



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**И.Н. Барциц
Л.Р. Симонишвили**

**Конституция
Пятой республики
во Франции
и российский
конституционализм**

*Сравнительный анализ
организации государственной
власти в Российской Федерации
и Французской Республике*



| Издательский дом ДЕЛО |

Москва | 2018

УДК 342
ББК 67
Б26

Об авторах:

Игорь Нязбеевич Барциц, доктор юридических наук, профессор,
директор Института государственной службы и управления РАНХиГС;

Лия Робертовна Симонишвили, кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Института государственной службы и управления РАНХиГС

Барциц, И.Н., Симонишвили, Л.Р.

Б26 Конституция Пятой республики во Франции и российский конституционализм: сравнительный анализ организации государственной власти в Российской Федерации и Французской Республике / И.Н. Барциц, Л.Р. Симонишвили. — М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. — 152 с. (Научные доклады: государство и право).

ISBN 978-5-7749-1421-0

Предстоящие в 2018 году юбилеи конституций России и Франции придатывают своевременность попытке ревизии отраженных в них моделей организации государственной власти. Многими учеными они воспринимаются как идентичные, исходя из чего анализ истоков их формирования, условий становления и специфики функционирования чрезвычайно актуальны. В работе предпринята попытка выявить их общие черты и принципиальные отличия.

ISBN 978-5-7749-1421-0

УДК 342
ББК 67

© ФГБОУ ВО «Российская академия
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации», 2018

Содержание

Введение	5
Переход к Пятой республике.	8
Французская модель разделения властей в институтах и функциях.	21
Правотворчество как отражение французской модели разделения властей	43
Российский путь к Конституции 1993 года.	55
Институциональный аспект российской модели организации государственной власти	89
Нормотворческие полномочия Президента России как отражение российской модели разделения властей	102
Функциональный аспект российской модели организации государственной власти	111
<i>Вместо заключения. О схожести, различиях и влиянии французской конституционной модели на Конституцию России.</i>	<i>138</i>
Литература	144

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

Зигмунд Графф

Введение

2018 год — юбилейный как для российского, так и для французского конституционализма. Россия отмечает 25-летие принятия своей Конституции, Франция — 60-летие принятия Конституции Пятой республики. Безусловно, эти правовые акты разрабатывались и принимались в разных политических условиях, отражают разные правовые традиции, демонстрируют разные правовые школы. Однако, по мнению некоторых конституционалистов, спустя 35 лет после принятия Конституции Франции Россия избрала идентичную французской, смешанную (либо, как предпочитают ее называть французские конституционалисты, — полупрезидентскую¹) модель организации государственной власти.

Идентичность российской и французской государственно-правовых моделей — вопрос спорный и требует более глубокого анализа общих и специфических черт в организации государственной власти двух стран.

Казалось бы, на протяжении веков Россию и Францию не связывали ни общность исторических судеб, ни цивилизационное родство. От-

¹ *Copin N. La vie politique française. Le président, le gouvernement, le parlement et les parties. Paris, 1978. P. 6.*

личались и внешнеполитические векторы, и внутригосударственные процессы, и, безусловно, религиозный аспект. В определенные периоды между государствами наблюдалась острая идеологическая и политическая напряженность.

Однако в истории России и Франции были и общие значимые факты, говорящие о взаимном интересе обеих стран. Евангелие, на котором традиционно приносили присягу французские короли начиная с 1059 и вплоть до 1793 года, было написано на церковно-славянском языке, что связано с именем Анны Ярославны (Анны Русской), дочери Ярослава Мудрого. Историки полагают, что именно она, выйдя в 1051 году замуж за французского короля Генриха I и став королевой Франции, привезла данное Евангелие с собой и заложила традицию обрядности коронации монархов в условиях становления французской государственности.

Полагаем, именно культурные связи стали основой модели взаимоотношений России и Франции, политически оформленной в 1717 году и сохраняющейся поныне, в том числе в форме двухстороннего «Трианонского диалога».

С XVIII века французская культура во всем своем многообразии стала входить в жизнь сначала аристократической России, а в XIX веке — и в жизнь интеллигенции. После революции 1917 года именно Париж стал культурной столицей русской эмиграции — по данным Службы по делам беженцев Лиги наций, к 1926 году во Франции официально были зарегистрированы и получили нансеновские паспорта около 200 тысяч русских эмигрантов¹. Примечательно, что чуть более века ранее от террора французской революции в Россию бежали более 15 тысяч французских дворян².

Безусловно, революционное прошлое оказало серьезнейшее влияние на весь последующий процесс развития государственности обеих стран. Обстановка во Франции начиная с 1789 года и вплоть до установления в 1958 году Пятой республики характеризовалась перманентной нестабильностью, бесконеч-

¹ См.: Корляков А. Великий русский исход. М.: Пресс, 2009. С. 1–56.

² См.: Пискунова Е. Французские эмигранты при дворе Екатерины II // Вестник Волгogr. гос. ун-та. Серия 4. История. 2012. № 2 (22). С. 54.

ной чередой революций, сменой политических режимов, форм правления, были провозглашены две империи, пять республик, произошли многочисленные государственные перевороты¹. Режим Пятой республики — 22-й по счету политический режим со времен начала французской революции, а Конституция 1958 года — то ли 16-я, то ли 17-я французская Конституция². Столь обширное правотворчество позволило Марселю Прело дать Франции бесконечно цитируемую в научной литературе характеристику «настоящей лаборатории по изготовлению конституций, их можно здесь найти буквально на любой вкус»³. Действительно, французы вполне заслуженно считают себя «великими потребителями конституций».

Аналогичные процессы турбулентности происходили и в России. Вначале революция 1917 года подорвала стабильность и привела к «красному террору», гражданской войне, репрессиям, потом страна пережила «оттепель», «застой», «перестройку». Этапы государственного строительства инициировались политическим (партийным) лидером государства и нуждались в разработке и принятии новой конституции, за каждой из которых закрепилось имя «вождя». Конституция СССР 1924 года вошла в историю как ленинская, 1936 года — сталинская, 1977 года — брежневская.

И для России, и для Франции поиск наиболее оптимальной государственно-правовой модели, отражающей исторические и правовые традиции государственности, зачастую был чрезвычайно болезненным.

¹ Период французской революции (1789–1799 гг.); Первая французская республика (1792–1804 гг.); Первая французская империя (1804–1814 гг.); Период реставрации (1814–1830 гг.); Июльская монархия (1830–1848 гг.); Вторая республика (1848–1852 гг.); Вторая империя (1852–1871 гг.); Третья республика (1871–1940 гг.); Четвертая республика (1946–1958 гг.); Пятая республика (1958 г. — по наст. время).

² Количество французских конституций — вопрос дискуссионный: различные авторы называют от 14 до 17 собственно действовавших конституций и конституционных хартий; если же учитываются не вступившие в силу конституционные акты, их число доходит до 22.

³ См., напр.: Конституционное право зарубежных стран: учебник для вузов / под общ. ред. чл.- корр. РАН, проф. М. В. Баглая, д-ра юрид. наук, проф. Ю. И. Лейбо и д-ра юрид. наук, проф. Л. М. Энтина. М.: Норма, 2004. С. 436.

Переход к Пятой республике

Во Франции парламентарный режим (или, как предпочитают писать о нем французские юристы, «усиленный парламентаризм»¹), установленный Конституцией Четвертой республики 1946 года, оказался неспособным решить внутрисударственные и внешнеполитические проблемы. Проведенная в 1953 году конституционная реформа, направленная на усиление исполнительной власти (был расширен круг оснований для роспуска Национального собрания по инициативе премьер-министра; правительство получило право на ограниченную законодательную деятельность в рамках делегированных ему полномочий; вводился упрощенный порядок избрания президента — без дебатов, простым большинством; отменялось положение о коалиционном правительстве; пропорциональная избирательная система была заменена мажоритарной), не вывела государство из политического кризиса, не способствовала повышению доверия к правительству со стороны населения. В 1954 году начался ультраправый мятеж в Алжире (на тот период бывшей французской колонии), усилились противоречия внутри самой Франции, стабильность республики оказалась под угрозой. Законная власть не смогла решить этой

¹ *Massot J.* Chef de l'état et chef du gouvernement: dyarchie et hiérarchie. Paris, 1993. P. 37.

проблемы. Правительство сложило свои полномочия, а к власти вернулся лидер французского Сопротивления — генерал Шарль де Голль, сумевший найти выход из кризиса.

В отечественной науке оценки его деятельности изначально были довольно политизированы и зачастую полярны: от негативных, оценивающих его деятельность как сочетание консерватизма, бонапартизма и национализма¹, до позитивных, в которых де Голль рассматривался как герой, реформатор всей французской политической системы², ибо «в период де Голля Франция нашла те основные направления, которые позволили ей стабильно развиваться, что нашло отражение в заложенной де Голлем практике “политической преемственности”»³. При этом некоторые противники голлизма как системы принципов и ценностей впоследствии пересмотрели свои взгляды, признав, что

...де Голль совершил в истории Франции важнейшее историческое деяние: он примирил две разные Франции, две части французского общества — Францию консервативную, католическую, пребывавшую долгое время в состоянии роялистской ностальгии, и Францию республиканскую, демократическую, включая левые силы — социалистов и коммунистов. Он примирил традиционную Францию с республикой и сделал республиканские ценности общенациональным достоянием⁴.

¹ См.: Рубинский Ю. Пятая республика: Политическая борьба во Франции в 1958–1963 годах / Институт мировой экономики и международных отношений АН СССР. М.: Изд-во ИМО, 1964; Он же. Франция без де Голля // Мировая экономика и международные отношения. 1969. № 9, 10.

² См.: Чернега В. Политическая борьба во Франции и эволюция голлистской партии в 60–70-х гг. XX века. М.: Наука, 1984; Маклаков В. Президентская власть во Французской Пятой республике // Важнейшие правовые институты и направления деятельности буржуазного государства на современном этапе. М.: Наука, 1981; Арсеньев Э. Франция: проблемы и политика. М.: Наука, 1978.

³ См.: Новиков Г. Голлизм после де Голля. М., 1984; Арзаканян М. Новейшая история Франции. М.: Молодая гвардия, 2002.

⁴ Рубинский Ю. Уроки де Голля для Европы в XXI веке: аналитика. Валдайский клуб. 29.12.2015.

Для большинства французов де Голль всегда был не просто первым президентом Пятой республики, национальным героем Сопротивления, символом новой Франции, но и идеологом нового политического строя, сумевшим умерить полярные настроения и в политических кругах, и в обществе в целом¹.

Достичь этого ему удалось в том числе благодаря сформированному в июне 1958 года коалиционному правительству, в которое наряду с его сторонниками из бывшего «Объединения французского народа»² вошли социалисты, представители Народно-республиканского движения (МРП). В результате правительство де Голля получило чрезвычайные полномочия и мандат на разработку новой конституции, в подготовке которой большую роль сыграла группа его сторонников — высокопоставленных чиновников во главе с министром юстиции М. Дебре и вице-председателем Государственного совета Р. Кассеном. Их по праву считают авторами Конституции Пятой республики 1958 года.

28 сентября 1958 года на референдум был вынесен вопрос «Êtes-vous pour la création de la V-e République?» («Вы за образование V-й Республики?»). За принятие конституции проголосовали 82,6% избирателей, что суммарно составило 31 123 483 голоса³. 4 октября 1958 года конституция была промульжирована, и на следующий день провозглашена Пятая республика.

Следует особо отметить, что нет очевидной ясности, какие именно акты составляют Конституцию Французской Республики. Согласно французской конституционной доктрине, Консти-

¹ См.: Демисьель А., Демисьель Ф., Ликемаль М. Институты и власть во Франции: институционные формы государственно-монополистического капитализма / пер. с фр. М.: Прогресс, 1977; *Debré M., Debré J.-L. Le gaullisme*. P., 1978; *Decaumont F. La présidence de Georges Pompidou*. P., 1980; *Duhamel A. De Gaulle — Mitterrand*. P., 1991; *Dulong G. La vie quotidienne à l'Élysée au temps de Charles de Gaulle*. P., 1974; *Rémond R. Le retour de de Gaulle*. Bruxelles, 1983. *Revel J.-F. Le style du Général*. P., 2000.

² В апреле 1947 года генерал де Голль совместно со своими сторонниками с целью борьбы против слабого «режима партий» основал политическую партию правого толка — «Объединение французского народа» («Rassemblement du peuple français», RPF). Партия была распущена за пять лет до назначения де Голля премьером, в 1953 году.

³ <http://www.politiquemania.com/referendums-1958-france.html>

туцию Французской Республики образуют: а) собственно Конституция 1958 года; б) Декларация прав человека и гражданина 1789 года; в) преамбула Конституции 1946 года. Наряду с указанными актами к конституции относятся: г) Европейская хартия окружающей среды 2004 года; д) фундаментальные принципы, признанные законами республики (10 таких принципов сформулировал в ходе обработки конституционной материи Конституционный совет), а также е) имеющие конституционное значение принципы и цели, опять-таки сформулированные Конституционным советом для ясности применения актов материальной конституции¹.

В соответствии с переходными положениями принятой конституции де Голль получал право в течение четырехмесячного срока управлять государством путем издания ордонансов, в которых должны были содержаться «положения, необходимые для жизни нации». За это время было издано 296 ордонансов и создана новая нормативная основа для установленного конституционного режима.

Именно объем полномочий, основанный на высоком личном авторитете и независимости при принятии решений, стал отправной точкой для последующей широкой критики власти де Голля со стороны политических деятелей, представителей культуры и бизнеса в самой Франции и за ее пределами. Известный бельгийский писатель Жорж Сименон отмечал, что

...эксперимент де Голля (*т. е. Конституция 1958 года*) с самого начала вызывал у меня отталкивание, и не только по причине его самонадеянности, его пренебрежения к чужому мнению или из-за тех, чьи интересы представляет он и его окружение... И тем не менее, когда смотрю телевизор, я ловлю себя на том, что желаю новых неудач французской политике, так как это политика де Голля².

Категоричную позицию против режима де Голля в защиту демократических прав, в том числе прав профсоюзов, заняла

¹ То, что в своем стремлении к ясности Конституционный совет существенно усложнил восприятие конституционно-правового материала, нельзя объяснить ничем иным, кроме радения за соблюдение прав и свобод французских граждан.

² *Сименон Ж. Новые парижские тайны. М.: Прогресс, 1988. С. 99.*

Французская коммунистическая партия, выдвинувшая в качестве центральной задачу сплочения всех республиканцев против режима «личной власти», «за восстановление и обновление демократии».

Таким образом, идея «сильного государства», способного обеспечить величие Франции, национальную независимость и единство, подверглась жесткой критике. По мнению де Голля, демократическая по своей природе Конституция Четвертой республики не смогла гарантировать политической стабильности. Идее парламентской республики, содержащей угрозу закрепления «режима партий», должен был быть противопоставлен принцип «прямой демократии», основанной на референдумах и всеобщих и прямых выборах президента.

Действительно, несмотря на закрепленный в статье 3 Конституции 1946 года принцип национального суверенитета, практика референдума в условиях Четвертой республики не применялась. Фактически в тот период сложился «ультрапредставительный режим», основанный на «парламентском суверенитете», который, впрочем, не привнес стабильности в государственно-правовую модель Франции того периода: за двенадцать лет существования Четвертой республики сменилось сорок пять правительств, наблюдалось несколько длительных министерских кризисов.

Для решения этой проблемы, по мнению де Голля, необходимо было радикально изменить систему организации государственной власти. Глава государства, полагал он, как непосредственный представитель всей Франции должен быть наделен полномочиями, независимыми от парламента. Законодательная и исполнительная ветви власти должны быть не столь разграничены, сколь уравновешены, а президент, стоящий над партиями, осуществляющий политический контроль над деятельностью всех ветвей, должен стать не диктатором (в чем как раз и обвиняли де Голля его противники), а арбитром и гарантом общенациональных интересов, умеряющим интересы разных политических сил.

Первоначальный текст Конституции предусматривал непрямую форму выборов президента Республики — его избирала коллегия выборщиков, включавшая членов французского

парламента, членов генеральных советов, заморских собраний, мэров и членов городских советов. На президентских выборах 1958 года были зарегистрированы 81 764 выборщиков, из которых в выборах участвовали 81 290 человек. Безоговорочную победу в них одержал генерал де Голль, получивший 78,5% голосов выборщиков, в то время как его конкуренты — Жорж Марран и Альбер Шатле — соответственно 13,1 и 8,4%. Эти выборы стали последними непрямыми выборами президента в истории Франции.

Поправка к Конституции 1962 года изменила порядок избрания президента — с 1965 года он стал избираться путем всеобщих и прямых выборов. Внесенная де Голлем поправка вызвала возражения со стороны парламента еще на стадии разработки, а впоследствии — на стадии утверждения: Национальное собрание не только не утвердило ее, но и выразило недоверие правительству (примечательно при этом, что за весь период президентства де Голя сменилось всего два правительства — в результате рассматриваемого кризиса 1962 года премьер-министром был назначен Жорж Помпиду, а в 1968 году — Морис Кув де Мюрвиль).

Результатом конфликта президента с парламентом стал роспуск Национального собрания и вынесение де Голлем на референдум вопроса об изменении порядка выборов президента. Де Голль тогда заявил: «Конституция вполне может меняться. Не надо ее мумифицировать»¹.

Однако намерению президента воспротивились практически все французские политические партии. Многие французские юристы признали это решение грубым нарушением статьи 11 Конституции, ибо данная норма регламентирует право президента передавать на референдум любой законопроект, касающийся организации государственной власти, *но только по предложению правительства во время сессий парламента или по совместному предложению обеих палат парламента (Конгресса парламента)*. Примечательно, что орган конституционного контроля — Конституционный совет — самоустранился от решения этого спора, объявив в своем заявлении о собствен-

¹ Mauriac F. De Gaulle. P., 1964. P. 61.

ной некомпетентности в вопросе определения конституционности актов, принимаемых на референдуме в соответствии со статьей 11 Конституции.

Назначение референдума по основаниям статьи 11 ограничено тремя условиями:

- 1) предложение о проведении референдума должно исходить либо от правительства, либо от палат парламента (Конгресса), а не от президента;
- 2) если референдум назначается по предложению правительства, то это предложение должно быть внесено во время сессии парламента, а правительство должно выступить перед каждой палатой с соответствующим заявлением, которое подлежит обсуждению;
- 3) если законопроект одобрен на референдуме, то он должен быть промульгирован в течение 15 дней после объявления итогов референдума, то есть в тот же срок, что и закон, принятый парламентом. Такое решение не подлежит отлагательному вето президента.

Политизированность принятого де Голлем решения о назначении референдума увязывалась с голосованием по вопросу о его отставке, то есть по сути это был референдум о доверии президенту. Несмотря на то что противники избрания президента всеобщим голосованием (социалисты, радикалы, МРП) объединились в так называемый «Картель нет», решение на референдуме было принято с перевесом в 62,25%.

Вопрос «Approuvez-vous le projet de loi soumis au Peuple français par le Président de la République et relatif a l'élection du Président de la République au suffrage universel?» («Одобрите ли вы законопроект, представленный французскому народу президентом Республики относительно выборов президента Республики всеобщим голосованием?») был поддержан французами.

Впоследствии преемник де Голля на посту президента Жорж Помпиду уже не увязывал исход назначаемых им референдумов со своей личностью. Отказались от данной практики и последующие президенты Пятой республики.

За время действия Конституции 1958 года процедура, предусмотренная статьей 11, использовалась множество раз: 8 ян-

варя 1961 года и 8 апреля 1962 года с целью решения алжирской проблемы; 28 октября 1962 года в связи с изменением порядка выборов президента Республики; 27 апреля 1969 года по вопросам децентрализации государства, создания регионов и реформе Сената; 23 апреля 1972 года — о расширении состава Европейских сообществ; 6 ноября 1988 года по вопросу о статусе Новой Каледонии — одной из заморских территорий Франции; 20 сентября 1992 года — о ратификации Маастрихтских соглашений; 24 сентября 2000 года по вопросу о сокращении сроков президентских полномочий; 29 мая 2005 года — о ратификации Конституции ЕС.

Очевидно, что положительные итоги референдумов требуют последующего внесения изменений в текст конституции. Процедура часть вопроса регламентирована статьей 89. В частности, она предусматривает процедуру пересмотра конституции, аналогичную процедуре принятия закона, однако за одним исключением: инициатором данного решения может выступать президент Республики, но только по предложению (фактически с согласия) премьер-министра и членов парламента. Это единственный пример реализации президентом своего права законодательной инициативы. В отношении обычных и органических законов он подобным правом не наделен (однако в 2008 году по инициативе экс-президента Николя Саркози была проведена конституционная реформа, одним из направлений которой стало предоставление президенту права обращаться с ежегодными посланиями к Конгрессу парламента, что многими исследователями воспринимается как квази-законодательная инициатива главы государства).

Пересмотр конституции является окончательным после его ратификации на референдуме, на котором достаточно получить простое большинство голосов избирателей, либо Конгрессом (большинством в 3/5 голосов). Таким образом, право выбора процедуры принадлежит президенту. В соответствии со статьей 89 Конституции пересмотр является окончательным после одобрения его референдумом. Проект пересмотра конституции не выносится на референдум, если президент Республики решает передать его на рассмотрение парламента, создаваемого в формате Конгресса.

