее хрупко и наименее защищено как раз в области властеотношений. Когда правовое регулирование переходит границы, которые властный институт считает для себя *максимально приемлемыми*, этот институт отказывается от понимания власти как authority и прибегает к власти как power, пренебрегая в том числе формальными ограничениями. Иными словами, «максимальная приемлемость» означает готовность соблюдать ограничения только до того предела, пока юридические нормы сами не переходят границы права – справедливости, разумности и соответствия реальности.

Понимаю, что это очень опасная трактовка. Но предлагаю ее только для объяснения мотивов поведения Президента Ельцина. Ради выполнения своей миссии он был готов терпеть личные оскорбления от представителей законодательного органа. Когда же стало очевидно, что существующий *дисбаланс властных прерогатив*, которым законодательный орган все активнее пользуется, *грозит срывом этой миссии*, что под завесой юридических норм таится не-право, о чем Президент прямо заявлял (19)[15], он использовал свои силовые ресурсы для ликвидации ненормальной ситуации.

К сожалению, тогда, в 1993 г., это было очевидно только глубоким и проницательным юристам. Среди таковых – ныне покойный конституционный судья Э.М. Аметистов, который в своем упомянутом выше особом мнении к заключению КС РФ от 21 сентября 1993 г. писал: «Что же касается оценки содержания Указа Президента Российской Федерации “О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации”, то в нем имеются положения, *формально выходящие за пределы полномочий Президента*, установленных Конституцией Российской Федерации, например прерывание функций Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации,

[15] Подлинный автор этого текста – Ю.М. Батурин (см.: 4, с. 9–12).

назначение новых выборов. *Однако эти положения необходимо рассматривать в неразрывной связи*, во-первых, с *причинами издания Указа и его целями*, изложенными в преамбуле, во-вторых, *с правами и обязанностями Президента*, установленными Конституцией, и, в-третьих, *с определенными особенностями Конституции* Российской Федерации, касающимися исполнения Президентом его прав и обязанностей» (7).

Ситуация осени 1993 г. была яркой иллюстрацией революционной максимы Ф. Лассаля: *сила предшествует праву* до тех пор, пока само право не сломит силу бесправия (12, с. 54). Но злая ирония истории состоит в том, что эта закономерность проявила себя в то время, когда и элиты, и общество в целом считали, что революция уже свершилась (впрочем, *вообще не было понимания, что происходит революция*). Поэтому и Указ № 1400, и действия по его реализации, включая подавление вооруженного сопротивления, закончившиеся стрельбой из танков в центре Москвы, были восприняты большинством (и это восприятие затем культивировалось совершенно разными силами, в том числе либерально мыслящими политиками и исследователями) как знак *не завершения революции, а вульгарной борьбы за власть*.

Конституция 1993: Кто правит и почему?

Конечно, силовой выход из квазидвоевластия – не самая лучшая отправная точка для формирования конституционного сознания. Но роковым для последующего развития оказалось не это. Длительное противостояние двух институтов власти *предопределило и соответствующий характер «конституционных страхов»*.

Понятно, что в проекте Конституционного совещания, выработанном в июле 1993 г. (а именно он стал основой действующей Конституции), было покончено с рудиментами советской идеологии и советской властной конструкции. Однако сила конфликта, в разгар которого рождался этот проект, взаимное неприятие акторов, представлявших институты президента и законодательной власти, оказались столь велики, что «победившая сторона» перенесла свое отрицательное отношение к советским представительным органам *и на будущий парламент*. Нормативно определив его *как политического пигмея*, «победители» заложили институциональные основы для персоналистского образа правления. Другими словами, сработал тот самый эффект «path dependence», но уже *с обратным знаком*.

Только работая в рамках некой идеальной («идеалистической») модели, можно вообразить, что рабочая группа по доработке конституционного проекта станет руководствоваться исключительно стремлением обеспечить эффективную систему сдержек и противовесов. В реальной жизни ожидать такого поведения от людей, многие из которых заинтересованы в создании определенной конструкции власти (а именно от

них и зависело окончательное решение), бессмысленно. Так что нынешняя структура публичной власти обязана своим появлением не действию какой-то «матрицы», национального архетипа, политической традиции, а тому, что экономисты называют *рациональным поведением.* Те, кто отвечал за окончательную подготовку конституционного проекта, видели свою задачу в существенном ослаблении прерогатив представительного органа, мешавшего президенту и *его* правительству («ответ на конституционные страхи»). Будучи избавлены от видимого сопротивления, они действовали в полном соответствии с условиями, в которых оказались.

Что же это за условия? Собственно, решающим было только одно: *отсутствие политического компромисса при создании Конституции*. Речь, повторю, идет не о компромиссе с теми, кто отстаивал советский тип власти. Имеется в виду компромисс *между разными «фракциями» конституционных сил*, т.е. между мировоззренческими единомышленниками – наподобие того, как на Филадельфийском конвенте рождался проект Конституции США. Однако у нас не было своего «конвента». Им не стала ни Конституционная комиссия СНД, ибо в нее входили не только сторонники, но и противники конституционного строя вообще, ни Конституционное совещание 1993 г. Во-первых, его созыв был своего рода удачным политическим ходом в ситуации противостояния. Во-вторых, вся организация совещания явно указывала на то, что оно находится под контролем президента, т.е. одной из сторон конфликта. Наконец, в-третьих, это был лишь совещательный, а не учредительный орган, что выразилось, в частности, в кратковременности его работы и потому довольно поверхностном обсуждении, не позволившем внести существенные коррективы в проект.

Стоит, однако, отметить, что даже после издания Указа № 1400 события могли развиваться по иному сценарию, в рамках которого была возможна более взвешенная конструкция будущей власти. Ведь в Указе предлагалось: «Конституционной комиссии и Конституционному совещанию представить к 12 декабря 1993 года единый согласованный проект Конституции Российской Федерации в соответствии с рекомендациями рабочей группы Конституционной комиссии». Другими словами, президент был готов к объединению двух проектов. Но вооруженный мятеж в Москве и его подавление (3–4 октября 1993 г.) не позволили этому сценарию реализоваться. 15 октября Б.Н. Ельцин издает Указ № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации»[16], где отсутствует поручение представить к 12 декабря согласованный проект и предусматривается, что в этот день пройдет референдум, на который будет вынесен окончательный текст Конституции.