За всю историю Пятой республики обычная процедура пересмотра конституции была использована множество раз. Один из последних примеров — упомянутая выше конституционная реформа Н. Саркози 2008 года, в рамках которой были изменены либо дополнены 47 из существующих 89 статей Основного закона. Референдум для ее проведения был не нужен, президент получил поддержку со стороны Конгресса, хотя и не безусловную. Так, за внесение изменений в конституцию высказались 539 законодателей при необходимых 538 (!), а всего в голосовании приняли участие 896 депутатов из 906 (то есть при столь высоком кворуме более чем 1/3 — 357 депутатов — проголосовали «против»).

Данный пример еще раз продемонстрировал сложность реализации президентом процедуры проведения реформ. Исходя из этого, вполне логично дополнение к статье 11 Конституции, введенное конституционной реформой 2008 года¹. На сегодняшний день референдум может проводиться по инициативе 1/5 от общего числа парламентариев, поддержанной 1/10 частью избирателей. Такая инициатива должна быть оформлена в виде законопредложения и внесена в палаты парламента для утверждения. Однако если проект не будет утвержден в течение шести недель Национальным собранием и в течение четырех — Сенатом, президент Республики наделяется правом вынести его на референдум. Представляется, что президент всегда найдет нужное число своих сторонников как в парламенте, так и среди населения. Без сомнения, данные изменения направлены в первую очередь на усиление его полномочий в этом вопросе. Даже при возможном столкновении с оппозиционным парламентом позиция президента будет превалирующей.

Говоря о специфике французской государственно-правовой модели, чрезвычайно важно определить базовые принципы модели разделения власти, заложенной Конституцией 1958 года. Сделать это возможно, проследив взаимосвязь и взаимодействие трех ее аспектов: институционального, функционального и субъектного.

¹ Loi constitutionnelle organique N° 2008–724 du 23 juillet 2008 de modernization des institutions de la V-me Republique du 23 juillet 2008.

Институциональный аспект позволяет выявить особенности системы органов государственной власти, порядок их формирования. В этом контексте действующая редакция далека от первоначального текста.

С 1962 года президент стал прямым представителем всего французского народа. Стала применяться мажоритарная избирательная система абсолютного большинства¹. Изменения коснулись и срока его полномочий. С 2000 года президент избирается не на семь, а на пять лет (подробнее о причинах и правовых последствиях этих изменений будет сказано ниже).

В 2003 году был принят закон, существенно реформировавший Сенат. Ранее в соответствии с действием принципа ротации Сенат обновлялся каждые три года на 1/3 (аналогично Сенату Конгресса США), а срок полномочий составлял девять лет.

¹ Для победы в первом туре необходимо набрать абсолютное большинство голосов избирателей (50% + 1 голос). Если ни один из кандидатов не набирает необходимого большинства, назначается второй тур, в который выходят два кандидата, набравшие наибольшее число голосов.

За всю историю применения данной избирательной системы в Пятой республике (с первых прямых президентских выборов 1965 года) президент ни разу не был избран в первом туре. В 1965 году президентом Республики был избран Шарль де Голль (во втором туре он победил Ф. Миттерана), в 1969 году — Жорж Помпиду (второе место занял А. Поэр), в 1974 году — Валери Жискара д'Эстен (Ф. Миттеран), в 1981 — Франсуа Миттеран (В. Жискара д'Эстен), в 1988 — Франсуа Миттеран (Ж. Ширак), в 1995 году — Жак Ширак (Л. Жоспен), в 2002 — Жак Ширак (Жан-Мари Ле Пен), в 2007 — Николя Саркози (С. Руаяль), в 2012 году — Франсуа Олланд (Н. Саркози), на последних президентских выборах в 2017 году — Эммануэль Макрон (во второй тур вышла Марин Ле Пен).

Примечательно, что после громкого скандала, связанного с финансированием избирательной кампании экс-президента Франции Н. Саркози, избирательное законодательство претерпело множество изменений. Наиболее значимые из них были связаны с усилением государственного контроля за финансированием предвыборной кампании кандидатов. Обязательным условием стало заполнение специально разработанной формы с указанием источника и размера спонсорских пожертвований. Контроль за ним и в целом за избирательной кампанией осуществляет Конституционный совет Франции. Он же выполняет функции избирательного суда по отношению к выборам президента Республики, к выборам депутатов и сенаторов, а также к референдуму // *Loi constitutionnelle organique N° 2016–506 du Avril, 2016 De modernisation des règles applicable à l'élection présidentielle*; <https://presidentielle2017/conseil-constitutionnel.fr>

Реформа сократила срок полномочий сенаторов до шести лет с периодичностью проведения выборов раз в три года (отныне обновляется половина состава палаты). Увеличилось число сенаторов — с 321 до 331. Был снижен возрастной ценз для сенаторов с 35 до 30 лет.

Выборы в Сенат Франции традиционно являются косвенными и проводятся на уровне департаментов, причем избирается разное число сенаторов в зависимости от численности населения в конкретной территориальной единице (в среднем от трех до пяти). Применяется как мажоритарная двухтуровая избирательная система (абсолютного и относительного большинства), так и пропорциональная. Первая используется, если число мандатов составляет не более пяти, вторая — если больше пяти. В Сенате представлены также и граждане, проживающие вне пределов Республики (на заморских территориях).

Для избрания сенаторов формируется коллегия выборщиков численностью примерно 1000 человек, в состав которой входят все депутаты Национального собрания, избранные от департамента (в среднем пять-семь депутатов), депутаты представительного органа департамента (30–50), делегаты, выдвинутые коммунами — около 1000 (примерно по 10–15 от каждой). В связи с тем, что делегаты от коммун превосходят по численности другие категории выборщиков, на практике это приводит к тому, что сенаторов Франции фактически избирают представители коммун.

Национальное собрание формируется по мажоритарной системе абсолютного большинства. Для победы в первом туре необходимо набрать абсолютное большинство голосов (50% + один голос). Если ни один кандидат не получает нужного большинства, во второй тур выходят два кандидата, набравшие относительное большинство голосов избирателей, или все претенденты, за которых проголосовали не менее 12,5% внесенных в избирательные списки граждан. Для победы во втором туре достаточно простого большинства голосов избирателей.

Таким образом, и президент, и парламент (обе его палаты) избираются народом, являясь его прямыми представителями.

Однако институциональный аспект не позволяет выявить специфику действия механизма государственной власти, ибо

по сути своей отражает не содержательную, а лишь ее описательную сторону.

Примечательно, что Конституция Франции вообще не упоминает разделение власти как базовый принцип организации государственной власти. Раздел II посвящен президенту Республики, раздел III — правительству, IV — парламенту, VIII — судебной власти. В конституции отсутствует норма о целостной системе судебной власти. Раздел VIII хоть и называется «Судебная власть», по сути, посвящен лишь Высшему совету магистратуры. В то же время нормы, касающиеся деятельности Конституционного совета, осуществляющего конституционный контроль, содержатся в разделе VII. По всей видимости, объясняется это распространенной среди ученых позицией относительно специфики правового статуса Конституционного совета, обладающего не судебными, а квазисудебными полномочиями.

Статья 5 указывает, что «Президент следит за соблюдением Конституции. Он обеспечивает своим арбитражем нормальное функционирование органов публичной власти, а также преемственность государства». По своей форме норма типична для характеристики президента парламентарной республики, не обладающего реальными властными полномочиями (то есть номинального президента). Однако подобное допущение при характеристике правового статуса президента Франции кощунственно ошибочно. Для понимания места и роли института президента в системе государственной власти Франции необходимо проанализировать объем его полномочий, механизмы взаимодействия с другими государственными органами, то есть функциональный аспект его деятельности.

Неоднозначна и формулировка статьи 20 Конституции: «Правительство определяет и проводит политику Нации». Казалось бы, орган, который «определяет политику нации», должен возглавлять *de jure* исполнительную власть. Однако конституционно данный вопрос не регламентирован и тоже остается открытым. Нет в конституции и прямого указания на фактическую двойственность правового статуса правительства: на практике под «правительством» может пониматься как Совет министров — коллегиальный орган под председательством

президента Республики, так и Кабинет министров — коллегиальный орган под председательством премьер-министра. В последнем случае речь идет скорее об административном органе, реализующем управленческие функции, в то время как в формате Совета министров правительство может реализовывать свои властные полномочия. Однако это тоже функциональный аспект дуализма деятельности правительства.

Казалось бы, более однозначно определено место парламента в системе органов государственной власти. Традиционно парламент — это орган законодательной (представительной) власти. Парадокс заключается в том, что прямого указания и на этот факт в Конституции Франции нет. Хотя статья 24 указывает на то, что «Парламент принимает законы», однако, забегая вперед, оговоримся, что во Франции законотворческий процесс носит специфический характер: парламент обладает лишь ограниченными законодательными полномочиями, поэтому важно определить специфику правотворческого процесса как комплексного механизма, в который помимо парламента вовлечены и другие органы государственной власти.

Нормативная неопределенность конституции создает сложность в понимании институционального аспекта французской модели разделения власти. Например, реализация законотворческих полномочий давно вышла за рамки деятельности современных парламентов (французского в том числе) и активно осуществляется органами исполнительной власти (например, в рамках делегированного законодательства). Парламенты, в свою очередь, тоже не ограничиваются лишь законотворческими функциями, ибо законотворчество — лишь одно из направлений их деятельности наряду с внешнеполитической, контрольной и т. д. Таким образом, классическая концепция разделения власти, которая базируется только на институциональном обособлении ветвей власти, не отражает современные конституционно-правовые реалии и является архаичной.

Французская модель разделения властей в институтах и функциях

Специфика государственно-правовой модели Пятой республики может быть понята при анализе *функционального аспекта* французской модели разделения властей. Этот подход позволит определить факторы сбалансированности государственного механизма. Баланс достигается конституционно установленным объемом властных полномочий высших органов (институтов) государственной власти, в первую очередь президента, правительства и парламента.

В правовом отношении порядок формирования правительства сравнительно прост: в соответствии со статьей 8 Конституции президент назначает премьер-министра и по его представлению — других членов правительства. Формально он не связан какими-либо юридическими условиями назначения, и его декрет не нуждается в контрасигнатуре.

Однако в соответствии со статьей 49 правительству для начала своей работы необходимо обладать вотумом доверия со стороны нижней палаты парламента — Национального собрания (верхняя палата парламента — Сенат — в процессе формирования правительства участия не принимает, отсутствуют у него и контрольные полномочия за деятельностью правительства. В дальнейшем под «парламентом» будет пониматься деятельность нижней палаты — Наци-

онального собрания). Таким образом, президент не свободен в выборе кандидатур на должность премьер-министра и других членов правительства. Не учитывать расклад политических сил в парламенте он не может, так как в противном случае за этим шагом президента может последовать парламентский вотум недоверия, предусмотренный статьей 49 Конституции. Как отмечает Ж. Массо,

Президент назначает на пост Премьер-министра того, кого желает парламентское большинство. Все остальное по большому счету не важно. Президент не свободен в своем желании назначать главу Правительства, поскольку любая кандидатура, не поддержанная большинством в Национальном Собрании, не получит одобрения программы своего Правительства, которая выносится на голосование в нижней палате Парламента в соответствии со ст. 49 Конституции Франции¹.

Поэтому чрезвычайно важное значение приобретает третий, *субъектный аспект* разделения власти, определяющий «партийный окрас» носителей высшей государственной власти. Специфика государственно-правовой модели Франции заключается в том, что именно партийная принадлежность президента и парламентского большинства при определенных условиях характеризуется либо усилением, либо ослаблением их фактических полномочий.

Например, период совпадения партийной принадлежности президента и парламентского большинства характеризуется как *президентский способ* функционирования государственного механизма. В данный период президент, парламентское большинство и, соответственно, премьер-министр, равно как и остальные члены правительства, представляют один политический лагерь, являясь политическими соратниками. Устанавливается так называемая сверхмощная «*партийная власть*» во главе с президентом («*партийно-президентская власть*»). В подобной ситуации премьер-министр в лучшем случае оказыва-

¹ Massot J. Chef de l'état et chef du gouvernement: dyarchie et hiérarchie. Paris, 1993. P. 124.

ется в роли первого заместителя, в худшем — первого помощника президента.

Президент доминирует в системе исполнительной власти. Именно он концентрирует в своих руках наибольший объем властных полномочий, являясь «несущей конструкцией» всей системы государственной власти,

писал по этому поводу Н. Копэн¹.

Естественно предположить, что в данный период президент, формирующий правительство из представителей «своей» партии и опирающийся на «свое» парламентское большинство, будет координировать деятельность и парламента, и правительства. На основании этого некоторые авторы полагают возможным выделить власть президента Франции в четвертую, «президентскую», «арбитражную», ветвь государственной власти².

Думается, что, если речь идет о реальных властных полномочиях президента, никакой «арбитражной» власти быть не может, ибо, если один институт контролирует другие, а сам находится вне их контроля, нарушается сама конструкция разделения власти. По сути, это уже не разделение власти, а ее организационное единство. Власть может уравновесить не «арбитр», а только другая власть.

Полагаем, что основа данного подхода лежит в сформулированной в XIX веке Б. Констаном концепции «умеряющей», «сдерживающей» власти главы государства (*le pouvoir modéré* — фр.). Под субъектом, реализующим данные «умеряющие», «арбитражные» функции, мыслитель имел в виду монархов конституционных парламентарных государств³. В настоящее

¹ Copin N. La vie politique française. Le président, le gouvernement, le parlement at les parties. Paris, 1978. P. 26.

² См.: Чиркин В. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 23.

³ «Законодательная, исполнительная и судебная власти есть три пружины, которые должны совместно действовать каждая в своей части общего движения, но, когда эти пружины начинают пересекаться, сталкиваться и мешать друг другу, необходимо иметь такую силу, которая могла бы поставить их на место. Эта сила не должна быть одной из пружин, так как в этом случае она могла бы уничтожить другие. Эта сила должна быть

время данная концепция может быть распространена также и на номинальную власть президентов парламентарных республик, но никак не на президента Франции, обладающего более чем реальными властными полномочиями.

Концепцию Б. Констана продолжают «конституционалисты институционального толка во Франции», которые

питают свою концепцию теми голлистскими идеями, которыми руководствовались отцы-основатели Конституции Франции 1958 года и которые оказали столь явное влияние и на Конституцию РФ 1993 года. Это установки на сильную президентскую власть, поскольку необходимо «укротить» недостатки демократии, рационализировать полномочия парламента, усилить исполнительную власть. Отсюда конституционный образ Президента — более сильный, чем в большинстве европейских государств. Очевидно, сказывается сложившаяся во Франции политическая традиция — Наполеон — Луи Бонапарт — де Голль...¹

В период единой партийной принадлежности с парламентским большинством власть президента усиливается, однако остается исполнительной по своей природе. Более того, в данный период президент фактически становится главой исполнительной власти (хотя в тексте Конституции норма об этом отсутствует).

Однако очередные (либо внеочередные) президентские или парламентские выборы могут изменить расклад политических сил. К ситуации, когда президент и парламентское большинство принадлежат к разным партиям, применим термин «существование властей».

Впервые в научной литературе его использовал М. Дюверже, определяя данный период как «состояние, при котором президент и парламентское большинство придерживаются

нейтральной, чтобы ее действия применялись только там, где они применены, чтобы она оставалась предотвращающей, восстанавливающей, но не враждебной» (*Constant B. Principes de politique applicables a tous les gouvernements representatives. 1815. Oeuvres. La Pleiade. 1956. P. 113*).

¹ См., напр.: *Гаджиев Г. А. Онтология права (критическое исследование юридического концепта действительности): монография. М.: Норма, 2013. С. 212.*

различных политических ориентаций и существуют одновременно»¹.

Данный период характеризуется *парламентским способом* функционирования государственного механизма. В такой ситуации президент перестает координировать деятельность парламента и правительства, становясь оппозиционером сформировавшейся «*партийно-правительственной власти*» (то есть правительства, опирающегося на оппозиционное президенту парламентское большинство). Также перестает он и единолично возглавлять исполнительную власть, которая приобретает характер бифиальной, двуглавой (то есть возглавляемой одновременно и президентом, и премьер-министром).

Правительство и парламента в политическом смысле становятся единым целым: как было сказано выше, правительство может осуществлять свои полномочия, только обладая поддержкой, вотумом доверия со стороны парламента, исходя из чего довольно сложно представить себе ситуацию, когда парламентское большинство принадлежит к одной партии, а правительство — к другой. Правительство Франции — это, по сути, продолжение парламента.

¹ *Duverger M. Breviaire de la cohabitation. Paris, 1986. P. 11.*

В то же время в словаре юридических терминов данный период характеризуется следующим образом: «Выражение, употребляемое для характеристики функционирования Пятой республики во Франции при противостоянии президентского и парламентского большинства» (*Lexique des termes juridiques. Paris, 1990. P. 97*).

Примечательно, что для его характеристики во французском языке используются два термина — *cohabitation*, дословно переводимое на русский как «сожительство», и *coexistence* — «сосуществование». Однако в силу неблагозвучности термина «сожительство» в русском языке корректнее использовать термин «сосуществование».

В то же время Ж. Массо ввел еще один термин — *diarchie* («двоевластие», «диархия»), определяя его как «государство, руководимое двумя лидерами» (*Massot J. Diarchie en France. Paris, 1984. P. 1–17*). Отличие между ним и «сосуществованием» заключается в том, что последнее подразумевает всегда и полностью противостоящих друг другу лидеров государства, а «диархия» включает в себя все случаи фактического руководства страны двумя лицами вне зависимости от их политических убеждений. Исходя из этого, второй термин существенно шире первого по своему объему.

Однако парламентское большинство не всегда однородно¹. Некоторые разногласия, возникающие между союзниками, могут перерасти в противостояние парламента и правительства и серьезно поколебать, казалось бы, незыблемое положение последнего. Кроме того, и в правящей партии возможны разногласия между ее членами, представляющими различные политические течения². Не исключена ситуация, при которой два конкурирующих между собой лидера правящей партии возглавят, соответственно, правительство и парламент, что неизбежно вызовет противоречия в процессе осуществления полномочий.

В то же время возможна ситуация, когда нет явного перевеса в голосах ни у одной партии³. При этом у партии меньшинства остается возможность контролировать деятельность оппозиционного правительства⁴. Бывает, что оппозиция расколота, и нужное президенту парламентское большинство достигается путем различных коалиций, что в свое время небезосновательно вызывало тревогу у А. Шайо, отмечавшего, что «ситуация, вызываемая конфликтами между органами государственной власти, угрожает национальной безопасности государства, а в конечном счете — его свободе»⁵.

¹ Это особенно проявилось во Франции в первый и второй периоды сосуществования, когда правые партии имели примерно одинаковое количество депутатских мандатов: в 1986 году «Объединение в поддержку республики» (ОПР) — 155, «Союз за французскую демократию» (СФД) — 131 мандат. В 1993 году ОПР — 258, СФД — 214 мандатов (Le monde. 22 Dec. 1986).

² Так произошло, в частности, в 1993 году, когда на пост премьер-министра был назначен не абсолютный лидер правых сил Ж. Ширак, а Э. Балладюр, после чего в партии произошел раскол.

³ Подобная ситуация наблюдалась в последний период сосуществования с 1997 по 2002 год, когда левые партии в парламенте имели около 55% голосов, а правые — около 45%.

⁴ Конституцией Франции предусмотрено создание парламентских комиссий по расследованию. Их деятельность, а также частота создания напрямую зависят от расклада политических сил в высших институтах власти: партийной принадлежности президента, парламентского большинства (количественного перевеса голосов большинства и меньшинства) и правительства.

⁵ Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. М., 2002. С. 196.

Как видим, потенциально возможные сложности субъектного компонента разделения власти могут быть смягчены либо даже устранены функциональным распределением властных полномочий.

По мнению М.-А. Коэнде, «первый и третий абзацы статьи 49 Конституции Франции¹ позволяют премьер-министру нажать на парламентское большинство». Особенно значим абзац 3 статьи 49, в соответствии с которым правительство может проводить финансовые законопроекты через парламент фактически без голосования, если увяжет с ними вопрос о доверии себе. Если в течение 24 часов после этого объявления не будет внесена резолюция порицания или она не будет принята, то внесенный законопроект считается одобренным. Однако французский опыт свидетельствует, что такой нажим не всегда может увенчаться успехом, то есть у парламентариев есть возможность отказать правительству в доверии, приняв резолюцию порицания, а также успеть собраться с целью выразить недоверие, увязав его с предложенным законопроектом. То есть у парламента остается возможность противостоять действиям премьер-министра. В случае принятия резолюции порицания правительство обязано уйти в отставку (статья 50 Конституции).

Конституция Франции устанавливает довольно сложный механизм принятия резолюции порицания.

Во-первых, в соответствии с частью 2 статьи 49 Конституции право его внесения предоставлено не отдельному парламентария, а группе депутатов (не менее 1/10 депутатов Национального собрания).

Во-вторых, за резолюцию можно проголосовать лишь через 48 часов после ее внесения. Считается, что это время дано для того, чтобы отсутствующие депутаты могли принять участие в голосовании, однако полагаем, что этот временной люфт в первую очередь выгоден правительству для оказания давления на парламентариев, так как следствием выражения недо-

¹ Абзац 1 статьи 49 Конституции Франции говорит о постановке вопроса о доверии правительству в связи с его программой, а абзац 3 — вопроса о доверии в связи с голосованием по конкретному законопроекту.

верия может стать роспуск самого парламента. Если внесено несколько резолюций, их обсуждение можно объединить, но голосование должно проводиться по отдельности по каждой резолюции.

В-третьих, для принятия резолюции порицания требуется абсолютное большинство голосов депутатов Национального собрания. Подсчитываются лишь голоса, поданные за резолюцию, то есть воздержавшиеся от голосования автоматически становятся на сторону правительства. Кроме того, депутаты не могут подписывать более трех резолюций порицания в течение одной сессии¹. Запрет не распространяется на случаи, когда депутаты вносят резолюцию порицания в ответ на постановку правительством вопроса о доверии. После ее внесения ни одна подпись не может быть отозвана или добавлена. Председатель Национального собрания уведомляет правительство о внесении резолюции порицания, сообщает об этом палате и распоряжается об обнародовании ее содержания.

За всю историю Пятой республики резолюция порицания подавалась председателю Национального собрания множество раз, однако при голосовании собрала абсолютное большинство лишь единожды. Таким исключением стал 1962 год, когда конфликт между президентом де Голлем и Национальным собранием достиг своего апогея. В результате кабинет Ж. Помпиду был отправлен в отставку. Президент обосновал свое решение следующим образом:

...премьер-министр исполнил свой долг, приехал к президенту и передал ему заявление об отставке. В результате требование Конституции полностью выполнено и теперь он, президент, будет решать, отправлять правительство в отставку или нет².

Последнее слово осталось за президентом, он сохранил правительство, распустил Национальное собрание и назначил но-

¹ Часть 2 статьи 49 Конституции в редакции Конституционного закона № 95–880 от 04.08.1995.

² *Пилипенко Л.* Конституционный порядок разрешения конфликтов между законодательной и исполнительной властью во Франции // *Очерки конституционного права иностранных государств.* М., 1999. С. 43.

вые выборы. В ноябре прошли досрочные выборы, на которых голлисты получили 261 место, а Ж. Помпиду опять сформировал кабинет. При этом в отличие, например, от США и Мексики (президентских республик), где президент вообще не имеет права роспуска парламента, и Германии, Италии (парламентарных республик), где парламента распускается до тех пор, пока не сформируется устойчивая «партийная» власть, во Франции предоставленное президенту право роспуска Национального собрания возможно при всех раскладах политических сил. Правовые основания для применения данной нормы отсутствуют, однако, думается, что подобный шаг преследует лишь одну цель: победу президентской партии на парламентских выборах и установление «партийно-президентской» модели государственной власти.

Однако нельзя расценивать решение 1962 года по вопросу роспуска парламента как общее правило и забывать об ограничениях, установленных Конституцией на подобный шаг. Национальное собрание не может быть распущено:

- в течение года, следующего после предыдущего роспуска;
- во время действия чрезвычайного положения;
- исполняющим обязанности президента, то есть председателем Сената до вступления в должность нового президента.

Исходя из этого, в случае принятия резолюции порицания в год, когда роспуск парламента невозможен, президенту не останется ничего другого, как отправить правительство в отставку. Иными словами, противостояние в течение данного периода по определению будет заканчиваться в пользу парламента.

За шестидесятилетнюю историю Пятой республики Национальное собрание было распущено пять раз¹. Каждый раз, прибегая к роспуску, президенты имели на то веские основания, учитывали расклад политических сил, а также настроения общества в целом. Как показывает история, такой шаг оправдывал себя, так как в большинстве случаев (в четырех из пяти) после роспуска парламента президентская партия

¹ По два раза Ш. де Голлем и Ф. Миттераном и один раз Ж. Шираком.

одерживала победу на парламентских выборах¹. По мнению Б. Шантебу,

ропуск парламента без серьезного повода с целью получить послушное большинство необходимо проводить в наиболее благоприятный момент, например, сразу после референдума, на котором получен положительный для президента ответ².

Право роспуска парламента для президента является неизменным при всех раскладах политических сил. В период же сосуществования властей оно становится одним из наиболее действенных средств воздействия на партийно-правительственную власть, а также помогает президенту прибегнуть в случае необходимости к арбитражу избирателей при конфликтах между ним и парламентом. Он может, поддерживая то одну, то другую сторону, продолжать это противостояние, повышая тем самым свой авторитет, а затем, выражая мнение избирателей, уставших от борьбы высших органов власти, распустить парламент и постараться покончить с «сосуществованием».

¹ Исключение составляет лишь роспуск нижней палаты парламента Ж. Шираком в 1997 году, когда на выборах в парламент победу одержали левые, в результате чего установилось «сосуществование» правого президента и левой парламентарно-правительственной власти. Президент объяснял этот шаг желанием избежать застоя и демагогии, которыми характеризуется проведение предвыборных кампаний (очередные парламентарские выборы должны были состояться в марте 1998 года), а также намерением предотвратить возможные попытки затормозить строительство единой Европы.

Однако политологи склонялись к тому, что истинной причиной, по их мнению, была попытка президента сохранить за собой парламентарское большинство вплоть до истечения срока своего мандата (1997–2002), поскольку все социологические прогнозы говорили о падении популярности правых партий и об их очевидном поражении в 1998 году. А при проведении парламентарских выборов на год раньше у Ж. Ширака оставался небольшой шанс получить большинство в Национальном собрании, но надежды президента не оправдались.

² *Chantebout B. Droit constitutionnel et science politique. Paris, 1997. P. 498.*

Примерно так в свое время поступал Ф. Миттеран в течение первого периода сосуществования¹. Он активно использовал противоречия между голлистами, центристами и крайне правыми, тем самым повышая свою популярность, после чего на президентских выборах 1988 года три представителя данных партий (Р. Барр, Ж. Ширак, Ж.-М. Ле Пен) не смогли составить ему достойной конкуренции².

Напрямую с этим связан и вопрос об ответственности правительства. Конституция Франции не наделяет президента правом самостоятельно принимать решение об отставке правительства: это должна быть либо инициатива самого премьер-министра, либо принятая парламентом резолюция порицания. Политическую ответственность правительство несет *только*

¹ На парламентских выборах 1986 года победу одержала правая оппозиция, и Миттерану пришлось, приняв отставку Л. Фабиуса, назначить премьер-министром лидера неоголлистского «Объединения в поддержку республики» Ж. Ширака, в результате чего левый президент работал с правым премьером.

Интересны политические результаты подобного сосуществования. 29 октября 1981 года президент подписал закон, существенно облегчивший иммиграцию во Францию, который разрешал депортировать нелегала, только если он осужден к лишению свободы на срок более одного года (как следствие, только в 1982 году около 100 тысяч иммигрантов получили вид на жительство во Франции и множество социальных прав). С наступлением «периода сосуществования» нормы иммиграционного законодательства были изменены. В сентябре 1986 года был принят закон, отменивший ранее установленные ограничения по депортации нелегальных мигрантов.

² Согласно опросам социологической службы Kantar Sofres, поддержка граждан, желавших, чтобы Ф. Миттеран оставался на своем посту в период сосуществования, усилилась. Так, если до победы правых партий на парламентских выборах за это выступало в среднем 48% респондентов, то после установления сосуществования в марте 1986 года этот показатель только за месяц увеличился с 62 до 69%. В апреле 1986 года лишь 22% опрошенных считали, что Ф. Миттеран должен уйти в отставку. Таким образом, за два года сосуществования образ Миттерана как национального арбитра закрепился в массовом сознании. По данным опроса, проведенного в сентябре 1987 года, половина французов утверждали, что «подлинный Миттеран» — это «президент сосуществования», арбитр и гарант национального единства» // <https://www.tns-sofres.com/>

*перед парламентом*¹, то есть в случае выражения парламентом недоверия правительству последнее обязано вручить президенту заявление об отставке, который, в свою очередь, может ее не принять, а распустить парламент.

Наступление периода «партийно-президентской власти» несколько трансформирует сущность ответственности правительства. Юридически институт парламентской ответственности правительства сохраняется, то есть формально ничто не ограничивает право парламента выразить недоверие правительству.

Теоретически президент нуждается в парламентском большинстве, которое поддерживает его правительство. Но если у президента есть поддержка большинства нации, то ни одна часть парламентского большинства не возьмет на себя смелость спровоцировать политический кризис, отправив правительство в отставку,

писал по этому поводу Н. Копэн².

В силу того, что в данный период президент, опирающийся на поддерживающее его парламентское большинство, по сути, формирует правительство единолично, более очевидна ответственность правительства перед президентом как перед лицом, сформировавшим и возглавляющим его. И несмотря на то что конституция не наделяет президента правом самостоятельно принимать решение об отставке правительства, при

¹ Наряду с политической ответственностью законодательство также предусматривает меры гражданско-правовой и уголовной ответственности по отношению к членам правительства. В первом случае — это ответственность перед частными лицами. Уголовная ответственность в соответствии с нормами раздела X Конституции (ст. 68–1, 68–2) предусмотрена за деяния, признаваемые преступными, и совершенные членами правительства при исполнении ими своих обязанностей. Подсудна данная категория дел палате правосудия Республики, которая включает в себя 15 судей — по шесть от каждой палаты парламента (состав обновляется после каждых выборов) и трех судей Кассационного суда. При этом круг лиц, наделенных правом обратиться с жалобой на действия членов правительства, не ограничен.

² *Copin N. La vie politique française. Le président, le gouvernement, le parlement at les parties. Paris, 1978. P. 37.*

данном раскладе политических сил отсутствие у него такого права является формальным. Как отмечает В. В. Маклаков, ответственность правительства *перед президентом* установлена обычаем и заключается в фактическом руководстве всей исполнительной властью¹. Опыт Франции подтверждает это: со времен президента Ш. де Голля во все периоды, когда президент и парламентское большинство принадлежали к одной партии, и вплоть до установления первого периода сосуществования, когда их партийная принадлежность стала различаться (в 1986 году), президенты единолично решали вопрос об отставке правительства.

При этом даже если премьер-министр и попытается ослушаться президента и откажется подать в отставку, ничто не сможет запретить президенту нажать на послушное ему парламентское большинство и добиться выражения недоверия правительству, в результате чего премьер в соответствии со статьей 50 Конституции *обязан* будет подать заявление об отставке.

Исходя из этого, многие авторы отмечают *двойную ответственность* правительства и перед парламентом, и перед президентом². Однако указывают они на это как на общее правило, специфику организации государственной власти во Франции. Полагаем, что это не совсем верно: двойная ответственность правительства если и существует, то только в период установления партийно-президентской власти. Наступление периода сосуществования властей исключает эту возможность. *На сегодняшний день механизм государственной власти во Франции функционирует по партийно-президентской модели.*

Не последнюю роль в этом сыграло изменение срока президентских полномочий. Если в соответствии с первоначальным текстом Конституции Пятой республики президент избирался на семь лет, то после внесения изменений в 2000 году он был

¹ См.: Маклаков В. Конституция Франции (вступительная статья) // Конституции зарубежных государств. М., 1997. С. 96.

² См.: Керимов А. О своеобразии государственной системы современной Франции // Государство и право. 2001. № 1. С. 71–74; Николаев А. Смешанные варианты разделения властей // Право и жизнь. 2001. № 3. С. 18–31; Мелу Y. Politique comparée. Paris, 1996. P. 42.

сокращен до пяти лет и приравнен к сроку полномочий депутатов Национального собрания. Таким образом, в соответствии с действующим законодательством и президент, и депутаты Национального собрания избираются на одинаковый срок, а их выборы проходят практически одновременно¹.

Данная реформа была оценена по-разному: одни рассматривают ее как способ усиления власти президента, другие, наоборот, как ослабление, в качестве доводов отмечая, что «теперь у президента не останется времени, чтобы осуществить свою предвыборную программу. Стоит главе государства быть избранным, как он уже начинает думать о следующих выборах»². «Пятилетний президентский мандат привел к тому, что президенту приходится быстро решать все вопросы. Но чтобы демократия работала, требуется время»³.

И президент Франции, и парламентарии — представители политических партий, которые в зависимости от партийной принадлежности имеют определенные, зачастую полярные друг другу интересы. Довольно сложно предположить, что на практически одновременно проходящих президентских и парламентских выборах избиратели окажутся столь непоследовательными в своих предпочтениях, что в первом случае отдадут свой голос представителю одной партии, а во втором — другой. Полагаем, что данное изменение законодательства в первую очередь и было направлено на укрепление позиций президента, и, как следствие, на установление партийно-президентской модели организации государственной власти. Опыт президентских и парламентских выборов, проведенных после вступления в силу данных изменений, подтверждает: с 2002 по 2017 год президентские и парламентские выборы прошли четырежды, и на всех победу одержали представители одной партии:

¹ В 2017 году практически одновременно — с разницей всего в один месяц — прошли последние на сегодня выборы президента (второй тур выборов) и Национального собрания: президентские — 23 апреля (1-й тур) и 7 мая (2-й тур); парламентские — 11 июня (1-й тур) и 18 июня (2-й тур).

² *Sirinelli J.-F. L'exercice du pouvoir présidentiel // Cahiers français. 2012. N° 370. P. 16.*

³ *Suleiman E. Les schizophrénies françaises. P.: Ed. Grasset, 2008. P. 87.*

- 1) 5 мая 2002 года на президентских выборах победу во втором туре одержал лидер партии «Объединение в поддержку республики» Жак Ширак. На прошедших в июне того же года парламентских выборах большинство также получила его партия, завоевав 357 мандатов (из 577);
- 2) 6 мая 2007 года на президентских выборах во втором туре победу одержал лидер партии «Союз за народное движение» Николя Саркози. На парламентских выборах большинство также получила его партия — 313 мандатов;
- 3) 6 мая 2012 года на проведенных президентских выборах также во втором туре победил лидер социалистов Франсуа Олланд. На парламентских выборах (10 и 17 июня) его партия получила 280 мандатов, что не составило абсолютного большинства. Однако коалиция с партией «Европа Экология Зеленые» и «Радикальной партией левых» позволила социалистам получить 331 мандат и сформировать левое пропрезидентское большинство;
- 4) на президентских выборах 2017 года победу также во втором туре одержал лидер партии «Вперед, Республика!» Эммануэль Макрон; на парламентских выборах его партия получила абсолютное большинство — 308 из суммарно распределяемых 577 мандатов депутатов¹.

¹ Примечательно, но на последних парламентских выборах в первом туре было распределено всего четыре мандата (из 577). Рекордно низкой была и явка: больше половины избирателей предпочли не участвовать в выборах. Неявка составила 51,3% в первом туре и 57,3% — во втором. Из 47,5 миллионов французских избирателей на участки не пришли 11 июня 24,4 миллиона, а 18 июня — более 27 миллионов избирателей. Тем не менее парламентские выборы подтвердили «мандат доверия» президенту и его сторонникам. Таким образом, помимо завоеванных партией «Вперед, республика!» (“La République En Marche!”, REM) 308 мандатов альянс с «Демократическим движением» (“Mouvement démocrate”, MoDem) позволил сформировать в Национальном собрании еще более устойчивое пропрезидентское большинство — суммарно 350 из 577 депутатских мест. Из традиционных партий только одна — правоцентристская партия «Республиканцы» — составила относительную оппозицию (112 мандатов). Левый центр — Французская социалистическая партия — потерпел крах, потеряв 90% мандатов по сравнению с итогами выборов 2012 года (30 мандатов в 2017 году против 280 в 2012 году).

В результате президент, опираясь на поддерживающее его центристское парламентское большинство, получил возможность самостоятельно сформировать правительство, не нуждаясь ни в какой коалиции ни с левыми, ни ультраправыми политическими силами. Фактически итоги парламентских выборов развязали Э. Макрону руки в вопросе формирования правительства, что дало основание многим французским политологам предсказывать назначение на пост премьер-министра его соратника — лидера «Демократического движения» Ф. Байру. Еще на стадии предвыборной кампании Байру снял свою кандидатуру с президентской гонки и тем самым обеспечил Макрону мощную электоральную поддержку, призвав своих сторонников голосовать за него. Однако уже 14 мая 2017 года премьер-министром был назначен член правой партии «Республиканцы» Э. Филипп. Официальный представитель президента Б. Гриво дипломатично прокомментировал это назначение:

Филипп — один из тех, кто подходит для этой должности... у него есть парламентский опыт, необходимые компетенции и качества... Есть и другие, кто подходит для этой должности, и он среди них¹.

Удивительным при этом является тот факт, что в период предвыборной кампании Э. Филипп не только представлял оппозиционную партию, но и возглавлял праймериз лидера правых А. Жюппе.

Примечательны слова «Париж стоит обедни» (*Paris vaut bien une messe*), произнесенные еще в XVI веке Генрихом Наваррским, менявшим веру для достижения своих политических целей (и главной — коронации королем Франции Генрихом IV Бурбоном). Они как нельзя лучше отражают политическую ситуацию в современной Франции, а также методы борьбы многих современных французских политиков.

К примеру, до назначения премьер-министром Э. Филипп был и членом левоцентристской «Социалистической партии» (1990–2002), и правоцентристского «Союза за народное движе-

¹ Comment la droite avait anticipé la nomination d'Édouard Philippe à Matignon // Le Figaro. 15 mai 2017.

ние» (2002–2015), после его преобразования в 2015 году примкнул к «Республиканцам»¹. Впрочем, и сам Э. Макрон начинал свою политическую карьеру как член левой Социалистической партии (2006–2009), впоследствии вышел из нее, а в 2016 году создал свою партию «Вперед, Республика!» на принципах, далеких от социалистических. Также и Ж. Коломбо легко вышел из социалистической партии, чтобы получить портфель министра внутренних дел в действующем правительстве. Интересна и политическая судьба социалиста М. Вальса, бывшего премьер-министра Франции. В период предвыборной кампании он резко критиковал Э. Макрона, но стоило тому победить, как Вальс моментально сменил свою политическую ориентацию. Выйдя из социалистической партии, он вступил в «Вперед, Республика!» и даже собрался баллотироваться от нее в парламент. Однако Макрон не простил ему критики в свой адрес и к выборам не допустил.

Примечательно, что на сегодняшний день примерно половина членов «Вперед, Республика!» — это ренегаты из других партий. Так, если на момент создания партии в марте 2016 года ее численность составляла всего около трех тысяч человек, то после победы Макрона в мае 2017 года она возросла более чем в 100 раз, составляя на сегодняшний день более 300 тысяч человек. При этом из 428 членов партии, внесенных в список кандидатов для участия в парламентских выборах, 52% вообще не имели политического опыта, никогда не участвовали ни в выборах, ни в публичной политике.

Аналитики отмечали, что «назначение правого политика на пост премьер-министра — это отличная операция по ослаблению их позиций накануне парламентских выборов»², полагая, что если тот согласится на пост премьера, это внесет раскол в их ряды. Э. Филипп согласился, 14 мая был назначен премьер-министром Республики, а уже 21 июня 2017 года был окончательно сформирован новый, 41-й состав правительства

¹ Впоследствии политическое бюро республиканцев приняло решение об исключении из партии лиц, вошедших в действующее правительство (Э. Филиппа, Ж. Дарманена и С. Лекорню).

² *Mourgue M.* Comment la droite avait anticipé la nomination d'Édouard Philippe à Matignon. *Le Figaro*. 15 mai 2017.

Пятой республики. Национальное собрание проголосовало за доверие правительству большинством в 370 голосов, против высказались 67 депутатов при 129 воздержавшихся.

Таким образом, если в XVI веке в условиях Реформации сильнейшее влияние на политику оказывал религиозный фактор, то в реалиях XX–XXI веков политику определяют партии¹.

Исходя из вышесказанного, конституционные изменения 2000 года заложили прочный фундамент партийно-президентской модели организации государственной власти, характеризующейся единовластием в высших государственных структурах.

На сегодняшний день исчерпало себя некогда актуальное для Пятой республики понятие более свежей легитимности²: отныне не имеет значения, кто — президент или парламент — получил мандат от народа позже. С точки зрения времени своего избрания в случае возможного конфликта между ними и последующего за ним роспуска парламента оба они приобретают равные шансы на победу.

Однако не факт, что практически одновременно проводимые выборы президента и парламента являются гарантией работы государственного механизма лишь по партийно-президентской модели. Степень вероятности, конечно, возрастает, однако не может быть безусловной. Нельзя исключать вариант, при котором народ может проявить непоследовательность

¹ Аспект каналов финансирования деятельности политических партий (в том числе в период проведения предвыборной кампании), а также формы лоббирования интересов выходят за рамки настоящей темы.

² Ситуация, когда один институт власти получает свой мандат позже другого, в теории государства называется *более свежей легитимностью*. В соответствии с ней считается, что власть, получившая мандат от населения последней, обладает истинной поддержкой народа, что ведет к укреплению ее позиций и увеличивает шансы на победу на следующих выборах.