[16] Собрание актов Президента и Правительства РФ. – М., 1993. – № 42. – Ст. 3995.

Правда, процессу *доработки* конституционного проекта была придана видимость демократизма: «Для доработки проекта Конституции, одобренного еще 12 июля, была образована *Государственная палата Конституционного совещания*, состоявшая из представителей президента, правительства, субъектов Российской Федерации, Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего арбитражного Суда, Генеральной прокуратуры. Вместе с созданной еще 24 сентября *Общественной палатой Конституционного совещания* Государственная палата должна была в сжатые сроки (Президент поставил задачу опубликовать проект Конституции 10 ноября) завершить подготовку документа» (27, с. 370). Но ни состав участников, ни царившая атмосфера, ни даже само место, где шла доработка (здание Администрации президента), не позволяли говорить о том, что Конституция готовится в режиме компромисса. Возражения экспертов, конечно, звучали, но довольно глухо. Главное: их мнения отметались, если не вписывались в общую идею президента, доминировавшего над всеми другими институтами власти. Приведу две иллюстрации.

1. В проекте появилась такая президентская функция, как «*определение основных направлений внутренней и внешней политики*» (сейчас она закреплена в ч. 3 ст. 80 Конституции РФ). Это было явным заимствованием полномочий *Съезда*. Такая формула естественна для Конституции, не порвавшей с доктриной полновластия Советов. Однако ее передача президенту противоречила принципу разделения властей. Любопытно, что ни один из основных проектов Конституции, существовавших летом 1993 г.[17], в том числе и собственно президентский, не предусматривал такой функции, а в проекте Конституционной комиссии РФ она (хотя в туманной формулировке) была закреплена за законодательным органом.

При доработке проекта Конституционного совещания в октябре-ноябре 1993 г. эксперты поставили под вопрос целесообразность закрепления права президента *определять основные направления внутренней и внешней политики*. Однако их мнение было проигнорировано. Вот *фрагмент из стенограммы* одного из заседаний Рабочей группы, об этом свидетельствующий:

«**А.А. Котенков**[18]:

Коллеги, у меня *есть сомнение по поводу исключения части второй, где речь идет о праве Президента определять основные направления внутренней и внешней политики государства*. Дело в том, что касается внешней политики, то здесь можно сослаться на статью 86, где он осуществляет руководство внешней политикой. Что касается внутренней

[17] Эти проекты можно найти в книге С.А. Авакьяна «Конституция России: Природа, эволюция, современность» (1).

[18] На тот момент – начальник Государственно-правового управления Президента РФ.

политики, то функции Президента достаточно исчерпывающе изложены в Конституции. Помните, когда мы решали вопрос о включении этого положения, мы говорили, что Президент своими указами может давать основные направления Правительству. Сейчас мы фактически это исключили. И под большое сомнение ставится право Президента теперь своими указами регулировать деятельность Правительства во внутренней сфере…

Т.Г. Морщакова[19]:

Президент обращается к парламенту, высказывает все позиции, в соответствии с которыми он будет все делать, в том числе и издавать указы. А если он определяет, тогда в какой форме мы должны с вами сказать, что он должен сделать по этому поводу: доклад перед Госдумой или что..?

А.А. Котенков:

То же самое он может изложить в послании, но при этом, по Конституции, он имеет право определять основные направления политики. Если мы это право убираем, то тогда ставится под сомнение его право вмешиваться в эту сферу деятельности.

Т.Г. Морщакова:

Это не ставится под сомнение, ведь президент будет определять состав правительства.

А.А. Котенков:

Состав – да, но он не сможет давать ему указания, не будет иметь на это право. Президент издает указы в соответствии с полномочиями, возложенными на него Конституцией. А таких полномочий у него нет…

С.А. Филатов[20]:

Давайте напишем: “…в своих посланиях определяет основные направления внутренней и внешней политики”.

А.А. Котенков:

Ее на год можно определить в послании. Но вы поймите, ведь вопрос в другом. Вот президент издал указ, скажем, по каким-то направлениям развития экономики. А правительство говорит: “Извини, дорогой президент, ты не вправе вмешиваться в мою деятельность, поскольку в Конституции у тебя нет такого полномочия”.

Т.Г. Морщакова:

В статье 115.

А.А. Котенков:

[19] Судья Конституционного суда РФ.
[20] Тогда руководитель Администрации президента РФ.

В статье 115, уважаемая Тамара Георгиевна, написано: “на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и указов президента Российской Федерации”. А я возвращаю Вас к статье 90, на основании которой президент издает указы и распоряжения в соответствии с полномочиями, возложенными на него Конституцией. А теперь посмотрите все полномочия президента и докажите, что он может издавать указ по хозяйственным вопросам? Нет такого полномочия. А вот если у меня есть полномочие определять основные направления внешней и внутренней политики, независимо от того, в какой форме я это делаю, то я говорю, что в соответствии с определенным мною направлением внутренней политики я могу издать определенный указ, например, об основах жилищной политики. Я имею на это право. Сейчас этого права здесь нет…

Б.Н. Топорнин[21]:

Я бы хотел, чтобы мы взглянули несколько шире на это предложение. Управление страной у нас строится более сложным образом, чем здесь предусматривается. Если сказать, что президент определяет всю внутреннюю и внешнюю политику, то на этом кончается вся система принятия решений. Однако имеется сложный и взаимосвязанный комплекс органов, в том числе и Федеральное собрание, которые включаются в разработку и внешней, и внутренней политики. Поэтому я бы здесь пошел несколько иначе – через конкретное определение полномочий президента в ряде статей, где говорится о том, какие меры он принимает, какие акты он издает, в каких отношениях он состоит с другими государственными органами.

С.А. Филатов:

Нет, логика у Александра Алексеевича (Котенкова. – *М.К.*) железная. Здесь вопросов нет…

В.К. Варов[22]:

Конечно, логику можно в значительной мере усмотреть в рассуждениях Александра Алексеевича, но возникает вопрос: определять основные направления внутренней и внешней политики – будет ли это эксклюзивным правом президента? Следовательно, возьмем законодательный орган – мы как бы лишаем его этого права?..

С.А. Филатов:

Я думаю, что нам надо принять то, о чем сейчас сказал Александр Алексеевич…» (9, с. 28–31).

---

[21] Академик РАН, на тот момент – директор Института государства и права РАН.
[22] На тот момент – народный депутат РФ, заместитель министра труда РФ.