Впервые о значимости более свежей легитимности заговорил в 1986 году Ж. Ширак, желая обезопасить свое правое большинство в Национальном собрании. В этом он ссылался на Ш. де Голля, который, получив в 1969 году на проведенном им референдуме по вопросу децентрализации и реформировании Сената отрицательный ответ, подал в отставку. Тем самым он признал легитимность решения избирателей «более свежей» по сравнению с легитимностью своего избрания на прямых президентских выборах в 1962 году.

и на президентских и парламентских выборах проголосовать за представителей разных партий, в результате чего установится период сосуществования властей. Нельзя также сбрасывать со счетов и возможность роспуска парламента и проведение досрочных парламентских выборов, равно как и досрочное сложение полномочий президентом Республики.

При всей сложности прогнозов важным является только одно — степень реальной поддержки народом партии либо ее лидера. Одним из факторов личного успеха Э. Макрона (а впоследствии по инерции и его партии «Вперед, Республика!», которой за год до выборов не существовало даже в проекте), по мнению многих политологов, был острый институциональный кризис традиционно биполярной французской политической системы. Начиная с 1958 года к власти во Франции поочередно приходили либо голлисты (которые впоследствии объединились в «Союз за народное движение», а сейчас представляют Республиканскую партию), либо социалисты¹. Данный кризис был вызван острыми противоречиями в кругу как правых партий, испытывавших проблемы с определением общих целей и подошедших к выборам 2017 года разобщенными, так и среди социалистов. Президент и лидер социалистической партии Ф. Олланд впервые за историю Пятой республики не стал баллотироваться на второй срок, что было вызвано чрезвычайно низкой оценкой его деятельности². «Вперед, Республика!» смогла создать себе имидж новой политической силы, идущей с программой обновления. На фоне разочарования французов

¹ Даже в периоды сосуществования властей, когда во главе государства становится президент-голлист при социалистическом парламенте и, наоборот, социалист при парламенте, в котором большинство составляли голлисты, система биполярного деления политической системы никогда не нарушалась.

² В соответствии с опросом, проведенным Французским институтом изучения общественного мнения (Ifop), к концу ноября 2016 года подавляющее большинство французов отрицательно оценивали деятельность Франсуа Олланда. Согласно опросу, 79% респондентов указали на то, что они недовольны результатами деятельности президента. Противоположного мнения придерживались лишь 19% французов. Данные были опубликованы газетой Journal du Dimanche. 20 Novembre, 2016; <https://www.lejdd.fr/Politique>

в итогах работы своих традиционных партий (как левых, так и правых) это привело к тому, что французы, по сути, голосовали не за, а против них. Нельзя сбрасывать со счетов и мощнейшую поддержку, оказанную Э. Макрону авторитетными французскими СМИ и крупным капиталом.

Анализ итогов выборов, специфики кадрового состава сформированного правительства, прогнозы относительно возможного кризиса либо, наоборот, стабильности и эффективности политики действующего президента — все это аспекты политологического анализа. Теоретически можно предположить и возможный конфликт между президентом и парламентским большинством, и то, что в президентской партии может произойти раскол и часть депутатов, а может, даже и правительство во главе с премьер-министром примкнут к оппозиции. Вариантов дальнейшего развития политической ситуации множество, исходя из чего *политическая наука* может предложить множество прогнозов. *Правовая наука* более устойчива, ибо правовой анализ осуществляется лишь на основе формально определенных правовых норм и действующих на их основе правовых механизмов разрешения конфликтов между высшими органами государственной власти (в первую очередь между президентом и парламентом).

Таким образом, модель организации государственной власти, существующая во Франции на сегодняшний день, не является единственно возможной. Изменения в законодательстве лишь упрочили положение президента, однако не затронули саму сущность французской государственно-правовой модели, которая предусматривает различные варианты, в том числе и возможность наступления периода сосуществования властей.

В период сосуществования властей объем потенциально возможных для реализации полномочий президента существенно сокращается, однако не превращает его, наподобие президента парламентарной республики, в номинального главу государства. Существует ряд полномочий, которые президент может реализовать вне зависимости от расклада политических сил.

Помимо упомянутого выше права роспуска парламента еще одним действенным инструментом воздействия на партийно-

правительственную власть является участие президента в правотворческом процессе. Статья 13 Конституции наделяет его правомочием подписывать ордонансы и декреты, принятые Советом министров (в котором он председательствует). При этом, как показывает история, президент может в подписи отказать, что в период сосуществования приобретает особую значимость и является эффективным механизмом воздействия на правительство. Так, например, экс-президент Ф. Миттеран в первый период сосуществования в 1986 году заявил, что подпишет только ограниченное количество ордонансов¹, только в социальной сфере и только те из них, которые представляют прогресс по сравнению с предыдущими. В конце концов он отказался поставить подпись, в частности, под Ордонансом о свободе цен, конкуренции и деприватизации².

По мнению некоторых французских юристов, подобный шаг президента был неконституционен, так как «если в статье 13 Конституции Франции записано, что “президент подписывает ордонансы”, то эта норма императивна и у него нет возможности не выполнить эту обязанность»³. Ж. Массо же, наоборот, полагал, что

Конституция предоставила президенту нечто большее, чем роль простого писаря. Подписывая ордонанс, он становится настоящим автором решения⁴.

Аналогичной точки зрения придерживался и М. Дюверже, который полагал неоспоримым право вето президента на правительственные ордонансы. Правда, объяснял он это отсутствием в Конституции указания на срок, в течение которого президент должен поставить свою подпись, что, по сути, и позволило ему

¹ «Мой долг, — отмечал Ф. Миттеран, — обеспечить национальную независимость с превашированием национальных интересов» // *Le monde*. 14 Juillet. 1986.

² Ordonnance N° 86–1243 du 1 décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

³ *Cohendet M. A. La cohabitation. Leçons d’une expérience*. Paris, 1993. P. 42.

⁴ *Massot J. Opp. cit.* P. 102.

отложить решение вопроса на неопределенный срок, а это быть приравнено к вето¹.

Ничто не может заставить президента подписать правительственный ордонанс,

обобщает данную позицию М. Тропе².

Именно данное полномочие и заставляет некоторых авторов говорить об ответственности правительства перед президентом³. По Конституции президент таким правом не обладает, это в любом случае должна быть инициатива парламента. Однако ответственность здесь может рассматриваться и в более широком смысле — как подконтрольность.

Подконтрольность правительства президенту в период партийно-президентской власти является безусловной. Однако и наступление периода сосуществования не выводит правительство полностью из-под контроля президента. То, что президент подписывает регламентарные акты правительства и председательствует на его заседаниях, характеризуют то влияние, которое он продолжает оказывать на правительство. Таким образом, ни правительство не может принимать акты без их подписания президентом, ни президент не может подписать акты, не принятые правительством. Соответственно президент и премьер-министр вынуждены считаться с позицией друг друга, «сосуществовать на одном поле битвы»⁴, даже несмотря на то, что в этот период они принадлежат к разным политическим партиям.

¹ *Duverger M.* Le systeme politique français. Paris, 1996. P. 555.

² *Troper M.* La signature des ordonnances, fonctions d'une controverse // *Pouvoirs*. 1987. № 41. P. 75–91.

³ См.: *Маклаков В.* Конституция Франции (вступительная статья) // Конституции зарубежных государств. М., 1997. С. 96.

⁴ *Gilson B.* La decouverte du regime presidential. Paris, 1982. P. 389.

Правотворчество как отражение французской модели разделения властей

Институциональная и функциональная гибкость французской модели разделения властей проявляется и в правотворческом процессе. Реализация правотворческой функции поделена между законодательной и исполнительной властью, что выражается в функциональной специфике деятельности парламента и правительства. Конституция Франции поделила всю область правотворчества на законы, принимаемые парламентом (законодательной властью), и регламентарные акты правительства за подписью президента (исполнительной властью).

Таким образом, компетенция парламента Франции в законотворческой сфере носит ограниченный характер. К числу вопросов, по которым могут приниматься законы, отнесены (статья 34):

- гражданские права и основные гарантии, предоставляемые гражданам для осуществления публичных свобод, плюрализм и независимость СМИ;
- гражданство, гражданское состояние и правоспособность, семейно-имущественные отношения, наследование и дарение;
- определение тяжких преступлений и преступлений средней тяжести, а также налагаемых на них наказаний; уголовное судопроизводство, амнистия; создание новых судебных инстанций;

- ставки и условия взимания всякого рода налогов; порядок денежной эмиссии;
- порядок выборов в палаты парламента и органы местного самоуправления;
- установление категорий публичных учреждений;
- основные гарантии, предоставляемые гражданским служащим и военнослужащим;
- национализация предприятий и передача собственности предприятий публичного сектора в частный.

Исходя из этого, в соответствии со статьей 37 весь спектр отношений, не регламентированный статьей 34, по умолчанию регулируется регламентарными актами правительства. При этом в корне неверно считать их подзаконными (в классическом понимании), ибо вопросы, по которым они принимаются, вообще исключены из сферы законодательного регулирования. Они принимаются не на основании и тем более не во исполнение законов, а имеют первичную правовую природу и юридическую силу закона. Конституция Франции не содержит исчерпывающего перечня их правовых форм, однако на практике ими могут быть ордонансы (либо постановления, от фр. *ordonner* — постановлять, предписывать), декреты (либо указы, от фр. *décret* — указ), решения, инструкции.

Регламентарные акты, и в первую очередь ордонансы, играют значительную роль в правотворческом процессе Франции. Об этом свидетельствует и статистика роста их числа. Так, если в период с 1984 по 2003 год было принято всего 155 ордонансов, то с 2004 по 2017 год их число возросло до 489¹.

Рост показателей обусловлен также практикой делегирования законодательных полномочий, предусмотренной статьей 38 Конституции. Эта норма наделяет парламент правом делегировать правительству собственные законодательные полномочия, но только по вопросам, перечисленным статьей 34, и лишь на ограниченный срок. В данном случае реализация полномочий осуществляется в форме ордонансов. Например, в последнюю неделю июля 2018 года парламент официально разрешил

¹ *Mauduit L. Ordonnances: aux sources du coup d'Etat permanent. Mediapart. 28 juin 2017.*

правительству вносить изменения в Трудовой кодекс путем принятия ордонансов (*par ordonnances*)¹.

Однако это лишь один из вариантов, который может использовать правительство для принятия решений. Иной вариант устанавливает, в частности, статья 74–1 Конституции, регламентирующая более легкую процедуру адаптации законов на заморских территориях Франции². Реализуема она путем принятия правительственных ордонансов только на основе полученного от Государственного совета заключения. Данная процедура была введена в действие конституционной реформой 2008 года и примечательна тем, что не требует одномоментного одобрения парламентом — согласие должно быть получено в течение 18 месяцев после опубликования.

Сопоставляя два данных механизма, можно заметить, что именно второй вариант более активно использовало правительство за последние годы. Статистика показывает, что в соответствии с требованиями статьи 38 был издан 71 ордонанс, а в соответствии с процедурой статьи 74–1–223 ордонанса, что превосходит первый вариант более чем в 3 раза³.

Еще одним полномочием, которое может быть реализовано правительством в форме ордонансов, является утверждение проекта закона о бюджете или о финансировании социальной сферы. Данную сферу регламентирует принятый в 1959 году Ордонанс об органическом законе относительно финансовых законов (или, как называют его французы, «Финансовая кон-

¹ Речь идет о либерализации трудового законодательства, которое предоставляет работнику и работодателю право заключать договор, не соответствующий трудовому законодательству (по аналогии с существующей практикой США).

² Их перечень содержится в статье 72–3 Конституции Франции. К заморским территориям Франции относятся: Гваделупа, Гвиана, Мартиника, Реюньон, Майотта, Сен-Бартелеми, Сен-Мартен, Сен-Пьер и Микелон, острова Уоллис и Футуна и Французская Полинезия. Также особый статус имеет Новая Каледония и французские Южные и Антарктические земли и Клиппертон.

³ Статистика приведена на период с 2008 по 2015 год. https://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances0.htm

ституция Франции»)¹. Ордонанс существенно ограничил компетенцию парламента в финансовой сфере в пользу исполнительной власти, она сведена лишь к одобрению финансовой политики, проводимой правительством. При обсуждении проекта бюджета парламентарии могут вносить изменения, лишь предложив компенсационные меры для соблюдения принципа сбалансированности бюджета и только при условии получения предварительного одобрения правительства. На принятие бюджета парламенту дается 70 дней, в противном случае он вводится в действие правительственным ордонансом (статьи 47 и 47-1 Конституции)².

Таким образом, Конституция Франции изобилует нормами, регламентирующими механизм взаимоотношений между правительством и парламентом, в том числе и в правотворческой сфере.

Однако ключевой, на наш взгляд, среди них является статья 49. В соответствии с ней премьер-министр после обсуждения в Совете министров может поставить перед Национальным собранием вопрос о доверии к правительству в связи с голосованием по проекту финансового закона или закона о финансировании социального обеспечения. Исходя из этого, принятие бюджета увязывается с голосованием о доверии, что безусловно добавляет значимости данному вопросу и еще раз доказывает функциональную гибкость французской модели разделения власти.

Особое значение в данном вопросе приобретает субъектный аспект государственно-правовой модели Франции. В период установления единой партийно-президентской власти трудности с правотворчеством (как с принятием законов, так и регламентарных актов) в целом маловероятны: акты утверждаются и промульгируются представителями одного политического блока. Однако в случае возникновения разногласий между политическими соратниками, равно как и в период установления

¹ Ordonnance № 59-2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances <http://www.legifrance.gouv.fr/>

² На практике за весь период существования Пятой республики данная норма применена не была.

существования властей, могут возникнуть проблемы с промульгацией законов и с подписанием президентом регламентарных актов.

В отношении законов Конституцией предусмотрена возможность преодоления вето президента, которое носит отлагательный характер¹. Сложнее обстоит дело с регламентарными актами правительства, ибо отказ президента их подписать является окончательным, преодолеть его невозможно.

По Конституции право законодательной инициативы принадлежит только премьер-министру и членам парламента (статья 39 Конституции). Если первоначально (с 1958 года) депутаты были наделены довольно ограниченными полномочиями для его реализации, то реформа 2008 года расширила их круг: отныне в ходе обсуждения в комитетах правительственных законопроектов депутаты могут вносить изменения в тексты и даже полностью их изменять. Парламент получил автономию в определении собственной повестки дня, возможность формулировать собственные заключения и даже возражения на президентские назначения, что, по мнению некоторых политологов, свидетельствует об «общем векторе развития политической системы во Франции, который выражается в движении в сторону парламентаризма»².

Юридически президент правом законодательной инициативы не наделен, однако законопроекты, вносимые премьер-министром, подлежат обязательному обсуждению на заседании Совета министров, в котором он председательствует. Таким образом, даже в случае, если акт был предложен правительством в обход позиции президента, последний имеет право не подписать его. То есть при всех раскладах политических сил президент все же является активным участником законотворческого процесса.

¹ Институт президентского вето не получил во Франции широкого распространения: конституционная практика свидетельствует в большей степени о поиске компромисса на стадии обсуждения законопроекта, нежели на стадии его промульгации.

² *Медушевский А.* Сравнение конституций России и Франции: дуалистическая система и ее трансформация // Политические институты России и Франции. М., 2015. С. 102.

Своего рода квазизаконодательной инициативой являются послания президента Конгрессу парламента¹. За последний год порядок их оглашения претерпел изменения. В предыдущие годы послание главы Республики направлялось законодателям в письменном виде и зачитывалось премьер-министром. Э. Макрон стал первым, кто выступил перед Конгрессом лично. В своем послании он пообещал провести не менее масштабную реформу, чем была проведена в 2008 году Н. Саркози, сократить на треть число депутатов Национального собрания и Сената, обновить армию, упростить законодательный процесс и принять еще ряд мер, касающихся внутренней политики.

Я хочу, чтобы мы избегали полумер и косметических средств. Эти реформы будут представлены и утверждены в парламенте, но в случае необходимости я привлеку к участию в голосовании наших сограждан на референдуме,

отметил он, имея в виду возможность применения статьи 11 Конституции².

При этом Конституция, не наделяя президента правом законодательной инициативы, предоставляет ему право принятия собственных регламентарных актов (статья 19). В зависимости от предмета правового регулирования эти акты могут требовать последующей контрасигнатуры премьер-министром (либо иным ответственным министром), а могут реализовываться президентом самостоятельно. В этом случае речь идет о клю-

¹ Так, Ф. Миттерану в первый период сосуществования эти послания серьезным образом помогли восстановить престиж социалистической партии в целом и свой личный престиж в частности. Полностью отстраняясь от политики правительства, и прежде всего от его недостатков, президент критиковал в «посланиях нации» премьер-министра и выглядел в глазах граждан непричастным к экономическим и социальным проблемам, существующим в обществе. «Не проходило недели или хотя бы двух, чтобы Ф. Миттеран по причине или без таковой не попытался бы осудить правительство, критиковать его политику или дестабилизировать ее. Его поведение походило на поведение партийного лидера, а не главы государства» (Интервью Ж. Ширака французскому телевидению: *Le Quotidien de Paris*. 8 Décembre 1990).

² <https://bd.ambafrance.org/Message-du-president-Emmanuel-Macron>

чевых полномочиях, направленных на обеспечение нормального функционирования государства:

- назначении премьер-министра;
- проведении референдума;
- роспуске Национального собрания;
- введении чрезвычайного положения;
- направлении посланий Конгрессу (обеим палатам парламента);
- участии в формировании Конституционного совета, а также направлении в него запросов по проверке конституционности законопроектов, подлежащих промульгации.

Что касается вопроса о назначении на военные и гражданские должности, согласно абзацу 2 статьи 13 Конституции правом назначения на эти должности обладает президент. Однако абзац 1 статьи 21 предоставляет эти полномочия и премьер-министру, уточняя, что «при соблюдении положений статьи 13 он осуществляет регламентарные полномочия и назначает на гражданские и военные должности». Так как президент имеет право налагать вето на правительственные ордонансы и декреты, то он вправе отменить и любое назначение или отставку высших чиновников, принятых декретом Совета министров, в котором сам председательствует¹. В то же время в соответствии с абзацем 4 статьи 13 Конституции и ст. 3 Ордонанса от 28 ноября 1958 года он может делегировать эти полномочия премьер-министру с возможностью последующего субделегирования полномочий соответствующим министрам. Во времена де Голля компетенция президента традиционно распределялась «по горизонтали»: он сосредоточивал в своих руках руководство вооруженными силами и внешней политикой, руководство же экономикой и социальными делами оставлял премьеру и кабинету (но под своим контролем). Последующие президенты предпочитали разделение компетенции «по вертикали» — решали все наиболее важные вопросы, оставляя премьеру вопросы оперативного управления². Иначе говоря,

¹ *Duverger M.* Le système politique français. Paris, 1996. P. 547.

² См.: *Энтин Л.* Разделение властей. Опыт современных государств. М., 1995. С. 127.

определение стратегии правительственной деятельности оставалось в руках президента, тактика же определялась правительством.

Также президент Франции имеет право созыва внеочередной сессии парламента¹. Особую актуальность это полномочие приобретает для него в период сосуществования властей. Во время первого периода сосуществования Ф. Миттеран провозгласил, что

созыв такой сессии — это прерогатива президента, и правительство не может ни наметить, ни назначить ее созыв, ни определить повестку дня заседания. За эти действия несет ответственность и имеет свое суждение о них только президент Республики².

Это, по мнению некоторых французских ученых, неконституционно, так как «президент не имеет права отказать премьер-министру или парламентскому большинству в созыве внеочередной сессии, поскольку статья 29 Конституции гласит: «Парламент созывается на внеочередную сессию», а не “может созываться”, то есть имеет место императивный характер данного требования»³. Впрочем, есть и те, кто придерживается иного мнения, обосновывая свою позицию тем, что в Конституции отсутствует указание на срок, в течение которого прези-

¹ Такая сессия открывается и закрывается декретом президента (статья 30 Конституции), однако необходимое условие для этого — требование премьер-министра или большинства членов Национального собрания (статья 29 Конституции).

Оригинальный прецедент в этой области был создан Ш. де Голлем. В ответ на требование большинства Национального собрания созвать внеочередную сессию он разъяснил, что Конституция закрепляет за Национальным собранием только право потребовать созыва внеочередной сессии. Решение же о том, созывать ее или нет, остается за президентом Республики. Основываясь на подобном толковании, он отказал в проведении подобного рода сессии в 1962 году, хотя ее требовало большинство депутатов.

² Le Monde. 27 juin 1993.

³ Cohendet M. A. La cohabitation. Leçons d'une expérience. Paris, 1993. P. 34.

дент должен созвать парламент, исходя из чего он вправе самостоятельно решать данный вопрос¹.

Таким образом, модель организации государственной власти во Франции имеет сложный характер, позволяющий ей в зависимости от политической конъюнктуры приближаться то к парламентской, то к президентской моделям организации государственной власти. В то же время, соединяя в себе некоторые институты одной и другой, французская государственно-правовая модель трансформирует их в присущие только ей и характеризуется специфическими только для нее чертами. От президентской модели заимствуется институт избираемого народом президента, обладающего полномочиями исполнительной власти, от парламентской — парламентская ответственность правительства, возглавляемого премьер-министром.

Некоторые авторы называют подобную систему исполнительной власти бицефальной. В действительности же она скорее дуалистическая, где как бы конкурируют два источника правительственных полномочий: парламент и президент. Она дуалистическая не в том смысле, что власть президента и власть парламента формально имеют разные источники (и президент, и парламент во Франции являются прямыми представителями народа), а в том, что президент и парламентское большинство могут быть разными политическими субъектами — представителями разных конкурирующих партий. То есть правительство может быть либо президентским, либо парламентским.

Казалось бы, логику парламентаризма и президентализма совместить нельзя: если правительство формируется парламентом, оно должно опираться на поддержку парламентского большинства (принцип парламентаризма); если же правительство формируется президентом, то вотум доверия со стороны парламента ему не нужен (принцип президентской государственно-правовой модели)². Однако Пятая республика совме-

¹ *Massot. J. Chef de l'état et chef du gouvernement: dyarchie et hierarchie. Paris, 1993. P. 113.*

² Ш. де Голль по этому поводу писал: «Все-таки, замечают некоторые из тех, кто еще не проникся современной концепцией государства, что правительство, формируемое президентом, в то же время ответственно перед

щает в себе данные базовые принципы. Более того, в результате образуется своеобразный механизм с уникальной, присущей только ей, характеристикой организации государственной власти. Смешанной она называется потому, что *президент и парламент конкурируют за право формирования правительства*.

В этом аспекте большое значение имеет партийная принадлежность президента и парламента. Если она совпадает, то правительство, по сути, формируется президентом (который к тому же опирается на поддерживающее его парламентское большинство), если нет — оппозиционным парламентом (оппозиционным парламентским большинством).

Таким образом, независимо от того, какая партия — президентская или оппозиционная ему — побеждает на парламентских выборах, *правительство всегда опирается на парламентское большинство*. Исходя из этого, *дуализм смешанной (французской) государственно-правовой модели* означает, что правительство должно быть либо *при президенте* (президент, опирающийся на своих соратников в парламенте, формирует свое правительство, фактически возглавляя его), либо *при парламенте* (правительство правит отчасти вместе с оппозиционным президентом, опираясь на поддерживающее его парламентское большинство).

По меткому замечанию А. Шайо, правительство исполняет роль паромы между президентом и парламентом: «стоит либо

парламентом. Как можно совместить это? Ответим, что народ — суверен, избирая президента, доверяет ему. Этот факт — суть всех явлений, самое главное из нового, что было привнесено. В результате правительство, назначаемое президентом, члены которого к тому же не могут быть парламентариями, перестает, как раньше, зависеть от палат парламента, и прежде всего от расстановки политических сил в них. Кроме того, отношения между правительством и парламентом предполагают выражение недоверия только в исключительных случаях, при наличии серьезных причин. При подобных крайних обстоятельствах президент, обязанный поддерживать непрерывность государства, имеет для этого определенные средства, поскольку он может прибегнуть к народу, который станет судьей в данном конфликте путем новых выборов или референдума, или обеих процедур одновременно. Таким образом, в подобной ситуации всегда есть демократический выход» (Цит. по: *Duverger M. Le systeme politique français. Paris. P. 574*).

на одной, либо на другой стороне, то есть может зависеть либо от президента, либо от парламента»¹.

Партийная принадлежность президента и парламентского большинства во французской государственно-правовой модели может образовать две полярные друг другу модели организации государственной власти:

- 1) Президент и парламентское большинство принадлежат к одной партии. В этом случае можно говорить об установлении партийно-президентской власти, во главе которой стоит президент — лидер партии большинства в парламенте, опираясь на которое, он формирует правительство, по сути, самостоятельно, становясь его главой.
- 2) Президент и парламентское большинство принадлежат к разным партиям. В данной ситуации (называемой сосуществование властей) парламентскому большинству и фактически сформированному им правительству (партийно-правительственной власти) противостоит президент — лидер оппозиции. В этом случае исполнительная власть приобретает характер двуглавой: ее осуществляют и премьер-министр, и президент.

Важнейшими из полномочий президента, которые он может реализовать при всех возможных раскладах политических сил, в том числе и в период сосуществования властей, являются:

- роспуск парламента;
- иные значимые полномочия, не подлежащие контрасигнатуре членов правительства, в частности:
- подписание регламентарных актов правительства;
- назначение референдума;
- созыв внеочередной сессии парламента;
- осуществление функций Верховного главнокомандующего.

То есть президент даже в период существенного ослабления сферы его влияния на партийно-правительственную власть способен противостоять ей в объеме своих неизменных полномочий.

¹ Шайо А. Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. М., 2001. С. 91.

Таким образом, особенностью смешанной *государственно-правовой модели* современной Франции, отличающей ее от президентской и парламентской, является возможность конкуренции между президентом и парламентом за право формирования правительства, а главным признаком — то, что правительство в определенных ситуациях может быть сформировано как президентом, так и парламентом.

За 60 лет, прошедших со дня принятия Конституции Франции, установленная ею государственно-правовая модель продемонстрировала свою стабильность, оказалась способной преодолеть политический кризис и заложила основу эффективного механизма государственного управления. Однако если разработка Конституции Французской Республики 1958 года была направлена на модернизацию существующей системы государственной власти, то становление современного российского конституционализма происходило в принципиально иных условиях. Это было не реформирование устаревших и неэффективных государственных институтов, а формирование новой государственности, выстраивание нового фундамента общественно-государственной жизни на принципиально новых основах. Ни о какой преемственности речь не шла — наоборот, наблюдалась масштабная ломка старого режима и выстраивание новой системы.

Российский путь к Конституции 1993 года

За всю свою историю Россия не раз переживала слом систем подобного рода, периоды радикальных смен формаций, векторов развития, политических режимов. Централизация государственной власти сменяла децентрализацию, возникали идеи ограничения абсолютизма, разрабатывались проекты конституций, проводились либеральные реформы, которые сменялись контрреформами. Попытка ограничения самодержавия и перехода к конституционализму начала XX века сопровождалась революционной ситуацией и первой в XX веке русской революцией, которые в конце концов привели к катастрофе в октябре 1917 года. Установление Советского государства, а впоследствии и СССР также характеризовалось переменчивостью целей и задач на различных этапах государственного развития, что нашло отражение в специфике каждой из советских конституций: 1918 года, 1924 года, 1936 года, 1977 года. При этом принятие союзной конституции требовало обновления и республиканских конституций соответственно в 1925, 1937, 1978 годах. По сути, принятие каждой из них имело двойственный характер: с одной стороны, ознаменовывало окончание старого и переход к новому этапу государственного строительства, обозначало постановку новых целей и задач, принципов и векторов государствен-

ного развития. С другой стороны — сохраняло преемственность советской социалистической традиции, проявляющейся во всем многообразии базовых социалистических принципов, идеологической, политической, экономической основах государственности, формировании и осуществлении государственной власти.

Традиционно все советские конституции (и Конституция СССР 1977 года в статье 6 в том числе) провозглашали, что Коммунистическая партия является «ядром политической системы». Следствием этого было дублирование всей системы государственной власти коммунистическим партийным аппаратом. Руководство партией осуществляли не съезды КПСС, как определял ее Устав, а Политбюро и руководители отделов и секторов аппарата ЦК КПСС. По сути, происходило сращивание высших звеньев партийного и государственного аппаратов, а все руководители высшего партийного звена напрямую осуществляли государственную власть. Секретари ЦК руководили отделами аппарата ЦК КПСС. Структура аппарата ЦК дублировала органы государственной власти, а также отражала систему союзных министерств и ведомств.

Любое решение министерства и ведомства, которое затрагивало существенные стороны жизни государства, предварительно согласовывалось с соответствующими секторами и отделами аппарата ЦК, а при необходимости — с Секретариатом или Политбюро ЦК. При этом важнейшим инструментом управления и формирования кадрового состава были не выборы либо конкурс, а номенклатурный принцип: высшие посты в органах власти и управления могли занимать только лица, утвержденные в должности решениями Секретариата или Политбюро ЦК и включенные в номенклатуру ЦК. Явной спецификой кадрового состава государственной службы советского периода была ее замкнутость и формирование лишь номенклатурным путем¹.

Конституция предусматривала институт выборов, однако на деле они имели характер формальной, ритуальной процедуры, которая не влияла на состав государственных органов. В вы-

¹ См.: Авакьян С. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: Сашко, 2012. С. 82.

борах народных избранников не было главного — альтернативности: доперестроечный избирательный бюллетень содержал единственную фамилию, им всегда был кандидат «блока коммунистов и беспартийных», хотя теоретически и не запрещалось выдвигать альтернативных кандидатов¹. Правом на выдвижение согласно действовавшему законодательству обладали не только КПСС, ВЛКСМ и профсоюзы, но и «другие общественные организации», а также трудовые и воинские коллективы. Но на практике на собраниях организаций и коллективов всегда одобрялись лишь кандидатуры, спущенные «сверху».

Попытка сломить эту практику была предпринята группой «Выборы-79», созданной в феврале 1979 года и состоявшей примерно из 40 диссидентов. Группа выступила с заявлением о намерении выдвинуть собственных кандидатов в депутаты Верховного Совета СССР (выборы должны были пройти 4 марта 1979 года) — историка Р. Медведева и инженера Л. Агапову. Для этого группе необходимо было зарегистрироваться в качестве общественной организации и тем самым получить право на выдвижение кандидатов. Однако ей было отказано и в первом, и во втором.

Все это привело к созданию феномена советской электоральной системы. Как правило, в выборах принимали участие 98–99% избирателей², которые практически единогласно отдавали

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

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

голос единственному кандидату. Несмотря на положение Устава КПСС, в соответствии с которым член партии имел право избирать и быть избранным, прямые выборы фактически существовали лишь на уровне первичной партийной организации. Все остальные уровни представляли собой множественное просеивание делегатов через жернова партийных комитетов. Отсутствие реальной политической конкуренции, монополия КПСС на власть обусловили распространение социальной апатии и накопление потенциала недоверия к закостеневшей политической системе. Принцип советской демократии, объявленный «руководящим принципом организационного строения жизни и деятельности партии», на деле лишь имитировал проведение выборов и участие членов КПСС в реализации управленческих функций. Фактически все полномочия были сосредоточены у партийного аппарата высшего звена. Замкнутость властной элиты, ее практическая несменяемость и безответственность, бессрочность осуществления полномочий партийно-государственным номенклатурным аппаратом — все это порождало множество противоречий как в самой партийной системе, так и во взаимоотношениях с обществом.

Преобразования, начатые в апреле 1985 года провозглашением совершенствования экономической системы (так называемого ускорения), впоследствии нашли продолжение в объявленной в январе 1987 года перестройке политической системы и системы государственного управления, в которой к этому периоду наметилась настоящая министерская чехарда. Период 1986–1988 годов ознаменовался процессом бесконечного слияния-разделения министерств и ведомств, причем найти в данном процессе какую-либо логику и закономерность невозможно¹.

голосования опровергают лживые вымыслы буржуазных пропагандистов о нашей политической системе, органах государственной власти в СССР, о социалистической демократии» // Правда. 1984. 6 марта.

¹ Например, 20 июля 1987 года были ликвидированы Министерство тракторного и сельскохозяйственного машиностроения СССР и Министерство машиностроения для животноводства СССР и на их базе создано Министерство тракторного и сельскохозяйственного машиностроения СССР; 2 декабря 1988 года оно было ликвидировано. В августе 1986 года Министерство строительства СССР было «районировано»: на его базе было создано четыре министерства, ведающих

К концу 80-х годов кризис управления в СССР достиг своего апогея, решить который можно было глобальной конституционной реформой, в 1988 году были приняты многочисленные поправки в тексты союзной и республиканских конституций¹.

Конституция СССР 1977 года (и на ее основе республиканские конституции) разрабатывались по принципу преемственности исторического пути, пройденного государством с 1917 года, и регламентировали факт построения «развитого социалистического общества как закономерного этапа на пути к коммунизму». После объявленного в июне 1988 года курса на политическую реформу и принятия в декабре 1988 года Закона СССР «О выборах народных депутатов СССР»² все изменения были направлены на слом старого социалистического государственно-правового механизма и построения нового, основанного на принципах народовластия, федерализма, республиканской формы правления и разделения власти. Изменения, внесенные в текст конституций с 1988–1989 года, фактически отвергли все базовые установки и принципы социализма.

В то же время преемственность советской государственно-правовой модели своеобразным образом определяла правовой статус высшего органа государственной власти. Первоначально Конституцией РСФСР 1918 года высшим органом государственной власти был объявлен Всероссийский съезд Советов, а после образования СССР в 1924 году его преемник — Съезд Советов СССР. В Конституции 1977 года — это уже Верховный Совет СССР, который доминировал в механизме государства вплоть до 1988 года. 1 декабря 1988 года был принят Закон СССР «О выборах народных депутатов СССР», в соответствии с которым в период с 1989–1991 годов в качестве высших органов государственной власти СССР вместо одного Верховного Совета СССР была учреждена связка двух органов — Съезда народных депута-

строительством в разных районах СССР. В 1989 году они были упразднены. И таких примеров можно привести множество.

¹ За весь период действия Конституции СССР (1977–1993 годы) поправки в нее вносились 6 раз.

² Закон СССР от 01.12.1988 «О выборах народных депутатов СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 729.

тов СССР и Верховного Совета СССР¹. Таким образом, юридически высшим органом государственной власти стал Съезд, правомочный принимать решения по любому вопросу, отнесенному к ведению СССР. Верховный Совет СССР был определен как постоянно действующий законодательный и контрольный орган государственной власти СССР, избираемый Съездом из числа народных депутатов СССР и подотчетный ему.

Естественно, подобное институциональное и функциональное доминирование не предполагало разделения власти. Наоборот, говоря о государственно-правовом механизме советского периода, уместнее было бы использовать термин «центризм». Особенно ярко это демонстрировал идеологический фон — отсутствие политического плюрализма, многопартийности (то есть возможного субъектного аспекта разделения власти).

Поправки, внесенные в текст Конституции СССР в декабре 1988 года, позволили привлечь к управлению широкие массы населения, и в первую очередь интеллигенцию. В результате помимо избрания депутатов от территориальных и национально-территориальных избирательных округов в Съезд избирались представители от общесоюзных общественных организаций: КПСС, ВЦСПС и кооперативных организаций (колхозов и потребкооперации), от ВЛКСМ, женских советов, организаций ветеранов войны и труда, научных обществ, творческих союзов и других общественных организаций, имеющих общесоюзные органы².

¹ Закон СССР от 01.12.1988 № 9853-ХI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 49. Ст. 727.

² Депутаты, избравшиеся народом по одномандатным округам, проходили многоступенчатую процедуру выдвижения. Депутаты, баллотировавшиеся по территориальному признаку, выдвигались по округам, сформированным пропорционально проживающему в нем населению. Депутаты по региональному признаку, имевшие право затем избираться в Совет национальностей, избирались равным количеством от каждой союзной республики.

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

Знаковыми событиями деятельности III Съезда народных депутатов стала отмена в марте 1990 года статьи 6 Конституции, ставшая отправной точкой процесса формирования многопартийности в СССР¹, а также внесение проектов законов СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции СССР по вопросам политической системы» и «Об учреждении поста Президента СССР». Принятие этих законов привело не только к учреждению данного института власти, но и к изменению формы правления СССР. Рассматривая конституционность данных актов, Комитет по конституционному надзору СССР² подтвердил необходимость и своевременность их решений, сославшись на то, что традиционный лозунг «Вся власть Советам!» противоречит избранному политическому курсу. Была обозначена необходимость введения государственной власти в правовое поле в первую очередь за счет нормативного закрепления концепции разделения власти и усиления личной ответственности высшего должностного лица за проводимые им реформы. Закон определял президента как главу государства, ограничивал исполнительно-распорядительные функции Верховного Совета, фактически сохранив за ним только законодательные и ряд контрольных полномочий. Высшие органы государственной власти (Съезд народных депутатов и Верховный Совет) в соответствии с внесенными изменениями могли контролировать деятельность президента лишь в форме заслушивания его ежегодных докладов о наиболее важных вопросах внутренней и внешней политики, о положении страны.

¹ Результатом этого процесса стало создание многочисленных оппозиционных партий: Республиканской, Демократической, Либеральной демократической, Конституционно-демократической и т. д.

² Законом СССР от 01.12.1988 № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» было установлено, что Комитет конституционного надзора СССР избирается Съездом народных депутатов СССР сроком на 10 лет из числа специалистов в области политики и права в составе председателя, заместителя председателя и 21 члена Комитета (впоследствии — 25), включая представителей от каждой союзной республики.

Полномочия и порядок деятельности Комитета конституционного надзора СССР были определены Законом СССР от 23.12.1989 «О конституционном надзоре в СССР» (введен в действие с 1 января 1990 года).

В то же время открытым оставался вопрос о месте президента в системе государственной власти. И хотя по нормам Конституции он не возглавлял исполнительную власть, статья 127.3 Конституции предусматривала, что президент СССР возглавляет систему органов государственного управления и обеспечивает их взаимодействие с высшими органами государственной власти. По согласованию с Советом Федерации¹ и Верховным Советом он наделялся правом формировать Кабинет министров СССР, назначать и освобождать от должности премьер-министра и членов кабинета.

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

В дальнейшем полномочия президента продолжали расширяться. В соответствии с принятым в сентябре 1990 года Законом СССР «О дополнительных мерах по стабилизации экономической и общественно-политической жизни страны» президент был наделен законотворческими полномочиями по вопросам, относящимся к ведению Верховного Совета СССР (правда, с оговоркой, что это полномочие срочное и вводится на период реформ на полтора года).

По Конституции СССР президент должен был избираться гражданами путем прямого и тайного голосования сроком на пять лет. Однако в 1990 году в порядке исключения и прези-

¹ В отличие от современного Совета Федерации, в одноименный орган реалей 1990 года входили вице-президент СССР и президенты (высшие государственные должностные лица) союзных республик.

дент, и вице-президент были избраны Съездом народных депутатов СССР.

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

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

В 1990 году прошли выборы в Съезд народных депутатов РСФСР. Несмотря на победу коммунистов, «Демократическая Россия» сумела консолидировать вокруг себя политические силы (в том числе и ренегатов из КПСС), результатом чего стало принятие в июне 1990 года «Декларации о государственном суверенитете РСФСР»¹. Она декларировала раздел общенародного достояния СССР и верховенство республиканских законов над законами СССР. Это был первый правовой акт, заложивший основу последующего развала Союза, юридически оформленного 26 декабря 1991 года.

В октябре 1990 года принимается беспрецедентный с юридической точки зрения Закон РСФСР «О действии актов Союза ССР на территории РСФСР», устанавливающий наказание для граждан и должностных лиц, исполняющих союзные законы, не ратифицированные Верховным Советом РСФСР². Далее был принят Закон РСФСР «Об обеспечении экономической

¹ Итоги голосования за Декларацию: 907 — за, всего 13 — против, 9 — воздержались. Одним из самых спорных пунктов декларации стал пятый — верховенство законов РСФСР над законами СССР.

² Статья 6: «В случае совершения действий... граждане, должностные лица, государственные органы и органы общественных, политических, кооперативных и иных организаций и предприятий несут ответственность в соответствии с законодательством РСФСР».

основы суверенитета РСФСР», который перевел предприятия союзного подчинения под юрисдикцию РСФСР. Впоследствии Закон о бюджете 1991 года ввел одноканальную систему налогообложения, лишая союзный центр собственных финансовых источников.

На основании проведенного 17 марта 1991 года референдума¹ Верховным Советом РСФСР был принят Закон «О Президенте РСФСР»². Аналогично союзному законодательству вместе с президентом избирался и вице-президент РСФСР, при этом обе кандидатуры баллотировались вместе и вносились в избирательный бюллетень как единый пункт. Выборы проходили по мажоритарной системе абсолютного большинства и по результатам голосования пара Б. Ельцин — А. Руцкой победила уже в первом туре, получив 57,3% голосов³.

К президенту РСФСР переходили функции высшего должностного лица и главы исполнительной власти. С согласия Верховного Совета он мог теперь назначать председателя Совета министров (остальных министров единолично), осуществлять руководство деятельностью правительства, получил право объ-

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

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

² Закон РСФСР от 24.04.1991 № 1098-1 «О Президенте РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1991. № 17. Ст. 512.

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

являть чрезвычайное положение (которое подлежало утверждению Верховным Советом). Также он был наделен правом законодательной инициативы (Совет министров, напротив, его терял) и отлагательного вето на законы (которое, однако, Съезд мог преодолеть простым большинством голосов).

Однако права президента все же были несколько ограничены: он не мог распустить ни Съезд, ни Верховный Совет и не мог использовать полномочия для изменения национально-государственного устройства. В этом проявлялось противоречие между двумя конституционно установленными высшими органами государственной власти — Съездом и президентом, что впоследствии усугубило и приблизило конституционный кризис. По сути, главной проблемой всех последовавших затем съездов стало «перетягивание каната» между президентом и депутатским корпусом (а точнее, с постепенно складывавшимся антипрезидентским большинством).