2. В период доработки проекта Конституционного совещания был радикально изменен *порядок назначения председателя правительства*. Для наглядности я составил таблицу (табл. 1), по которой можно сравнить вариант, одобренный Конституционным совещанием, и окончательную редакцию ст. 111 действующей Конституции РФ (**шрифтом** выделены положения, подвергшиеся изменениям).

Таблица 1

Сравнение проекта и окончательного текста ст. 111 Конституции РФ

Части ст. 111	**Текст проекта Конституционного совещания (июль 1993 г.)**	**Текст действующей Конституции РФ**	**Комментарий**
1	2	3	4
Часть 1	Председатель Правительства Российской Федерации **назначается Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации.** Предложение по кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после **первого заседания Государственной Думы нового созыва**.	Председатель Правительства Российской Федерации **назначается Президентом Российской Федерации с согласия Государственной Думы**.	1. Поменялся формальный «патрон» Правительства. Причем согласие Дума дает фактически «под угрозой гильотины» (см. ниже). 2. Исключение второго предложения этой части означает, что процесс формирования нового Правительства стал *зависим не от думских, а от президентских выборов*. Это подтверждается прямым указанием в ст. 116: «Перед вновь избранным Президентом Российской Федерации Правительство Российской Федерации слагает свои полномочия». Этого положения не было в проекте!
Часть 2	В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры, представленной Президентом, он вносит **вопрос о назначении Председателя Правительства на новое рассмотрение Государственной Думы**.	Предложение о кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока **после вступления в должность вновь избранного Президента Российской Федерации** или	В новом тексте ч. 2 мы видим совершенно иную норму, подтверждающую, что формирование Правительства не связано с выборами в Госдуму.

		после отставки Правительства Российской Федерации либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.	

1	2	3	4
Часть 3	При повторном отклонении кандидатуры Государственной Думой Президент не позднее месяца со дня внесения первого предложения третий раз вносит на рассмотрение Государственной Думы кандидатуру Председателя Правительства. **Одну и ту же кандидатуру Президент вправе предложить дважды**.	Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.	Это одна из самых существенных поправок: по проекту Дума имела хоть какую-то возможность компромисса, поскольку Президент обязывался хотя бы на третий раз внести новую кандидатуру.
Часть 4	Если и в этом случае Председатель Правительства не будет назначен Государственной Думой, Президент **может** принять решение о роспуске	После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент	Данная поправка окончательно превращает процедуру назначения Председателя Правительства в абсурд. Во-первых, ранее Президент мог учесть настроение депутатского корпуса и пойти ему навстречу, т.е. не распускать Думу.

	Государственной Думы и назначить **исполняющего обязанности Председателя Правительства**.	Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, **распускает** Государственную Думу и назначает новые выборы.	Теперь он обязан это сделать. Правда, по проекту непонятно, как быть, если Президент не станет распускать Думу. Во-вторых, вся процедура «дачи согласия» становится насмешкой, так как без согласия Думы назначается не исполняющий обязанности, а полноправный Председатель. Конституция как бы показывает депутатам: «Ваше согласие абсолютно формально. От вас не только не зависит состав Правительства, но вы еще и будете наказаны за сопротивление».

Если же говорить о более полной картине, то она представлена в табл. 2, где сравниваются функции и полномочия законодательного органа и президента по Конституциям 1978 г. (в ее последней редакции) и 1993 г. В табл. 2 показано, какие полномочия СНД, ВС и ПВС «перетекли» к президенту, а какие были просто ликвидированы: одни – вполне обоснованно, другие – ради ослабления возможностей парламента сдерживать президентскую власть. Для большего контраста здесь не названы общепризнанные полномочия ни парламента (принятие федерального бюджета и контроль за его исполнением, ратификация и денонсация международных договоров и т.д.), ни Президента (верховное главнокомандование, руководство Советом безопасности, помилование и т.д.).

Таблица 2

Сравнение компетенции законодательного органа и Президента РФ по Конституциям 1978 и 1993 гг.

КОНСТИТУЦИЯ РСФСР/РФ 1978 г.	**КОНСТИТУЦИЯ РФ 1993 г.**
1	2
Общие положения	

1. Верховный совет (ВС) – орган Съезда, постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти (ст. 107)	Федеральное собрание – парламент Российской Федерации – представительный и законодательный орган (ст. 94).
2. Президент – высшее должностное лицо и глава исполнительной власти в РФ (ст. 121.1).	Президент РФ – глава государства (ст. 80).
3. Совет министров-Правительство – орган исполнительной власти, подотчетный Съезду, ВС и Президенту РФ (ст. 122).	Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ (ст. 110).
4. Съезд – высший орган государственной власти РФ, правомочный принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации (ст. 104).	**Орган отсутствует**.
5. Президиум Верховного совета – подотчетный ВС РФ орган, обеспечивающий организацию работы Съезда и ВС и осуществляющий другие полномочия (ст. 113).	**Орган отсутствует**.
Формирование и отставка Правительства, система и структура органов исполнительной власти	
6. ВС дает *согласие* Президенту на назначение на должность председателя Совмина (ст. 109, 121.5, 123).	Государственная Дума дает *согласие* Президенту на назначение на должность председателя Правительства (ст. 83, 103, 111). *Комментарий*. Хотя конструкции похожи, но условия назначения председателя Правительства в действующей Конституции таковы, что *не дать согласие практически невозможно.*
7. ВС дает *согласие* Президенту на назначение министров: иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел по представлению председателя Совмина (ст. 109, 121.5, 123). *Комментарий*. Норма о необходимости согласия ВС на назначение «силовых» министров была введена 9 декабря 1992 г. – в разгар конфликта с Президентом.	Всех федеральных министров назначает и освобождает от должности Президент по предложению Председателя Правительства РФ (ст. 83, 112).
8. Съезд или ВС могут принять решение об отставке Правительства путем выражения ему *недоверия* (ст. 109, 123).	Государственная Дума вправе выразить недоверие Правительству, но Правительство уходит в отставку, только если принято об этом решение Президента. В случае повторного решения о недоверии Государственная Дума (ГД) сама может быть распущена (ст. 117). *Комментарий*. Теперь Правительство само может поставить *вопрос о доверии* себе. В этом случае – при отказе в доверии – повторного решения ГД не требуется. Президент сразу решает, отправлять Правительство в отставку или распустить Думу. Таким образом, можно сказать, что институт недоверия/отказа в доверии фактически упразднен.