19 августа 1991 года с целью восстановить управляемость СССР, предотвратить его развал и остановить тенденцию сепаратизма республик, и прежде всего РСФСР, часть союзного руководства сформировала Государственный комитет по чрезвычайному положению (ГКЧП) СССР. В ответ на это Президент РСФСР издал ряд указов, которыми в обход Конституции СССР переподчинил РСФСР все силовые структуры Союза (Указ № 61), а себя объявил Главнокомандующим Вооруженными Силами СССР на территории РСФСР (Указ № 64). После этих событий процесс распада СССР приобрел необратимый характер: 8 декабря 1991 года в местечке Беловежская пушча лидерами РСФСР, УССР и БССР тайно было подписано Соглашение о ликвидации СССР как субъекта международного права («с целью сохранения единства») и о создании Содружества Независимых Государств (СНГ) без единых органов власти и управления. 12 декабря 1991 года Верховный Совет РСФСР ратифицировал данное соглашение.

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

В апреле 1992 года Съезд народных депутатов РСФСР исключил из Конституции РСФСР положения о вхождении в состав СССР¹. Было утверждено новое название государства «Российская Федерация» — «Россия» (оба эти наименования были объявлены равноправными). Оно перестало быть «советским» и «социалистическим». Закон закреплял принципы основ конституционного строя (данное понятие было употреблено впервые): «народовластие, федерализм, разделение властей». Последнему принципу была посвящена статья 3, в которой провозглашалось, что «система государственной власти в РФ основана на принципе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей».

Противостояние президента и Верховного Совета 1992 года трансформировало систему государственной власти. Принятые в декабре поправки к Конституции ознаменовали усиление Верховного Совета и установление некоторых элементов парламентаризма. Тем самым Совет Министров РФ стал подотчетен не только президенту, но и Съезду народных депутатов и Верховному Совету, как это было до мая 1991 года. Также было установлено, что в случае невозможности осуществления президентом и вице-президентом РФ своих полномочий они последовательно переходят к председателю Совета министров Российской Федерации, а после — к председателю Верховного Совета РФ. Однако особого накала противостояние достигло к 1993 году, когда консервативная часть депутатов попыталась ограничить полномочия президента, приняв ряд поправок к Конституции. В ответ на это президент принял решение относительно голосования по вопросу о доверии президенту и вице-президенту, по проекту новой Конституции, а также по проекту закона о выборах парламента. Это в свою очередь было расценено Верховным Советом как попытка государственного переворота, установления личной диктатуры Б. Ельцина.

Конституционный суд, с одной стороны, признал в действиях президента нарушение сразу девяти статей Конституции,

¹ Закон Российской Федерации от 21.04.1992 № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики».

с другой (в лучших традициях решения Конституционного совета Франции 1962 года) — дипломатично отметил, что выражение вотума доверия президенту не должно означать устранение других органов государственной власти. Таким образом, никаких правовых последствий этот этап конституционного кризиса не имел. По сути, он окончился компромиссом: президент отказался от своих чрезвычайных полномочий, а Верховный Совет назначил референдум по четырем вопросам:

- 1) о доверии президенту;
- 2) об одобрении социально-экономической политики, осуществляемой президентом и правительством РФ;
- 3) о необходимости проведения досрочных выборов президента;
- 4) о необходимости проведения досрочных выборов народных депутатов.

На проведенном 25 апреля 1993 года референдуме за доверие президенту высказалось 58,7% граждан, за одобрение социально-экономической политики, осуществляемой президентом и правительством РФ — 53%, предложение о проведении досрочных выборов президента РФ получило 31,7%, досрочных выборов депутатов — 43,1%. Избиратели проголосовали за доверие президенту, что было расценено им как подтверждение своей легитимности и возможность добиться перевеса в противостоянии с Верховным Советом. Апогеем противостояния стал Указ Президента Российской Федерации № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», который предусматривал роспуск представительных органов государственной власти и назначение внеочередных парламентских выборов. Это, в свою очередь, привело к тому, что значительная часть депутатов отказалась признавать законность действий президента и заявила об отстранении Б. Ельцина от власти. К присяге был приведен вице-президент А. Руцкой, начался серьезный конституционный кризис.

В той ситуации многие юристы и даже Конституционный суд оценили действия президента как прямое нарушение статьи 126.6 Конституции, а также Закона от 9 октября 1992 года «О защите конституционных органов в Российской Федерации». Конституционный суд в своем заключении, принятом после опубликования Указа № 1400, квалифицировал реше-

ние президента как антиконституционное, которое спровоцировало государственный переворот. Правовым последствием данного решения должно было стать немедленное прекращение полномочий президента. Однако этого не произошло, более того, события 3–4 октября 1993 года привели к аресту вице-президента А. Руцкого и председателя Верховного Совета Р. Хасбулатова и фактически к узурпации государственной власти президентом.

Таким силовым путем период двоевластия президента и Верховного Совета закончился победой пропрезидентских сил и ликвидации государственной системы Советов. Б. Ельцин возложил на себя полномочия по обеспечению прямого президентского правления вплоть до проведения досрочных парламентских выборов и референдума по принятию новой конституции.

Еще в начале 90-х годов стало очевидно, что попытки приспособить Конституцию 1978 года к реалиям суверенного государства не имеют перспектив. При этом процесс работы над новой конституцией отражал всю сложность политической ситуации в стране и был чрезвычайно болезненным. Конституционный кризис повлек разработку множества проектов новой конституции, которые отражали не только идеологические предпочтения отдельных групп, но и их видение политического будущего России. Современники событий отмечали, что концепция проекта все больше зависела от той политической борьбы, которая разворачивалась между Б. Ельциным и Верховным Советом.

Необходимость подготовки новой Конституции Российской Федерации была провозглашена еще I Съездом народных депутатов РСФСР в 1990 году, на котором была создана Конституционная комиссия Верховного Совета РСФСР¹. Первоначально планировалось включить в нее представителей общественности, видных ученых, однако на съезде было принято оконча-

¹ Положение о Конституционной комиссии было утверждено Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 22.01.1992. В нем отмечалось, что Комиссия является постоянно действующим органом, в задачи которого входят подготовка проекта новой Конституции и проведение конституционной реформы.

тельное решение включить в состав представителей каждого региона, то есть 102 народных депутата во главе с председателем Верховного Совета РСФСР Б. Ельциным и заместителем Р. Хасбулатовым. В последний момент принцип формирования комиссии был скорректирован: сверх представителей регионов она была дополнена 14 депутатами, преимущественно из Москвы и Ленинграда, среди которых были юристы, политологи, философы, историки и экономисты. Именно они образовали внутри комиссии ядро рабочей группы. По сути, они совместно с экспертами — видными юристами и вели реальную работу по разработке текста новой конституции. Рабочую группу возглавлял ответственный секретарь комиссии О. Румянцев. Для одобрения каждого из вариантов проекта конституции, которые последовательно предлагала рабочая группа, требовалось согласие пленума Конституционной комиссии.

К началу работы V Съезда народных депутатов РСФСР проект был разработан и внесен на рассмотрение, однако Конституционной комиссии было поручено доработать его с учетом замечаний и предложений депутатов и внести на рассмотрение очередного съезда. Но VI Съезд, на котором предполагалось принять новую конституцию, этого не сделал. Он ограничился одобрением общей концепции, а также принял решение доработать ряд глав с учетом предложений и замечаний президента Российской Федерации.

Начиная с подготовки первого варианта в 1990 году и заканчивая маем-июнем 1993 года, текст проекта претерпел значительные изменения. В первом разделе — «Основы конституционного строя» — статья 1 провозглашала Россию суверенным, правовым, демократическим, федеративным, социальным, светским государством с республиканской формой правления. При этом последняя характеристика была более чем обтекаема: конкретизация формы правления отсутствовала.

Внесенные изменения касались в большей степени организации государственной власти. Раздел V вначале именовался «Система государственной власти», потом в него были добавлены слова «и местного самоуправления». На первом месте в разделе стояла глава о федеральной законодательной власти. Определялось, что единственным представительным законо-

дательным органом государственной власти является Верховный Совет. Это наименование фигурировало во всех проектах Конституционной комиссии. В то же время названия палат и их правовой статус претерпели изменения.

В *первом* варианте предусматривалось создание:

- Совета народных представителей, избираемого на всеобщих выборах;
- Федерального Совета, избираемого на основе равного представительства от республик (представительство от иных федеральных территорий должно было быть определено специальным законом).

Проект предполагал равенство палат и определял единую компетенцию Верховного Совета, законопроекты должны были рассматриваться на заседаниях каждой палаты, но в период одной сессии.

Во *втором* варианте 1991 года Верховный Совет должен был включать в себя:

- Федеральный Совет, формируемый выборным путем и состоящий из трех депутатов от каждой республики и земли;
- Государственную думу, состоящую из 300 депутатов, избираемых по территориальным округам.

Компетенция Федерального Совета и Государственной думы сохранялась единой, однако в законодательном процессе уже стали проявляться признаки верхней и нижней палат: законопроекты должны были быть внесены сначала в Государственную думу и лишь затем направлены для одобрения в Федеральный Совет.

По варианту, представленному в апреле 1992 года (после подписания Федеративного договора), верхняя палата получила название Федеральное собрание. В нее должны были быть избраны по два депутата от каждой республики, края, области, а также по одному от каждого автономного округа. Численный состав Государственной думы возрос с 300 до 450 депутатов, а к маю 1993 года был снова снижен до 300.

Наконец новый июльский вариант утвердил действующее наименование палат — Совет Федерации и Государственная дума, причем численность депутатов снова стала равняться 450.

Переменчивым оставался и статус палат. Если по майскому варианту характер законодательного процесса позволял говорить о верхней и нижней палатах («представление законопроекта в Государственную Думу...»), то к июлю статья 90 была изменена: «...законопроекты вносятся в Государственную Думу или Совет Федерации», «...законопроект, одобренный одной из палат, направляется в другую палату»¹.

Конституционная комиссия закрепляла за Верховным Советом ряд ключевых полномочий как традиционно законотворческого, так и стратегического и контрольного характера:

- внесение изменений в Конституцию;
- принятие решений по основным направлениям внутренней и внешней политики;
- вопросы войны и мира;
- принятие федерального бюджета;
- законотворческие полномочия;
- назначение выборов президента;
- утверждение соглашения между органами Российской Федерации и ее субъектами о делегировании последним части своих полномочий;
- дача согласия на назначение председателя правительства и членов правительства.

Интересна трансформация подхода к определению правового статуса президента (предусматривался также и институт вице-президента). В проекте глава имела название «Президент Российской Федерации. Федеральная исполнительная власть». До 1992 года президент определялся как высшее должностное лицо Российской Федерации, возглавляющее исполнительную власть. Причем в первоначальной редакции говорилось об исполнительной власти Российской Федерации, а в последующей — об исполнительной власти в Российской Федерации, что, как известно, имеет принципиальное различие, в том числе и в объеме его властных полномочий. Так, первая формулировка определяла президента как лицо, возглавляющее лишь фе-

¹ Это положение схоже со статусом Государственной думы и Государственного Совета России начала XX века.

деральный уровень органов исполнительной власти, в то время как вторая — исполнительную власть всех уровней.

К 1993 году проект, представленный Конституционной комиссией, изменил подход к определению места и роли президента, обозначив его лишь как высшее должностное лицо в Российской Федерации. В то же время были расширены возрастные требования к кандидату: предусматривался лишь нижний возрастной порог в 35 лет. Срок полномочий также варьировался от проекта к проекту — от пяти до четырех лет.

По проекту президент должен был обладать весомыми полномочиями в силовом блоке:

- учреждение и формирование Совета безопасности и иных совещательных органов;
- полномочия Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами;
- объявление чрезвычайного и военного положения.

Однако в большей степени вопросы в сфере внутренней политики требовали согласия Верховного Совета. Например, в вопросах назначения федеральных судей, председателя Центрального банка РФ, генерального прокурора РФ, а также председателя правительства, его заместителей и некоторых членов правительства. Последний аспект представляет интерес, ибо проект Конституции устанавливал два типа подобных назначений. Если деятельность члена правительства отвечала за так называемый силовой блок (руководство иностранными делами, обороной, безопасностью, а также экономикой, финансами), согласие Верховного Совета на данное назначение было обязательным. Во всех остальных случаях президент мог единолично, своим указом произвести назначение.

Кроме проекта Конституционной комиссии разрабатывались и иные проекты конституции. Активно работали над своими проектами представители и левого, и правого крыльев политического спектра. Несмотря на снижение влияния Коммунистической партии на государственный механизм и отмену статьи 6 Конституции, в течение 1990–1993 годов *депутаты-коммунисты* предложили сразу три проекта Конституции.

Первый был разработан инициативной группой народных депутатов РСФСР «Коммунисты России» и опубликован через

два дня после учреждения Конституционной комиссии в ноябре 1990 года.

Второй был внесен в апреле 1992 года депутатом Ю. Слободкиным и считается проектом Российской коммунистической рабочей партии. Впрочем, он не нашел поддержки у депутатов — членов КПРФ, так как был направлен на реставрацию прежнего строя и не учитывал реальности нового времени.

Третий проект, который и считается официальным проектом КПРФ, отразил эволюцию не только общественного строя, но и самой Коммунистической партии. Он предусматривал сохранение принципов социализма, однако на фоне одновременно установленного принципов прямой демократии и разделения власти. Проект коммунистов не предполагал пост президента. Ряд функций, характерных для данного лица, был передан Президиуму Верховного Совета, он назывался «подотчетным Верховному Совету РФ органом, выполняющим функции коллективного главы государства» (статья 86 проекта).

Высшим исполнительно-распорядительным органом государственной власти был назван Совет министров. Его председатель должен был назначаться Верховным Советом по предложению Президиума Верховного Совета из числа кандидатов, выдвинутых депутатскими группами и фракциями. Состав Совета министров формировался Верховным Советом по предложению председателя Совета министров после одобрения правительственной программы.

Верховный Совет должен был стать высшим законодательным (представительным) органом государственной власти, избираемым на пять лет. Предполагалась, что он должен состоять из двух палат: Совета республики и Федерального Совета. В Совет республики депутаты должны были избираться от территориальных избирательных округов. Половина депутатов Федерального Совета — от национально-территориальных округов¹, другая половина — от территориальных округов, образуемых в краях, областях, Москве и Санкт-Петербурге.

¹ Должны были образовываться в республиках и автономных округах по следующему принципу: по пять депутатов от каждой республики, по три — от автономной области и автономного округа.

Проект наделял Верховный Совет весомыми полномочиями. В частности, он должен был:

- определять внутреннюю и внешнюю политику;
- назначать правительство;
- решать вопросы войны и мира;
- вводить чрезвычайное положение;
- избирать судей трех высших федеральных судов — Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного;
- избирать Уполномоченного Верховного Совета по правам человека.

Таким образом, проект предусматривал некоторые черты парламентаризма, однако с элементами социализма, отражающимися в смешанном подходе к системе хозяйствования. Предполагалось сочетание государственного планового управления и рыночной организации экономики. Провозглашалось, что основу экономической системы России должна составлять общественная собственность, выступающая в формах народной (федеральной и субъектов), коммунальной, коллективной. В то же время гарантировалась и личная собственность, предназначенная для ведения в том числе и хозяйственной деятельности.

Принципиально отличался проект, подготовленный в 1992 году *Российским движением демократических реформ (РДДР)*, активную роль в котором играли мэр Москвы Г. Попов и мэр Санкт-Петербурга А. Собчак. В части, посвященной организации государственной власти, на первом месте стояла глава, посвященная президенту РФ. По проекту он являлся главой государства, высшим должностным лицом, представляющим Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Президент должен был обеспечивать единство государственности, незыблемость конституционного строя, выступать в качестве гаранта Конституции и законов, прав и свобод граждан, принимать меры по охране суверенитета государства, независимости и территориальной целостности, обеспечивать нормальное, согласованное функционирование и взаимодействие государственных органов. Очевидно, что данные положения легли в основу действующей Конституции РФ.

Президент должен был избираться гражданами Российской Федерации на пятилетний срок. Предусматривался возрастной

ценз — не моложе 35 и не старше 65 лет (в действующей Конституции остался только нижний возрастной порог, верхний не упомянут). Результаты выборов должны быть подтверждены Верховным судом, председатель которого должен был принять присягу президента на заседании Федерального законодательного собрания.

При этом предусмотренные проектом полномочия президента можно назвать довольно умеренными. Так, он должен был лишь представлять Федеральному законодательному собранию кандидатуру для назначения на пост председателя Совета министров, ставить перед Собранием вопрос об отставке либо о принятии отставки Совета министров. Что касается отстранения президента от должности, то оно могло быть осуществлено лишь Федеральным законодательным собранием по обвинению в государственной измене либо умышленном посягательстве на Конституцию.

Высшим представительным органом государства, призванным осуществлять законодательные, а также контрольные полномочия, должно было стать двухпалатное Федеральное законодательное собрание, состоящее из Государственной думы (выбор названия для демократов конца XX века не случаен, ибо так они пытались продемонстрировать преемственность конституционных преобразований начала XX века) и Сената. При этом в отношении обеих палат предусматривались прямые выборы раз в пять лет. В состав Государственной думы должно было входить 200 депутатов, избираемых в территориальных округах. Сенаторы же должны были избираться по округам, образованным в республиках и губерниях — от каждой по два сенатора. Дополнительно должен был быть избран еще один сенатор, если в республики либо губернии входят автономные национальные образования. Предусматривалось и пожизненное сенаторство для бывшего президента РФ.

Помимо полномочий, которые палаты могли реализовать совместно:

- участие в законодательном процессе;
- принятие федерального бюджета;
- ратификация и денонсация международных договоров;
- вопросы войны и мира;

- введение военного и чрезвычайного положения;
- принятие решения по вопросу об использовании Вооруженных сил за пределами территории РФ;
- вопросы амнистии и учреждения государственных наград и почетных званий.

Проект предусматривал и собственные полномочия каждой из палат.

Обвинение против президента Государственная дума могла реализовать без участия Сената. В то же время Сенат должен был обладать следующими полномочиями:

- назначение председателя Совета министров по представлению президента, а впоследствии утверждение структуры правительства и назначение министров;
- рассмотрение вопроса об отставке правительства и принятие ее;
- принятие решения по вопросу о доверии правительству РФ;
- назначение (также по представлению президента) судей Верховного суда, народных защитников по правам человека и проч.

Таким образом, проект предполагал предоставление Сенату более «сильных» полномочий, нежели Государственной думе.

Органом исполнительной власти проект Конституции называл Совет министров (правительство) РФ. При этом вопрос о доверии правительству в целом, его председателю и/или отдельному федеральному министру могли внести как президент, так и Сенат. Окончательно решение по данному вопросу должен был принимать Сенат.

Проект предусматривал создание Государственного Совета, который должен был стать консультативным административным органом, формируемым Советом министров и выполняющим функции административной юстиции. Он должен был давать заключения на проекты всех постановлений и распоряжений Совета министров, распоряжения председателя Совета министров, а также на приказы федеральных министров. В этом видится прямая аналогия с конституционной традицией Пятой республики, наделяющей Государственный Совет помимо административных полномочий также и полномочиями осуществления предварительного конституционного контроля.

Еще один проект Конституции был разработан (в том же 1992 году) членами *рабочей группы под руководством С. Шахрая*.

Согласно ему в организации государственной власти ключевая роль отводилась президенту — должностному лицу, возглавляющему исполнительную власть и избираемому гражданами Российской Федерации на шесть лет. Предусматривался возрастной ценз: 35 лет — нижний и 65 лет — верхний. Помимо традиционных полномочий президента — внешняя и внутренняя политика, обеспечение безопасности, наделение полномочиями Верховного Главнокомандующего и т. д. — проект предполагал принципиально иной подход к структуре исполнительной власти. Он не предусматривал создание федерального правительства как самостоятельной единицы государственного аппарата, независимой от президента. Это безусловно отличает данный проект от того, который представила Конституционная комиссия.

Законодательную власть должен был осуществлять двухпалатный парламент, состоящий из Федерального Собрания, формирующегося субъектами Федерации (не более чем двух представителей от каждого, обладающих при этом одним голосом при голосовании) и Народного собрания, состоящего из 400 депутатов, избираемых на четыре года, но обновляемого наполовину каждые два года в соответствии с принципом ротации.

К числу важнейших полномочий Федерального Собрания проект относил:

- назначение федерального референдума;
- утверждение образования нового субъекта, а также изменения его конституционно-правового статуса;
- вопросы войны и мира;
- представление заключения президенту о кандидатурах на должность Государственного секретаря и государственных министров, их отстранение от должности;
- утверждение назначения президентом высшего командования Вооруженных сил.

В круг полномочий Народного собрания входили:

- установление федеральных налогов и сборов;
- утверждение производимых президентом назначений председателя Банка России;

- утверждение по представлению президента федеральных судей.

При этом предусматривались и совместные полномочия обеих палат:

- принятие федерального бюджета;
- ратификация и денонсация международных договоров РФ;
- внесение в Верховный суд РФ представления о лишении мандата делегатов Федерального Собрания и депутатов Народного собрания, а также об отстранении президента и вице-президента от должности;
- избрание парламентского Уполномоченного по правам человека;
- традиционные полномочия в сфере законотворчества.

При этом своеобразие законодательного процесса выражалось в том, что для преодоления отлагательного вето президента необходимо было получить 2/3 голосов только депутатов Народного собрания (участие Федерального Собрания на этом этапе не предусматривалось), а принятый закон должен был быть подписан председателем палаты.

Примечательно, что все члены рабочей группы по разработке данного проекта Конституции в тот период являлись служащими Государственно-правового управления Президента РФ. Довольно сложно предположить, чтобы сотрудники Администрации Президента подготовили проект, который принципиально отличался бы от позиции самого президента. Учитывая противостояние начала 90-х годов с Верховным Советом, можно полагать, что таким образом президент мог попытаться прощупать почву возможности конституционного закрепления статуса «сильного президента», и текст проекта можно охарактеризовать скорее как этатистский, в большей степени обращенный к государству, нежели к обществу.

Результаты апрельского референдума 1993 года не только легитимизировали власть президента Б. Ельцина, но и существенно повлияли на процесс разработки проекта Конституции. В июне 1993 года в соответствии с его указом для завершения подготовки проекта Конституции было созвано Конституционное совещание. Его работа проходила в основном в пяти группах, сформированных из представителей федеральных орга-

нов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, местного самоуправления, политических партий, профсоюзных, молодежных, других общественных объединений, массовых движений и религиозных конфессий; товаропроизводителей и предпринимателей. В работе Конституционного совещания принимали участие также представители Конституционного суда, Верховного суда, Высшего арбитражного суда, Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Итогом работы Конституционного совещания стал подготовленный к маю 1993 года «президентский» проект Конституции.

В отличие от проекта, разработанного Конституционной комиссией, президентский вариант содержал недвусмысленный отказ от прежней «вертикали Советов» и в целом выдерживал принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, устанавливая баланс их полномочий в рамках республики с президентской формой правления.

Статья 5 проекта закрепляла круг субъектов, осуществляющих государственную власть: президент РФ (как глава государства); двухпалатное Федеральное Собрание РФ (как федеральный орган законодательной власти, состоящий из Совета Федерации и Государственной думы); правительство РФ (в качестве федерального органа исполнительной власти); суды и судьи системы правосудия, осуществляющие судебную власть. Именно такая конституционная неопределенность статуса президента и заложила основу возникновения, а впоследствии и широкого распространения концепции четвертой, президентской ветви государственной власти в Российской Федерации.

Первоначальная редакция статьи 70 проекта определяла президента как гаранта Конституции, прав и свобод граждан, принимающего меры по охране суверенитета страны, ее независимости и государственной целостности, обеспечивающего согласованное функционирование и взаимодействие всех государственных органов.

При этом ряд полномочий президента, предусмотренных проектом, закреплял за ним ключевое положение в системе государственной власти. Так, помимо полномочий, которые он

мог реализовать по согласованию с Федеральным Собранием либо его палатой:

- представление кандидатуры для назначения на должность председателя правительства;
- вопрос о доверии правительству либо его отставке;
- по представлению председателя правительства после консультаций с Советом Федерации назначение на должности федеральных министров и руководителей федеральных ведомств, освобождение их от должности;
- представление Совету Федерации кандидатур для назначения на должность судей Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов и федеральных судей в Высшее судебное присутствие, а также кандидатуру генерального прокурора РФ.

Ряд весомых полномочий он мог реализовать самостоятельно. К ним проект относил:

- назначение общегосударственного референдума, выборов в Федеральное Собрание;
- досрочный роспуск Федерального Собрания в случае, когда оно «не примет решение, необходимое для формирования правительства», то есть не выразит правительству вотум доверия и «...в других случаях, когда кризис государственной власти не может быть разрешен на основании процедур, установленных Конституцией» (статья 74). Последняя формулировка в силу ее расплывчатости фактически законодательно регламентировала полный контроль президента не только над парламентом (Федеральным Собранием), но и над всей системой государственной власти в Российской Федерации.

При этом проект предусматривал интересный механизм взаимодействия президента и Федерального Собрания по вопросу формирования правительства. Предполагалось, что назначение председателя правительства должно быть прерогативой Совета Федерации. В случае если Совет Федерации отклонит предложенную президентом кандидатуру, президент имел право вносить в недельный срок на повторное рассмотрение вопрос о назначении председателя правительства. При вторичном отклонении Советом Федерации вопрос о назначении мог быть

внесен опять-таки в недельный срок, но теперь уже на совместное рассмотрение палат Федерального Собрания. В данном случае назначение председателя правительства должно было быть согласовано не позднее месяца со дня внесения кандидатуры, в противном случае за этим шагом могло последовать решение о досрочном роспуске Федерального Собрания и назначении исполняющего обязанности председателя правительства. Аналогичная по своей природе процедура предусматривалась и по вопросу отставки правительства. Если Совет Федерации повторно отказывал правительству в отставке, принять ее единолично мог уже президент.

Также первоначальный вариант проекта наделял президента третейскими полномочиями при возникновении конституционных споров как между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, так и между органами власти субъектов. Своими решениями он мог разрешать подобного рода споры сам, а в случае недостижения согласия — передавать дела в Конституционный суд. Контрольные полномочия распространялись также и на случаи принятия государственными органами Российской Федерации, ее субъектов или органами местного самоуправления актов, противоречащих Конституции, Федеративному договору, либо нарушающих права и свободы человека. Результатом этого могло стать приостановление президентом действия этих актов и требования принятия соответствующим судом решения об устранении данных нарушений (часть 2 статьи 80).

Проект предусматривал создание двухпалатного федерального парламента, состоящего из Совета Федерации и Государственной думы. Для Совета Федерации предусматривалась процедура выборности двух депутатов от каждого субъекта РФ. Особо оговаривалось, что от республик, автономной области и автономных округов дополнительно должны избираться депутаты для того, чтобы их суммарная численность составляла не менее 50% от общего числа депутатского корпуса Совета Федерации. Принятие данной оговорки основывалось на том, что в республиках, автономных областях и автономных округах суммарно проживало всего 14% населения Российской Фе-

дерации, что было бы чревато перекосом нормы-представительства в Совете Федерации: остальные 86% населения были бы представлены лишь половиной членов Совета Федерации.

Выборы в Государственную думу, которая должна была включать 300 депутатов, должны были проходить в формируемых территориальных избирательных округах на основе единых норм представительства. То есть все 300 мандатов должны были распределяться по мажоритарной избирательной системе.

Предусматривались собственные полномочия каждой палаты. Однако по ряду вопросов решения должны были приниматься совместно. К ним относились:

- вопросы принятия федерального бюджета и утверждения отчета о его исполнении;
- вопросы принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе новых субъектов РФ;
- принятие федеральных конституционных и федеральных законов;
- внесение поправок в Конституцию.

Проект предоставлял Совету Федерации более весомые полномочия, в числе которых находились:

- участие в процессе назначения председателя правительства;
- принятие решения о доверии правительству либо о его отставке;
- по представлению президента назначение на должность судей Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов, федеральных судей в состав Высшего судебного присутствия, генерального прокурора;
- рассмотрение предложенных президентом кандидатур в Совет безопасности;
- ратификация и денонсация международных договоров;
- вопросы войны и мира;
- одобрение решения президента о введении военного либо чрезвычайного положения;
- утверждение изменения конституционно-правового статуса субъектов Федерации;
- принятие решения об отрешении президента от должности.

На фоне столь объемных полномочий Совета Федерации полномочия Государственной думы выглядели намного скромнее

и сводились, по сути, не к политическим, а сугубо административным вопросам:

- установлению налогов и сборов;
- контролю за денежной эмиссией;
- учреждению государственных наград; порядку учреждения и присвоения почетных званий;
- объявлению амнистии;
- выдвижению обвинения против президента.

Проект претерпел множественные изменения: за весь период работы Конституционного совещания в его адрес поступило более 50 тысяч замечаний и предложений. В результате их обсуждения в первоначальный текст было внесено свыше полутысячи редакционных поправок, несколько содержательно новых норм, а также около 30 статей из проекта Конституционной комиссии¹.

Проект, одобренный Конституционным совещанием в июле 1993 года, по ряду вопросов отражал иной подход, сходный по ряду позиций с действующей Конституцией.

В части 1 статьи 1 отмечалось, что Российская Федерация — Россия есть демократическое, федеративное, правовое государство с республиканской формой правления. Категория «суверенное» была изъята, поскольку суверенитет определяла статья 4, где подчеркивалось верховенство и единство государственной власти Российской Федерации на всей ее территории.

Скорректированы были и полномочия президента. В частности, исключено определение президента как «арбитра в спорах между органами государственной власти Федерации и ее субъектов» с сохранением за ним самой возможности способствовать разрешению этих споров. Было изъято также правомочие приостанавливать действие актов федеральных органов государственной власти и местного самоуправления, оно сохранялось лишь в отношении актов органов исполнительной власти субъектов РФ. Вместе с тем введение военного и чрезвычай-

¹ См.: *Шахрай С.* «Сегодня есть несколько альтернативных вариантов Конституции» // Российское агентство правовой и судебной информации. 2012. 12 декабря года; http://rapsinews.ru/legislation_publication/20121212/265740760.html

ного положения, бывшее по первоначальному проекту правом и президента, и Совета Федерации, действующей редакцией было закреплено лишь за президентом.

Число депутатов Государственной думы возросло с 300 до 400. При этом было снято прямое указание на избрание депутатов в территориальных округах, благодаря чему уже тогда усматривалась возможность формирования системы партийных списков (пропорциональной избирательной системы).

Если в первоначальном варианте очевидной была слабость полномочий Государственной думы, то проект Конституционного совещания усилил ее позиции, в том числе за счет передачи ей части полномочий Совета Федерации. Государственной думе были переданы полномочия по назначению председателя правительства, решение вопроса о доверии правительству и о его отставке. Дума получила также полномочие назначать и освобождать от должности председателя Центрального банка, половину аудиторов Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека (в первоначальном проекте этот институт вообще конституционно не был закреплен).

В то же время в законодательном процессе усилилась роль Совета Федерации. Если в президентском проекте устанавливалось, что закон может быть принят Государственной думой, если Совет Федерации не примет по нему решение (статья 102), то по проекту Конституционного совещания ряд законов, поступивших из Государственной думы, подлежит обязательно рассмотрению Советом Федерации. Это положение впоследствии вошло в текст действующей Конституции РФ 1993 года (статья 106).

Как было отмечено выше, согласно президентскому проекту президент обладал правом роспуска обеих палат Федерального Собрания. В проекте Конституционного совещания Совет Федерации был выведен из данной процедуры. В то же время предусматривалось, что Государственная дума распускается, если после трехкратного предложения президентом кандидатуры председателя правительства не утвердит данную кандидатуру либо если дважды в течение трех месяцев выразит недоверие правительству. Правда, в последнем случае окончательное решение оставалось за президентом: он мог либо объявить об от-

ставке правительства, либо распустить Государственную думу. Это правомочие президента также вошло в текст нынешней Конституции РФ (статьи 111, 117).

Таким образом, очевидно, что в основе данного проекта усматриваются положения двух конституционных проектов 1992 года, разработанных основателями Российского движения демократических реформ (РДДР) А. Собчаком и С. Алексеевым и рабочей группой Администрации Президента под руководством С. Шахрая. Именно они стали авторами-разработчиками проекта Конституции. При этом по наиболее спорным вопросам проекта решения принимал лично Б. Ельцин, в его же редакции вошли в текст и некоторые формулировки.

Предметом особых дискуссий был статус Конституционного суда. Обсуждалась даже перспектива его упразднения с одновременной заменой на коллегия Верховного суда РФ. Однако эта идея не нашла поддержки и Конституционный суд был сохранен, хотя и с существенным сокращением своих полномочий. Так, он был лишен права давать оценку конституционности актов и действий высших должностных лиц, возможности оценивать конституционность деятельности политических партий и иных общественных объединений, а также конституционности правоприменительной практики. За основу был взят подход, в соответствии с которым Конституционный суд был наделен правом оценивать конституционность закона, примененного либо подлежащего применению в конкретном деле по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов. Еще одним весомым правомочием Конституционного суда осталось его право толковать Конституцию РФ.

Неопределенным представлялось и будущее Совета Федерации. В частности, остро стоял вопрос о процедуре его формирования. В предыдущем проекте предусматривался должностной принцип, но президент настоял на процедуре выборности на четырехлетний срок (равный сроку полномочий Государственной думы) двух депутатов от каждого субъекта Федерации. Однако в окончательном проекте Конституции вновь было регламентировано не избрание депутатов, а формирование из представителей законодательной и исполнительной

власти субъектов, поэтому принцип выборности действовал лишь в отношении Совета Федерации первого созыва.

Таким образом, в вопросе формирования Совета Федерации была избрана модель верхней палаты парламента, состоящей из лиц, обладающих законодательной и исполнительной властью в субъектах РФ, и, как показывает история, более склонных к сотрудничеству с президентом.

Претерпел изменения и правовой статус самого президента. В частности, если в проекте Конституционного совещания содержалась норма о полномочиях, предоставленных Конституцией и федеральными законами для реализации им своей предвыборной политической и экономической программы, то из проекта, вынесенного на референдум, это положение было изъято. То есть норма, обязывающая президента выполнить свои предвыборные обещания, на сегодняшний день отсутствует. Одновременно усилила его статус и добавленная в текст статья 80: «Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики».

Примечательно также, что был снят верхний предел возрастного ценза президента — 65 лет. Очевидно, что достигший к 1993 году 62 лет, Б. Ельцин не планировал отказываться от власти, захваченной в борьбе.

Не менее сложным и политизированным был и вопрос о процедуре утверждения проекта Конституции. Один из рассматриваемых вариантов предполагал проведение внеочередных парламентских выборов, с тем чтобы парламент нового созыва утвердил президентский проект. Несмотря на то что после октябрьских событий 1993 года Б. Ельцин сосредоточил в своих руках всю полноту власти (было приостановлено функционирование Конституционного суда РФ, прекращена деятельность представительных органов государственной власти в субъектах, районных и городских Советов и т. д.), такой вариант все равно для него был рискованным.

В результате было принято решение о проведении всенародного голосования по принятию Конституции. Такая более демократичная в глазах общественности процедура была направлена на еще большее усиление власти президента. Поддержав проект Конституции, исходящий от президента, народ тем са-

мым поддержал бы самого президента, сняв с повестки дня все еще остро стоящий со времен противостояния с Верховным Советом вопрос о легитимности его правления.

По прошествии десятилетий после принятия Конституции Российской Федерации события, предшествовавшие всенародному голосованию, оказались в значительной степени мифологизированы. Так, утверждается, будто Конституция Российской Федерации была принята в ходе референдума, хотя на самом деле 15 октября 1993 года Президентом Российской Федерации Б. Н. Ельциным был подписан Указ о всенародном голосовании по ее проекту. Этим же указом было утверждено «Положение о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации» от 12 декабря 1993 года, которым определялось, что проект Конституции будет считаться одобренным в том случае, если за его принятие проголосует большинство избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что участие в голосовании примут более половины числа зарегистрированных избирателей. В действительности же референдум провести было просто невозможно. В 1993 году еще действовал Закон о референдуме РСФСР, относивший право назначения референдума к исключительным полномочиям Съезда народных депутатов Российской Федерации или Верховного Совета Российской Федерации (статья 9 Закона). Президент России не был правомочен объявить проведение референдума. Спасительной «загогулиной», позволившей проигнорировать требования Закона о референдуме РСФСР, стал термин «всенародное голосование»¹.

12 декабря 1993 года голосование состоялось. Была ли закрепленная Конституцией 1993 года победа одних политических сил над другими безоговорочной? Вряд ли. За принятие Конституции проголосовало 58,43%, против — 41,57% от проголосовавших. «Да» Конституции сказали 32 937 630 участников референдума, при том, что российский электорат на тот момент включал 106 170 835 граждан России (в голосовании приняли участие 58 187 755 человек, или 54,81% от имеющих право го-

¹ См.: Барциц И. Конституционные мифы и конституционные иллюзии (о героическом прошлом и лучшем будущем). М.: Дело, 2018. С. 37.

лоса). Была ли победа абсолютной? Однозначно, да. Сработал мажоритарный принцип — победитель получает все. Именно победители в референдуме 1993 года определили направление развития России в новейшей истории.

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

Именно Конституция 1993 года задала политические и государственно-правовые рамки развития страны, ее экономики, формирования гражданского общества, демократических начал.

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

Институциональный аспект российской модели организации государственной власти

Принятие Конституции 1993 года не снизило остроты споров о ее правовой сущности. В то же время, если до 12 декабря они велись относительно поиска наиболее приемлемой для России (а на деле — для президента России) модели организации государственной власти, то после продолжились преимущественно по вопросу ее эффективности, оптимальности объема полномочий высших органов государственной власти и в конце концов относительно проблем обеспечения их сбалансированности.

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

Институционально органы государственной власти отделены друг от друга. Статья 10 Конституции закрепляет базовый принцип разделения власти (на законодательную, исполнительную и судебную), отмечая, что органы законодательной, исполнительной и судебной власти в Российской Федерации самостоятельны. Статья 11 уточня-

ет: государственную власть в Российской Федерации осуществляют президент РФ, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная дума), правительство РФ, суды РФ. При этом, если статья 94 напрямую определяет Федеральное Собрание представительным, законодательным органом, а статья 110 указывает, что исполнительную власть осуществляет (не возглавляет!) правительство, то место президента в упомянутой выше триаде власти не регламентировано и может быть определено лишь исходя из его властных полномочий. Статья 80 содержит общую норму о том, что он является главой государства, гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина, принимает меры по охране суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, а также представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

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

Как и во Франции, президент Российской Федерации избирается народом. Выборы проходят также по мажоритарной системе абсолютного большинства¹.

¹ За всю историю российской государственности данная процедура была использована 6 раз (первые выборы президента РСФСР прошли 12 июня 1991 года, когда РСФСР была еще республикой в составе СССР): в 1996 году, 2000 году, 2004 году, 2008 году, 2012 году и в 2018 году. При этом пять раз из шести президент был избран уже в первом туре. Так, в 2000 году избранный Президентом РФ В. Путин в первом туре получил необходимые 52,90% голосов. В 2004 году — уже 71,31%. На выборах 2008 года Президентом РФ был избран Д. Медведев, получивший 70,28% голосов избирателей. В 2012 году в президентскую гонку снова включился В. Путин, завоевав 63,6% голосов. Подтвердил кредит доверия избирателей он и на прошедших президентских выборах в 2018 году, набрав 76,69% голосов избирателей.

Таким образом, исключением стал лишь 1996 год, когда в первом туре Б. Ельцин получил доверие лишь 35,28% избирателей. Был объявлен второй тур, в котором он набрал уже 53,82% голосов (его политический конкурент Г. Зюганов получил 40,31% голосов). В результате Президен-

По первоначальному тексту Конституции РФ президент избирался на четыре года, однако в 2008 году в текст были внесены изменения, увеличившие срок полномочий до шести лет. Интересна параллель с конституционной реформой во Франции 2000 года, в результате которой срок президентских полномочий также был изменен, однако не в пользу увеличения на два года, а наоборот — снижением с установленных первоначально семи лет до пяти. Для конституционного механизма Пятой республики данный шаг оказался оправданным и привел к упрочению стабильности работы всей системы государственной власти (причины и его правовые последствия были рассмотрены выше). Что же касается правовых последствий данных изменений в России, сделать о них вывод можно будет только после анализа всей системы организации государственной власти.

Изменения, внесенные в Конституцию в 2008 году, коснулись и срока полномочий Государственной думы, который был увеличен с четырех до пяти лет.

Численности депутатского корпуса изменения не коснулись, однако подверглась трансформации избирательная система. Так, в период с 1993 до 2003 год половина от общего числа депутатов (всего 450) избирались напрямую в один тур по результатам голосования в одномандатных избирательных округах по принципу «один депутат — один округ» (мажоритарная избирательная система). Вторая половина формировалась по федеральному избирательному округу политическими партиями по партийным спискам (пропорциональная избирательная система). Однако выборы в 2007 и 2011 году прошли на основе внесенных изменений в действовавший в тот период Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹: все 450 мандатов распределялись по результатам го-

том РФ стал Б. Ельцин, хотя победа в этой избирательной гонке вошла в историю как наиболее спорная.

¹ Федеральный закон № 51-ФЗ от 18.05.2005 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (утратил силу).

лосования по партийным спискам, а заградительный барьер тогда равнялся 7%¹.

Вступивший в силу в 2014 году новый Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² ознаменовал возврат к прежней смешанной избирательной системе, на основе которой прошли последние на сегодняшний день парламентские выборы 18 сентября 2016 года³.

Таким образом, избрание и президента, и парламента всенародным голосованием характеризует их общенародное пред-

¹ Особенностью парламентских выборов 2011 года стало то, что партии, набравшие менее 7%, но более 6%, получили бы по два мандата, а менее 6%, но более 5% — по одному. Однако таких результатов ни одна партия не получила.

² Федеральный закон № 20-ФЗ от 22.02.2014 «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 26 февраля; Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740.