9. Президент может принять решение об отставке Совмина по своей инициативе, но с согласия ВС (ст. 121.5, 123).	Президент в любой момент вправе принять решение об отставке Правительства без чьего-либо согласия (ст. 83, 117).
10. Президент лишь представляет ВС предложения об образовании, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и ведомств РФ (ст. 121.5).	Президент утверждает (определяет) структуру федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) по представлению председателя Правительства (ст. 112). *Комментарий*. Определение структуры ФОИВ и есть принятие решений об их образовании, реорганизации и упразднении.
11. Съезд *утверждает* в должности председателя Совета министров (ст. 104).	**Отсутствует**.
Принятие, подписание/отклонение и обнародование законов	
12. Проекты законов, внесенные на рассмотрение ВС, обсуждаются палатами на их раздельных или совместных заседаниях (ст. 111).	Федеральные законы принимаются Государственной Думой (ГД) и одобряются Советом Федерации (ст. 105). Федеральные конституционные законы одобряются ГД и передаются на одобрение Совета Федерации (СФ). Совместных заседаний палат для этих целей не предусмотрено.
13. Президент вправе вернуть закон, принятый ВС, для повторного рассмотрения. После повторного его принятия *большинством голосов* от общего числа народных депутатов в каждой из палат ВС закон подписывается Президентом в трехдневный срок (ст. 117 и 121.5). *Комментарий*. До 1993 г. возможность президентского вето не только отсутствовала по отношению к СНД, но и была совершенно формальной по отношению к ВС, так как не требовалось квалифицированного большинства для преодоления президентского решения.	Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов СФ и депутатов ГД, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию (ст. 107). В обязательном порядке Президент подписывает только федеральные конституционные законы и законы о конституционных поправках, так как они принимаются (одобряются) сразу квалифицированным большинством (ст. 108).
14. Проекты законов и другие наиболее важные вопросы государственной жизни решением Верховного совета, принятым по его инициативе или по предложению субъектов РФ в лице Советов народных депутатов, могут быть вынесены на всенародное обсуждение (ст. 111).	**Отсутствует**. *Комментарий*. Упоминание о такой возможности (после первого чтения) есть в Регламенте ГД.
15. Законы, принятые Съездом, подписываются и обнародуются Президентом РФ в 14-дневный срок (ст. 117 и 121.5), т.е. не могут быть отклонены.	**Отсутствует**.
Досрочное прекращение полномочий Президента и парламента	
16. Президент не имеет права роспуска либо приостановления деятельности Съезда и Верховного совета (ст. 121.5).	Президент распускает Государственную Думу в случае трехкратного отказа согласиться с кандидатурой председателя Правительства (ст. 84, 111). Президент может распустить ГД в

	случае ее отказа в доверии Правительству или повторного выражения ему недоверия (ст. 84, 117).
17. Съезд отрешает от должности Президента РФ в случае нарушения Конституции и законов РФ, а также данной им присяги (ст. 104, 121.10).	СФ отрешает от должности Президента РФ на основании выдвинутого ГД обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ст. 93). *Комментарий*. Основания более конкретизированы, а процедура отрешения усложнена. Институт импичмента, строго говоря, потерял политическую подоплеку, хотя неудавшаяся попытка отрешить от должности Б.Н. Ельцина в 1998–1999 гг. носила сугубо политический характер.
18. Полномочия Президента не могут быть использованы для роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти, в противном случае они прекращаются немедленно (ст. 121.6).	**Отсутствует**. *Комментарий*. Законодательство РФ закрепляет возможность в определенных случаях роспуска Президентом представительных органов субъектов РФ.
19. Верховный совет решает вопросы досрочного прекращения депутатских полномочий (ст. 109).	**Отсутствует**. *Комментарий*. Основания для лишения депутатских полномочий закреплены в федеральном законе.
Контроль над законностью нормативных правовых актов	
20. Президент вправе приостанавливать действие актов президентов республик и советов министров республик в составе РФ, а также отменять акты администраций других субъектов РФ в случае противоречия этих актов законодательству РФ (ст. 121.8).	Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ст. 85). *Комментарий*. Это полномочие Президента, таким образом, несколько расширено.
21. Президиум ВС осуществляет контроль за соблюдением Конституции РФ и обеспечивает соответствие Конституции и законам РФ конституций и законов республик в составе РФ (ст. 114).	Президент РФ – гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ст. 80). Из этого вытекают его полномочия по контролю за соблюдением Конституции и обеспечению соответствия ей правовых актов субъектов РФ. *Комментарий*. Конкретные полномочия, вытекающие из такой конституционной роли Президента, установлены в законодательстве.
22. Съезд отменяет указы и распоряжения Президента РФ (ст. 104).	**Отсутствует**.
23. Верховный совет отменяет указы и	**Отсутствует**.

распоряжения Президента РФ на основании заключения Конституционного суда (ст. 109).	
24. Верховный совет вправе приостанавливать действие указов и распоряжений Президента РФ до разрешения Конституционным судом дел об их конституционности в случае обращения ВС в Конституционный суд (ст. 109). *Комментарий*. Дополнение, разрешающее приостанавливать акты Президента, было внесено в Конституцию 1978 г. 9 декабря 1992 г., т.е. в разгар конфликта.	**Отсутствует**.
25. Верховный совет вносит представления Президенту об отмене решений Правительства РФ (ст. 109).	**Отсутствует**.
26. Верховный совет отменяет постановления и распоряжения советов министров республик в составе РФ, решения представительных органов иных субъектов РФ в случае несоответствия их Конституции и законам РФ (ст. 109).	**Отсутствует**. *Комментарий*. Законодательство РФ предусмотрело право Президента РФ распускать законодательные органы субъектов РФ за неисполнение предупреждения Президента о необходимости изменить или отменить закон, противоречащий Конституции РФ или федеральным законам.
Кадровые полномочия вне исполнительной власти	
27. Верховный совет *назначает* Генерального прокурора РФ (ст. 109), а Съезд *утверждает* (ст. 104). *Комментарий*. Нормы об освобождении Генпрокурора от должности не было. Но была норма о том, что срок его полномочий (как и всех других прокуроров) – 5 лет (ст. 178).	Назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ производится СФ по представлению Президента РФ (ст. 83, 102). *Комментарий*. С 2014 г. Президент представляет в СФ также кандидатуру заместителей Генпрокурора и вносит представление об их освобождении от должности.
28. Верховный совет *избирает* Верховный и Высший арбитражный суды РФ, судей краевых, областных, Московского и Санкт-Петербургского городских судов и арбитражных судов (ст. 109).	Назначение на должности судей Верховного суда РФ (Высший Арбитражный суд упразднен) производится СФ по представлению Президента РФ (ст. 83, 102). Президент РФ назначает на должности других федеральных судей (ст. 83).
29. Председатель ВС представляет Верховному совету кандидатуры для избрания на должности председателей Верховного и Высшего арбитражного судов РФ, а затем представляет этих должностных лиц Съезду на утверждение (ст. 115).	Кандидатуры для назначения на должности судей Верховного суда РФ в СФ представляет Президент РФ (ст. 83).
30. Съезд избирает Конституционный суд РФ (ст. 104)	Назначение на должности конституционных судей производится СФ по представлению Президента РФ (ст. 83, 102).

	Комментарий. В соответствии с законодательством, но вопреки Конституции Президент вносит в СФ кандидатуры на должности *председателя и заместителей председателя* Конституционного суда.
31. Председатель ВС представляет Съезду предложения о персональном составе Конституционного суда РФ (ст. 115).	Кандидатуры конституционных судей в СФ представляет Президент РФ (ст. 83).
32. Верховный совет назначает председателя Центрального банка РФ (ст. 109).	Назначение и освобождение от должности председателя Центрального банка РФ производится ГД по представлению Президента РФ (ст. 83, 103).
33. Съезд *утверждает* председателей Верховного и Высшего арбитражного судов РФ (ст. 104).	**Отсутствует**. *Комментарий*. В соответствии с законодательством, но вопреки Конституции Президент вносит в СФ кандидатуры на должности *председателя* и *заместителей председателя* Верховного суда.
34. Верховный совет утверждает состав Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов РФ (ст. 109).	**Отсутствует**. *Комментарий*. По закону, ЦИК формируется по равным квотам Госдумой, Советом Федерации и Президентом.
Полномочия по иным вопросам	
35. Съезд определяет внутреннюю и внешнюю политику РФ (ст. 104).	Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики (ст. 80).
36. Съезд принимает Конституцию РФ, вносит в нее изменения и дополнения (ст. 104).	Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием (ст. 135). Поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ (ст. 136).
37. ВС регулярно заслушивает отчеты образуемых или избираемых им органов, а также назначаемых или избираемых им должностных лиц (ст. 109, 120).	Правительство представляет ГД отчет об исполнении федерального бюджета (ст. 114), а также, согласно конституционным поправкам 2008 г., – отчеты о результатах своей деятельности, «в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой» (ст. 103, 114). *Комментарий*. Эти отчеты носят формальный характер, так как у Думы нет реальных возможностей воздействовать на Правительство.
38. Съезд принимает решения о проведении всенародного голосования –	Президент назначает референдум (ст. 84).

референдума (ст. 104).	*Комментарий*. Правда, ФКЗ «О референдуме» и в 1995 г., и в 2004 г. лишил Президента права назначать референдум, так как термин «назначает» предполагает, что именно Президент выносит на решение народа тот или иной вопрос. Такой вывод вытекает из конституционной роли главы государства – института, предотвращающего политические тупики или выводящего из них. Вряд ли разработчики Конституции стали бы включать пункт о назначении Президентом референдума, если бы подразумевали под этим лишь оформление им чьей-то инициативы. Не случайно и. о. Президента запрещено назначать референдум (ст. 92). Наконец, в Конституции 1978 г. говорилось, что Съезд назначает референдум, а ВС лишь объявляет о нем.
39. ВС назначает выборы народных депутатов РФ и депутатов местных Советов (ст. 109).	Президент назначает выборы Государственной Думы (ст. 84). О назначении выборов представительных органов местного самоуправления в Конституции не говорится.
40. ВС осуществляет в пределах компетенции Российской Федерации законодательное регулирование отношений собственности, организации управления народным хозяйством и социально-культурным строительством, бюджетно-финансовой системы, оплаты труда и ценообразования, налогообложения, охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, а также других отношений; устанавливает общие принципы организации системы органов представительной и исполнительной власти на территории Российской Федерации (ст. 109).	Некоторые вопросы никак не регулируются, другие закреплены не как чьи-то полномочия, а как вопросы, относящиеся к предметам ведения РФ или к совместному ведению РФ и ее субъектов (ст. 71, 72). *Комментарий*. В Конституции отсутствует закрепление законодательных предметов ведения. Закрепляются только предметы исключительного ведения Федерации и совместного ведения. Причем, по этим предметам, согласно правовой позиции Конституционного суда РФ, могут издаваться и указы Президента.
41. Верховный совет решает вопросы, связанные с обеспечением конституционных прав, свобод, обязанностей и равноправия граждан Российской Федерации (ст. 109).	Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина (ст. 80). Соответственно, он и «решает вопросы». Кроме того, Правительство РФ «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью» (ст. 114).
42. Верховный совет разрабатывает основные мероприятия в области	Президент принимает меры по охране суверенитета Российской

обороны и обеспечения государственной безопасности Российской Федерации (ст. 109). *Комментарий*. «Разработка основных мероприятий» помимо законодательной деятельности парламента было фактически разрешением вторгаться в деятельность исполнительной власти.	Федерации, ее независимости и государственной целостности (ст. 80), утверждает военную доктрину Российской Федерации (ст. 83), является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, в случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии вводит военное положение (ст. 87) и т.д.
43. Председатель ВС представляет Съезду и ВС сообщения о положении страны и о важных вопросах ее внутренней и внешней политической деятельности; об участии в обеспечении обороноспособности и безопасности (ст. 115). *Комментарий*. Это сформулировано вроде бы в информационном ключе, но на деле было важным средством, резко повышающим политический вес, значимость председателя ВС, чем он пользовался для противопоставления себя Президенту.	Президент РФ обращается к Федеральному Собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (ст. 84).
44. Съезд утверждает перспективные государственные планы и важнейшие республиканские программы экономического и социального развития Российской Федерации, ее военного строительства (ст. 104).	**Отсутствует**. *Комментарий*. Федеральные программы отнесены к ведению Федерации, а не к какому-то определенному органу (ст. 71).
45. Съезд принимает решения по вопросам национально-государственного устройства, отнесенным к ведению Российской Федерации (ст. 104).	**Отсутствует** *Комментарий*. Не существует самого понятия «национально-государственное устройство». Ближайший аналог – принятие федерального конституционного закона, меняющего состав Федерации или статус субъекта РФ (ст. 66).
46. Съезд определяет порядок решения вопросов административно-территориального устройства Российской Федерации (ст. 104).	**Отсутствует**.
47. Съезд решает вопросы об изменении границ Российской Федерации (ст. 104).	**Отсутствует**. *Комментарий*. Вряд ли можно считать, что это заменено нормой о том, что к предметам ведения РФ относится «определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации» (ст. 71).
48. ВС обеспечивает единство законодательного регулирования на всей территории Российской Федерации (ст. 109).	**Отсутствует**.
49. ВС дает толкование законов Российской Федерации (ст. 109).	**Отсутствует**. *Комментарий*. До сих пор идут споры, кто должен осуществлять

	толкование законов.
50. ВС устанавливает порядок организации и деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 109). *Комментарий*. В такой формулировке это полномочие противоречило принципу разделения властей. Ведь здесь не говорится, что порядок устанавливается законом.	**Отсутствует**.
51. ВС определяет правовой статус общественных организаций, осуществляющих свою деятельность на всей территории Российской Федерации (ст. 109). *Комментарий*. Не очень понятно, о чем вообще шла речь. Если о статусе конкретных общественных организаций, то это противоречит принципам конституционного права.	**Отсутствует**.
52. ВС направляет деятельность Советов народных депутатов Российской Федерации (ст. 109). *Комментарий*. Это был рудимент советского типа власти.	**Отсутствует**.
53. ВС вносит на рассмотрение Съезда предложения об образовании новых субъектов РФ (ст. 109).	**Отсутствует**. *Комментарий*. Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом (ст. 65). Изменение субъектного состава Федерации возможно разными способами, но федеральный парламент не играет роль инициатора.
54. ВС представляет на утверждение Съезда проекты перспективных государственных планов и важнейших программ экономического и социального развития Российской Федерации, утверждает государственные планы экономического и социального развития Российской Федерации (ст. 109).	**Отсутствует**. *Комментарий*. Выработка стратегических целей и приоритетов социально-экономической политики государства предусмотрена в ФЗ от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».
55. ВС *учреждает* государственные награды Российской Федерации, устанавливает почетные звания Российской Федерации (ст. 109).	**Отсутствует**. *Комментарий*. На практике это реализует Президент.
56. Президиум ВС организует подготовку и проведение народных голосований (референдумов) (ст. 114).	**Отсутствует**. *Комментарий*. В законодательстве эти полномочия закреплены за ЦИК РФ.
57. Президиум ВС устанавливает памятные и знаменательные дни Российской Федерации (ст. 114).	**Отсутствует**. *Комментарий*. На практике это осуществляется законодательным путем (см. ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России»).

58. Председатель ВС ведет переговоры и подписывает соглашения между законодательными органами (парламентами) Российской Федерации и суверенных государств с последующим предоставлением соглашений на ратификацию ВС (ст. 115).	**Отсутствует**.
59. ВС, каждая из его палат создают, когда сочтут необходимым, следственные, ревизионные и иные комиссии по любому вопросу (ст. 116).	**Отсутствует**. *Комментарий*. Долгое время администрация Президента противилась любым попыткам законодательно закрепить контрольные полномочия палат (особенно по расследованию), как раз опираясь на тезис, что Конституция умалчивает о контрольной функции парламента.

60. Народный депутат РФ на заседаниях Съезда и сессиях Верховного совета РФ имеет право обратиться с запросом к Председателю Верховного совета, к Президенту РФ, к Совету министров РФ, к руководителям других органов, образуемых или избираемых Съездом и Верховным советом. Орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, обязан дать устный или письменный ответ на данном заседании Съезда или на данной сессии Верховного совета не более чем в трехдневный срок (ст. 118).	**Отсутствует**. *Комментарий*. Это право парламентария закреплено в ФЗ от 8 мая 1994 г. № 4-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Любопытно, что Б.Н. Ельцин в том числе и из-за этого не хотел подписывать Закон.
61. Президент представляет не реже одного раза в год доклады Съезду о выполнении принятых Съездом и Верховным советом РФ социально-экономических и иных программ, о положении в Российской Федерации. Съезд вправе потребовать от Президента Российской Федерации внеочередного доклада (ст. 121.5).	**Отсутствует**.
62. Каждая палата ВС вправе рассматривать любые вопросы, отнесенные к ведению ВС (ст. 112).	**Отсутствует**. *Комментарий*. У Федерального Собрания нет полномочий. Этот орган, по сути, – юридическая фикция, ибо в физическом смысле его не существует. Есть только

	палаты, каждая из которых обладает своей компетенцией (ст. 102–106).
63. Постановление, принятое одной из палат, при необходимости передается в другую палату и при одобрении ею приобретает силу постановления Верховного совета РФ. В случае разногласия между Советом Республики и Советом Национальностей вопрос передается на разрешение согласительной комиссии, образуемой палатами на паритетных началах, после чего вопрос вторично рассматривается палатами на совместном заседании. Если и в этом случае согласие не будет достигнуто, вопрос переносится на рассмотрение Съезда (ст. 112).	**Отсутствует**. *Комментарий*. У каждой палаты Федерального Собрания есть свои полномочия, и постановления по вопросам, отнесенным к ведению палат, не требуют одобрения другой палаты.

Итак, если выделить главное, можно сказать: только Президент получил безраздельный контроль над Правительством. Это и есть ответ на вопрос: «Кто правит?». Здесь, однако, не было бы большой беды, если бы Конституция предусматривала соответствующие сдержки и противовесы президентским прерогативам со стороны парламента. Но как раз этого и не было!

Вопреки? Безотносительно? Благодаря? (вместо Заключения)

А теперь задам себе вопрос: российский Президент имеет *доминирующее положение*[23] в политической системе вопреки этой конституционной модели, безотносительно к ней или ей благодаря?

Ответы: «вопреки» и «безотносительно» – можно сразу отвергнуть. Они предполагают, что Президент попросту не считается со своим конституционным статусом. Однако, во-первых, политическая практика, начиная с января 1994 г. не подтверждает этого. А во-вторых, это означало бы, что и обе палаты Парламента, и руководители субъектов Федерации, и суды *с самого начала* покорно поддались президентскому диктату. Но все было наоборот: и обе палаты Федерального Собрания, и губернаторы в 90-е годы демонстрировали фронду по отношению к Президенту. Так что я утверждаю:

[23] Термин «доминирующее положение» заимствован из Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Президент имеет доминирующее положение в политической системе *благодаря* той системе власти, которая сконструирована Конституцией РФ 1993 г. Другое дело, что *в зависимости от личности Президента и от состояния общества* эта конструкция может провоцировать авторитаризм в большей или меньшей степени. Тут важно, что она никак не сдерживает авторитарный тренд.

В законодательстве об *экономической* конкуренции доминирующее положение, с одной стороны, еще не означает, что хозяйствующий субъект *злоупотребляет* им, а с другой – при попытке злоупотребления Закон о защите конкуренции предусматривает включение механизма *ограничения и блокирования* деятельности такого субъекта. *В политической* сфере невозможно применить такую же «методологию» противодействия, ибо здесь сам доминирующий субъект именно потому, что он доминирует, имеет возможность определять «поведение» всех других государственных структур.

Конституция может закрепить конструкцию, не допускающую или хотя бы снижающую риск доминирования единоличного института, а может и содержать нормативную модель, которая позволяет не только доминировать, но и злоупотреблять таким положением.

Именно это и произошло в нашей истории. Я попытался показать, **почему и как эффект «path dependence» проявил себя при создании формальных правил**. Разумеется, даже при таких конституционных условиях авторитаризм вовсе не предопределен. Этому могло бы воспрепятствовать общество, впитавшее дух конституционализма, – будь в нем прочны традиции политической конкуренции, негативного отношения к авторитаризму и его проявлениям[24].

Говоря «воспрепятствовать», я имею в виду не сопротивление в формах, свойственных революционной борьбе вплоть до восстания[25]. Речь идет об использовании легальных демократических институтов (прежде всего выборов) для того, чтобы, например, не продлевать мандат авторитарного президента, избирать в парламент тех политиков (и те партии), которые могли бы смело вступать в конституционные конфликты с президентом, отстаивать соответствующие законы и их применение в конституционном духе. Как верно замечает С.В. Васильева, «принятие отдельного закона о политической конкуренции не является панацеей. Однако политическая конкуренция, как и экономическая, должна развиваться по определенным правилам. Законы о выборах,

[24] Впрочем, при таких условиях не появилась бы и конституционная конструкция с доминирующим политическим субъектом.

[25] Хотя и эти формы считаются допустимыми при определенных условиях. Всеобщая декларация прав человека в своей преамбуле говорит о *восстании против тирании и угнетения* как крайнем средстве для того, «чтобы права человека охранялись властью закона». Тем самым право на восстание, или на *свержение деспотического правительства*, впервые появившееся в Декларации независимости США (а в ней оно названо одновременно и обязанностью), обрело международно-правовое признание.

политических партиях, о гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности в СМИ, Регламент Государственной Думы и др. воздействуют на правила политической конкуренции в рамках предмета регулирования; избирательного права и процесса, политического строительства, парламентского процесса и т.д.» (6, с. 28).

Наше общество не пыталось предотвратить установление персоналистского режима. Но не от исторической склонности к «царецентризму», а потому, что в России *никогда не было нормальной институциональной основы для политической конкуренции и потому неоткуда было взяться ни соответствующей массовой политической культуры, ни развитой многопартийности, ни качественной политической элиты*. Теоретически могла существовать надежда на то, что после краха советской власти *несколько электоральных циклов* (парламентских, президентских, губернаторских) дадут возможность народу понять смысл, значение и достоинства политической конкуренции – что именно она обеспечивает возможность контроля народа над властью, делает и ее, и оппозицию зависимыми от общества, ответственными перед ним. Однако устремления подавляющего большинства народонаселения, на которое, собственно, и ориентировались наши политические лидеры, были направлены на другое – прежде всего и главным образом на достижение материального благополучия и установление твердого порядка.

Винить за это людей нельзя. Во-первых, для большинства обнищание как следствие банкротства советской системы стало шоком, особенно на фоне чрезмерного материального расслоения. А во-вторых, не менее, а для многих и еще более ужасным было разрушение самого понятия «государство». И дело даже не в том, что исчезли привычные советскому человеку институты социальной и правовой защиты (те же парткомы, исполкомы, профкомы и т.п.), а адекватной замены не возникло. Сохранившиеся институты (прежде всего охраны и защиты права) не только перестали качественно выполнять свои основные функции, как это бывает сразу после революций, но и нередко сами становились угрозой для личной и имущественной безопасности людей. Так что стремление к «порядку» было вызвано не мечтой о «твердой руке» (диктаторе), а потребностью в устойчивом правовом режиме работы государственных институтов, непосредственно контактирующих с гражданами.

В наши дни (с начала 2000-х годов) приоритеты общества изменились. В ситуации сравнительного материального благополучная, которым мы обязаны положительной конъюнктуре на сырьевом рынке, и видимости порядка[26] на первое место вышла другая

[26] Это именно видимость, поскольку и сегодня многие публично-властные институты (прежде охраны и защиты права) не выполняют или плохо выполняют свои базовые функции, зачастую действуя вопреки принципу правового равенства. А видимость порядка создается демонстрацией лояльности Президенту всеми «клетками государственного

идея – *имперского величия*, подобного тому, какое, по мнению большинства, имел СССР. Тут не важно, уловил ли этот «народный тренд» Президент или он сам – через контролируемые средства массовой информации – убедил большинство в необходимости восстановить утраченное советское влияние. Скорее, процесс был обоюдным. В результате утверждения этого приоритета в обществе закрепилось персоналистское понимание власти, ибо имперское величие всегда предполагает фигуру всевластного вождя и никогда – правовой тип власти.

Лично я считаю, что классифицировать страны по степени «величия», как это делают политологи[27], занятие довольно вредное. Но если соглашаться с такой классификацией, то нужно будет согласиться и с тем, что величие определяется не огромной территорией и военной мощью, а рядом объективных параметров (прежде всего продолжительностью жизни и уровнем здоровья населения, качеством образования, сырьевыми ресурсами, уровнем инвестиций и инноваций, качеством государственного управления и др.). М.Ю. Урнов на основе анализа многочисленных источников провел по таким параметрам сравнение России с наиболее развитыми странами мира и пришел к выводу, что при оптимистическом варианте развития Россия в ближайшие 50 лет может стать лишь «средней / региональной державой» (24, с. 35). Не случайно, как он отмечает, «причины, подтолкнувшие российскую власть отказаться от использования применительно к России термина “великая держава”, во многом кроются в многочисленных ресурсных проблемах страны» (24, с. 7).

Таким образом, сегодня от общества еще меньше, чем 25 лет назад, можно ожидать «заказа» на создание конкурентной политической системы. Приходится рассчитывать лишь на ту часть политической элиты, которая при всей своей сервильности *ради самосохранения* способна сформировать институциональные условия для устойчивой системы политической конкуренции.

По моему убеждению, сломать персоналистскую (а потому и патерналистскую) парадигму можно лишь через создание *определенной модели власти* и именно с ее помощью. (За такую позицию автора не раз критиковали его мировоззренческие единомышленники, которые убеждены, что лишь сама логика политического процесса рано или поздно приведет к изменению общественного сознания и иному поведению общества.) Опора этой модели – рациональные мотивы политических акторов. Им должно быть не только безопасно, но и выгодно применять свои полномочия, когда, опять же

организма», т.е. иллюзией беспрекословного подчинения. Понятно, что это не правовой порядок. Но я говорю о том, как воспринимает это обыватель, так и не узнавший, что представляет собой правовой порядок.

[27] М.Ю. Урнов ссылается на С. Тиса (C. Thies), который предложил такую классификацию: «великая держава / ведущая держава (major power)», «средняя / региональная держава», «малая держава» и «страна с неопределенным статусом / формирующаяся страна (emerging state)» (см.: 24, с. 3).

выражаясь языком экономической науки, издержки и риски акторов минимизируются, а их выигрыш максимизируется.

Список литературы

1. Авакьян С.А. Конституция России: Природа, эволюция, современность. – 2 изд. – М.: РЮИД: «Сашко», 2000. – 528 с.
2. Андреева Л.А. Феномен религиозного индифферентизма в Российской империи // Общественные науки и современность. – М., 2008. – № 4. – С. 114–124.
3. Аузан А.А. «Колея» российской модернизации // Общественные науки и современность. – М., 2007. – № 6. – С. 54–60.
4. Батурин Ю.М. Конституционные этюды. – М.: Институт права и публичной политики, 2008. – 80 с.
5. Булгаков С.Н. Избранное / Сост., автор вступ. ст. О.К. Иванцова. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. – 734 с.
6. Васильева С.В. Конституционно-правовой статус политической оппозиции. – М.: Институт права и публичной политики, 2010. – 234 с.
7. Вестник Конституционного Суда РФ. – М., 1994. – № 6. – 65 с.
8. Горький М. Если враг не сдается – его истребляют // Правда. – М.,1930. – 15 нояб.
9. Конституционное совещание: Информационный бюллетень. – М., 1993. –№ 3, Дек. – 167 с.
10. Кудашев А. Конституционное собрание // Основные элементы демократии / Пер. с нем. К.Р. Новожиловой. – СПб.: Изд-во Европейского дома: Хронограф, 1993. – 134 с.
11. Ламетри Ж.О. Человек-машина // Ламетри Ж.О. Избранное. – М., 1983. – С. 169–226.
12. Лассаль Ф. Сила и право (Открытое письмо редактору «Реформы») // Сочинения Фердинанда Лассаля. – СПб.: Издание Н. Глаголева, 1905. – Т. 2. – 289 с.
13. Лурье С.В. Метаморфозы традиционного сознания: Опыт разработки теоретических основ этнопсихологии и их применения к анализу исторического и этнографического материала. – СПб.: Тип. им. Котлякова, 1994. – 288 с.
14. Муздыбаев К. Психология ответственности. – М.: Наука, 1983. – 240 с.
15. Нуреев Р.М. Институциональная среда российского бизнеса – эффект колеи [Электронный ресурс] // Сайт Нуреева Р.М. – Режим доступа: http://rustem-nureev.ru/ (дата обращения: 30.03.2016).
16. Общественное мнение – 2013. – М.: Левада-центр, 2014. – 252 с.
17. Пивоваров Ю.С. «Какое, милые, у нас тысячелетье на дворе»? // Труды по россиеведению: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр россиеведения; Гл. ред. Глебова И.И. – М., 2014. – Вып. 5. – С. 47–100.
18. Поппер К.Р. Открытое общество и его враги: В 2 т. – М.: Феникс: Международный фонд «Культурная инициатива», 1992. – Т. 1: Чары Платона / Пер. с англ. под ред. В.Н. Садовского. – 446 с.
19. Послание Президента Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации «О конституционности» // Известия. – М., 1993. – 25 марта.
20. Россия – 2000: Современная политическая история, (1985–1999 гг.). – 3-е изд., доп. и перераб.– М.: ВОПД «Духовное наследие»: ЗАО НИФ «РАУ-Университет», 2000. – Т. 1: Хроника и аналитика / Под общ. ред. А.И. Подберезкина. – 443 с.
21. Салмин А.М. Метаморфоза российской демократии: От спонтанности к импровизации? // Полития. – М., 2003. – № 3, Осень. – С. 5–59.
22. Соловьев В.С. О духовной власти в России (По поводу последнего пастырского воззвания Св<ятейшего> Синода // Соловьев В.С. Избранное / Сост., автор вступит. ст. и коммент. С.Б. Роцинский. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. – С. 86 – 101.
23. Стефаненко Т.Г. Этнопсихология: Учебник для вузов. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Аспект Пресс, 2003. – 367 с.
24. Урнов М.Ю. Россия: Виртуальные и реальные политические перспективы: препринт WP14/2014/03 / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. – 52 с. – (Серия WP14 «Политическая теория и политический анализ».)
25. Холмс С., Лаки К. Страсти по совмещению // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – М., Осень 1993–Зима 1994. – № 4/5. – С. 19–22.
26. Шайо А. Самоограничение власти (Краткий курс конституционализма) / Пер. с венг. – М.: Юристъ, 2001. – 292 с.
27. Эпоха Ельцина: Очерки политической истории. – М.: Вагриус, 2001. – 815 с.