³ Согласно закону, на территории Российской Федерации образуются 225 одномандатных избирательных округов. Они формируются на основе единой нормы представительства избирателей. Эта система должна обеспечить примерное равенство округов по числу избирателей. Схема округов утверждается федеральным законом на 10 лет. Кандидаты выдвигаются непосредственно (путем самовыдвижения или политическими партиями) и в составе федеральных списков. Политическая партия вправе выдвинуть кандидатами беспартийных граждан, но не более половины списка. Всего список включает от 200 до 400 человек. В него могут входить кандидаты, выдвинутые по одномандатным избирательным округам. Федеральный список, а также одномандатники, выдвинутые политической партией, в определенных случаях регистрируются без сбора подписей избирателей. В частности, подписи не требуются, если на последних выборах в Государственную думу федеральный список этой партии был допущен к распределению мандатов или получил не менее 3% голосов избирателей. Или если список кандидатов партии был допущен к распределению мандатов в региональный парламент хотя бы одного региона. В остальных случаях для поддержки федерального списка нужно собрать не менее 200 тысяч подписей (не более семи тысяч подписей избирателей на один регион). При получении необходимой поддержки федерального списка одномандатники от партии регистрируются автоматически (без сбора подписей). Самовыдвиженцам нужно собрать не менее 3% подписей избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, а если в округе менее 100 тысяч избирателей — не менее 3 тысяч подписей.

ставительство. И президент, и Государственная Дума получают мандат напрямую от избирателей. В случае их различной политической ориентации зерно конфликта «двойной демократической легитимности»¹ может привести к политическому противостоянию. Ярким примером механизма разрешения подобного конфликта может служить институт роспуска Государственной Думы, когда президент, по сути, выносит свой спор с ней на суд народа. Итоги досрочных парламентских выборов становятся той лакмусовой бумажкой, которая определяет уровень доверия либо одной, либо другой стороне, повышая тем самым уровень ее легитимности.

Если Государственная дума является органом общенационального представительства, то Совет Федерации отражает федеративную природу Российского государства. При этом насколько сложным в 90-е годы был процесс выстраивания федеративных отношений, настолько же переменчивым является механизм формирования Совета Федерации: текущий порядок его формирования далек от заложенного в первоначальном тексте Конституции 1993 года.

Изначально формирование Совета Федерации осуществлялось на основе принципа выборности. После печально известных октябрьских событий 1993 года Б. Ельцин подписал Указ о выборах представительных органов в регионах², и уже 11 октября прошли прямые выборы в Совет Федерации первого созыва во всех 89 двухмандатных избирательных округах (по два от каждого субъекта РФ). Согласно данному Указу, депутаты первого созыва избирались в рамках административных границ субъектов РФ на основе всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании на основе мажоритарной избирательной системы.

Правовой основой формирования Совета Федерации на втором этапе (1995–2000 годы) стал Федеральный закон № 192 «О порядке формирования Совета Федерации Федерального

¹ См.: *Линц Х.* Достоинства парламентаризма // *Пределы власти.* 1994. № 2. С. 49; № 3. С. 58.

² Указ Президента Российской Федерации от 09.10.1993 № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу).

Собрания Российской Федерации»¹, согласно которому в Совет Федерации входили главы исполнительного и законодательного органов государственной власти субъектов РФ по должности. Однако совмещение должностей сказывалось на качестве работы каждого, и возникла необходимость пересмотра механизма формирования Совета Федерации. За пересмотр выступали и политики, и юристы, считая такое совмещение должностей антиконституционным. По их мнению, это противоречило самой концепции разделения власти, ибо глава субъекта является главой исполнительной власти субъекта и не может осуществлять законотворческую деятельность в федеральном парламенте.

5 августа 2000 года вступил в силу новый Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»². Он устанавливал, что глава субъекта РФ (глава исполнительной власти субъекта) назначает представителя исполнительной власти членом Совета Федерации, если против данной кандидатуры не выскажутся 2/3 состава законодательного органа субъекта. Законодательный орган субъекта РФ большинством голосов избирал второго члена Совета Федерации — представителя от законодательной власти субъекта. Таким образом, оба члена Совета Федерации стали работать на постоянной основе. Казалось бы, подобные позитивные изменения законодательства должны были улучшить качество работы парламента, однако в Совет Федерации подчас попадали случайные люди, никак не связанные с представляемыми регионами³. В связи с этим вновь возникла не-

¹ Федеральный закон от 05.12.1995 № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (утратил силу).

² Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 05.08.2000 № 113-ФЗ (утратил силу).

³ К примеру, вызвало резонанс назначение представителем от губернатора Воронежской области в Совет Федерации известного мини-футболиста К. Еременко, который никогда в Воронежской области не жил и не работал и никак с этим регионом не был связан. Также вызвало громкий скандал назначение на должность сенатора от Республики Тыва Л. Нарусовой. Было подсчитано, что она появлялась в Тыве лишь восемь раз. Два

обходимость внести изменения в правовой механизм формирования корпуса сенаторов.

Очередной этап изменений был связан с принятием Федерального закона № 21-ФЗ¹. В соответствии с ним члены Совета Федерации должны были избираться только из числа региональных и муниципальных депутатов, что было направлено на повышение легитимности данной палаты. Был сокращен перечень требований, предъявляемых к кандидату для избрания в качестве представителя верхней палаты парламента (отменен ценз оседлости — проживание в субъекте Российской Федерации в совокупности 10 лет).

Следующий этап реформирования связан с принятием очередного Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»², который вступил в силу с 1 января 2013 года. Сохранив прежние требования к кандидатам на должность члена Совета Федерации, он внес и определенные дополнения, например, требование безупречной репутации и постоянное проживание на территории субъекта Российской Федерации в течение пяти лет, предшествующих выдвижению.

Наконец, последний на данный момент этап модернизации порядка формирования Совета Федерации был введен в действие 22 июля 2014 года, когда вступил в силу Закон РФ о поправке к Конституции РФ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»³. Данная поправка устанавливала следующее: отныне в Совет Федерации входят по два

из них были посвящены ее назначению, несколько — приурочены к знаменательным датам, а еще один являлся рабочей поездкой.

¹ Федеральный закон от 14.02.2009 № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (Закон в силу не вступил).

² Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2012. 7 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50 (часть IV). Ст. 695.

³ Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 23 июля; Со-

представителя от каждого субъекта РФ — по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ, а также представители РФ, назначаемые президентом, число которых составляет не более 10% от общего числа членов Совета Федерации. Также было внесено дополнение о том, что кандидатом для надделения полномочиями члена Совета Федерации может быть гражданин России, достигший возраста тридцати лет, обладающий безупречной репутацией и постоянно проживающий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации в течение пяти лет либо в совокупности в течение двадцати лет, предшествующих выдвижению кандидатом для надделения полномочиями члена Совета Федерации.

Однако оценка данных изменений полярна: одни полагают, что новый порядок формирования Совета Федерации более демократичный. Он, с одной стороны, наделил жителей правом знать, кто представляет их регион, с другой — обязал сенаторов иметь тесную связь с тем регионом, интересы которого они призваны представлять. Другие менее оптимистичны в своих оценках: они полагают, что данная система назначения сенаторов преследует лишь одну цель и призвана усилить влияние правящей партии, так как конечное решение о кандидатурах сенаторов принимают главы регионов и региональные парламенты, в которых большинство мест принадлежит партии власти¹. Действительно, на сегодняшний день «Единая Россия» является партией парламентского большинства не только в федеральном, но в региональных парламентах. Возглавляют единороссы также и 62 из 85 субъектов Федерации (при этом беспартийных губернаторов — 19, членов КПРФ — два, «Справедливой России» — один, ЛДПР — один губернатор)². Президиум генерального совета «Единой России» утверждает список кандидатур для назначения на должности членов Совета Фе-

брани законодательства Российской Федерации. 2014. № 30 (часть I). Ст. 4202.

¹ См.: *Шкаева Н.* Совет не Федерации, или что такое верхняя палата парламента в современной Российской Федерации // <http://www.cogita.ru/power/novyi-federalis>

² По состоянию на 30 мая 2018 года.

дерации от законодательных органов. Также и в Государственной думе, начиная с III созыва, партия власти все более усиливает свои позиции¹.

Таким образом, если 90-е годы характеризовались становлением партийной системы, то 2000-е ознаменовали доминирование партии власти в высших законодательных структурах. При этом если с институциональной стороны положения статьи 10 и 11 Конституции РФ в отношении законодательной власти реализуются в полном объеме, то субъектный компонент российской модели разделения властей представляет собой сверхсильную «партийную власть», воздействующую на работу как федерального, так и региональных парламентов.

Предметная законодательная компетенция Федерального Собрания конституционно в полном объеме не определена, исходя из чего считается неограниченной (в этом проявляется принципиальное отличие от правового статуса палат парламента Франции, круг законодательных полномочий которых, наоборот, ограничен). Единственным ограничением законодательных полномочий федерального парламента России, по сути, является принцип федерализма, разграничивающий вопросы ведения Российской Федерации (статья 71), совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (статья 72) и остаточные полномочия субъектов (статья 73). В то же время законодательная компетенция Федерального Собрания не является исчерпывающей. Можно выделить еще две группы полномочий:

1) относящиеся к ведению каждой их палат;

¹ Действительно, оппозиция (в первую очередь в лице КПРФ) с 1999 года все больше теряет свое влияние. Так, на выборах 1999 года центристы и правые партии получили: «Единство» («Медведь») — 73 мандата, «Отечество-Вся Россия» — 66, «Союз правых сил» — 29, «Яблоко» — 20. Левые — КПРФ — 113 мандатов. На выборах 2003 года: «Единая Россия» — 233 мандата, КПРФ — 52. В 2007 году: «Единая Россия» — 315, КПРФ — 57 мандатов. В 2011 году: «Единая Россия» — 238, КПРФ — 92 мандата. В 2016 году: «Единая Россия» — 343, КПРФ — всего 42 мандата.

- 2) связанные с организацией деятельности палат (статья 101 Конституции РФ, регламент Совета Федерации¹, регламент Государственной думы²).

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

К ведению Совета Федерации Конституция относит:

- утверждение изменения границ между субъектами Федерации;
- утверждение указов президента о введении военного, чрезвычайного положения;
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории России;
- назначение выборов президента РФ;
- отрешение президента РФ от должности;
- назначение на должность судей Конституционного и Верховного судов РФ;
- назначение на должность генерального прокурора РФ;
- назначение председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов.

В свою очередь, *в круг полномочий Государственной думы* входят:

- дача согласия президенту РФ на назначение председателя правительства РФ;
- решение вопроса о доверии правительству РФ;
- назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка РФ;

¹ Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Парламентская газета. 2002. 19 февраля; Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 7. Ст. 635.

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-ПГД «О регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (посл. изм. от 21.06.2018 Постановлением Государственной Думы № 4280–7 ГД) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 7. Ст. 801.

- назначение на должность и освобождение от должности председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;
- назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;
- объявление амнистии;
- выдвижение обвинения против президента РФ для отрешения его от должности.

В то же время по большинству данных вопросов ни Совет Федерации, ни Государственная дума самостоятельно принимать решения не могут — для их реализации требуется согласование с другими органами государственной власти. По ряду вопросов решение палаты может порождать правовые последствия, отнюдь не вытекающие из ее полномочий: например принятие Государственной думой решения по вопросу о доверии правительству РФ фактически определяет судьбу не правительства, а самой Государственной думы, ибо следствием выражения недоверия может быть не отставка правительства, а роспуск самой Государственной думы (часть 4 статьи 117).

Аналогична и проблема реализации пункта «а» части 1 статьи 102 Конституции РФ (вопросы ведения Совета Федерации). В соответствии с частью 3 статьи 67 Конституции РФ границы между субъектами РФ могут быть изменены только с их взаимного согласия. Совет Федерации, во-первых, должен установить наличие такого согласия; во-вторых, санкционировать договоренность соответствующих субъектов Федерации, если при этом не нарушаются интересы других субъектов РФ. Если Совет Федерации не утвердит решение соответствующих субъектов об изменении границ между ними, то возможен спор о компетенции, который в соответствии с частью 3 статьи 125 Конституции РФ может стать предметом рассмотрения в Конституционном суде РФ.

Часть 1 статьи 102 Конституции РФ предусмотрела два случая, когда указы президента нуждаются в утверждении Советом Федерации: для введения на территории России или в отдельных ее местностях чрезвычайного положения и для введения военного положения в случае агрессии против России или непосредственной угрозы подобной агрессии. В обоих

случаях президент обязан незамедлительно сообщить об этом палатам Федерального Собрания, после чего Совет Федерации решает вопрос об утверждении указа президента о введении чрезвычайного или военного положения. Примечательно, но в Конституции РФ не указано, влечет ли отказ Совета Федерации утвердить, например, указ президента о введении военного положения автоматически его отмену. Военное положение вводит президент, являющийся Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ (часть 1 статьи 87 Конституции РФ), и только он может его отменить. Вместе с тем отказ Совета Федерации утвердить соответствующий указ делает его противоречащим Конституции РФ (в противном случае содержание пунктов «б» и «в» части 1 статьи 102 утрачивает смысл), и президент обязан его отменить. Вопрос о возможности использования Вооруженных Сил РФ *за пределами* ее территории (пункт «г» части 1 статьи 102) затрагивает общие интересы не только России в целом, но и ее субъектов (не исключено разное их отношение к этому), а поэтому каждый раз вопрос должен решаться Советом Федерации. Исходя из этого, вопрос об использовании Вооруженных Сил РФ *в пределах* России относится лишь к компетенции Верховного Главнокомандующего.

Кадровые назначения, осуществляемые Советом Федерации (назначение на должность внесенных президентом кандидатур судей Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, генерального прокурора РФ), также демонстрируют механизм действия системы сдержек и противовесов, однако неурегулированность таких важнейших аспектов, как сроки предложения кандидатур, возможность или невозможность вторичного внесения отклоненной кандидатуры, порождает серьезные проблемы в сфере эффективного функционирования данных органов государственной власти и должностных лиц¹.

¹ Например, после признания Конституционным судом обращения президента Б. Ельцина к народу 20 марта 1993 года неконституционным Б. Ельцин приостановил деятельность Конституционного суда, а в 1994 году инициировал принятие нового Закона о Конституционном суде РФ. Согласно нему, суд утратил право рассматривать дела по собственной инициативе и оценивать конституционность действий высших должностных лиц. Впоследствии Конституционный суд РФ был сформирован Советом

Назначение на должность и освобождение от должности председателя Центрального банка России отнесено к ведению Государственной думы (пункт «в» части 1 статьи 103). При этом в решении вопроса об освобождении от должности председателя Центрального банка РФ Конституция РФ предоставляет Государственной думе существенно большую самостоятельность, чем Совету Федерации в вопросе об освобождении от должности Генерального прокурора РФ.

В отношении Генерального прокурора РФ президент *«вносит в Совет Федерации предложение»* об освобождении его от должности (пункт «е» статьи 83 Конституции РФ), а в отношении председателя Центрального банка *«ставит вопрос»* об освобождении его от должности (пункт «г» статьи 83). Причем часть 2 статьи 129 Конституции РФ четко указывает, что Генеральный прокурор РФ может быть освобожден от должности Советом Федерации только (!) по представлению президента. Аналогичной нормы о председателе Центрального банка в тексте Конституции нет. Таким образом, Конституция РФ предусматривает, что председатель Центрального банка может быть освобожден от должности Государственной думой не только по инициативе президента.

Федерации лишь в феврале 1995 года и приступил к работе более чем через год и два месяца после принятия Конституции 1993 года. Практически год (1994–1995) должность Генерального прокурора осуществлял исполняющий обязанности Генерального прокурора РФ О. Гайданов после отклонения Советом Федерации кандидатуры А. Ильюшенко (постановлениями Совета Федерации от 25.04.1994 № 99-1 СФ и от 25.10.1994 № 221-1 СФ). Парадокс заключается в том, что должность исполняющего обязанности Генерального прокурора РФ Конституцией не предусмотрена, то есть в тот период осуществлялась лицом, не имеющим конституционно-правового статуса.

Нормотворческие полномочия Президента России как отражение российской модели разделения властей

Конституция Российской Федерации (статья 104) содержит чрезвычайно широкий перечень субъектов права законодательной инициативы и включает президента, Совет Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной думы, правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов РФ, а также Конституционный суд и Верховный суд (последние обладают ограниченной законодательной инициативой). Это в значительной степени отличает Российскую Конституцию от Конституции Франции 1958 года, в соответствии с которой данным правом обладают лишь премьер-министр и члены парламента (статья 39). Однако в действующей Конституции по сравнению с ее предшественницей 1978 года круг субъектов права законодательной инициативы несколько сузился: например, данного права на сегодняшний день лишены Генеральный прокурор РФ (по Конституции 1978 года — Прокурор РСФСР), а также общественные организации (по тексту 1978 года — *«общественные организации в лице их общесоюзных и республиканских органов»*).

В законодательном процессе наибольший интерес представляет институт вето президента РФ, ибо в нем наиболее ярко проявляется действие

механизма сдержек и противовесов¹. Сложно предположить, что качество законопроекта, прошедшего множественный фильтр в комитетах Государственной думы и принятого ею в трех чтениях, переданного в Совет Федерации и получившего его одобрение, будет столь низкого качества либо столь грубо противоречить интересам народа Российской Федерации, что единственно возможным выходом для президента станет использование права вето. Полагаем, что причина активного использования данной процедуры — не проблема законодательной техники, соблюдения конституционных требований² и тем более не содержательная сторона текста проекта, а политический фактор.

В 1990-е годы, когда оппозиция еще имела вес в палатах Федерального Собрания, президент Б. Ельцин отклонил более трехсот принятых ею законопроектов³. Впоследствии по мере повышения лояльности парламента постепенно стала исчезать и необходимость в институте вето. В. Путин за годы первых двух сроков президентства применил эту процедуру 53 раза, а Д. Медведев — всего три.

¹ Данная процедура разъяснена в Постановлении Конституционного суда РФ № 10-П от 22.04.1996. В нем отсутствуют какие-либо ограничения на условия его применения.

² Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 06.04.1998 № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации»».

³ Так, одним из наиболее ярких примеров процедуры преодоления вето президента является проект федерального закона «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации». Будучи внесенным группой депутатов, проект прошел три чтения в Государственной думе, трижды принимался ею, дважды отклонялся Советом Федерации, дважды отклонялся президентом, был принят Государственной думой с учетом предложений президента, дорабатывался согласительной комиссией, принят Государственной думой квалифицированным большинством голосов в редакции согласительной комиссии, преодолел вето президента, был одобрен Советом Федерации и, наконец, 4 марта 1998 года был подписан президентом России.

Удивительно, что Федеральное Собрание ни разу не пыталось преодолеть вето: 33 законопроекта, отклоненных президентом, были вообще сняты с рассмотрения Государственной думой, 22 — приняты в редакции специальной комиссии, два — в редакции президента¹. Прослеживается явная зависимость между раскладом политических сил в парламенте и частотой использования данной процедуры. Чем более усиливается влияние пропрезидентской партии, тем реже президент использует свое право вето. По сути, в нем теряется необходимость, так как даже если «поставщиком» законопроекта и не является сам президент или правительство РФ (исполнительная власть), эту роль всегда сможет исполнить партия власти в палатах парламента.

Таким образом, на сегодняшний день отклонение законопроектов стало чрезвычайно редким явлением². С 2012 года единственный раз, когда президент использовал его, — это 29 декабря 2016 года, когда им не был подписан принятый Государственной думой и одобренный Советом Федерации Закон о создании электронной базы данных «Контингент обучающихся», против которого выступали родительские общественные организации православно-патриотического толка³.

¹ <http://duma.gov.ru>

² К слову, такое же редкое явление оно и во Франции: на практике процедура повторного обсуждения закона применена считанное количество раз. Например, де Голль дважды накладывал вето на вступление Великобритании в Европейский союз (на тот момент — Европейское экономическое сообщество, ЕЭС). Ф. Миттеран тоже использовал его два раза (например, по Закону о Всемирной выставке 1989 года). Конституционная практика Франции свидетельствует, что президент пытается решать спорные проблемы на стадии рассмотрения закона, а не промульгации.

³ Закон о создании федеральной межведомственной системы учета «Контингент обучающихся» и аналогичных систем в субъектах Федерации был внесен в Думу правительством в апреле 2016 года. Разработан он был Министерством образования и науки во исполнение плана мероприятий правительства и одного из поручений президента, как говорилось в пояснительной записке. Первое чтение документ прошел в июне 2016 года, не вызвав на Охотном ряду шумных дискуссий. Приняла закон в декабре уже новая Дума и при новом министре образования и науки (О. Васильева). Ко второму чтению текст практически полностью переписали. Порядок создания баз данных, перечень вносимых в них сведений, перечень органов,

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

Однако указ может быть принят и по вопросу, не урегулированному законом, либо закон может вообще отсутствовать. В таком случае, приобретая черты неподзаконности, он создает конкурирующую нормотворческую компетенцию между президентом и парламентом. Следовательно, указ, изданный по вопросу, не урегулированному федеральным законом, выступает как первичный источник права, фактически равный федеральному закону и действующий до тех пор, пока не будет принят соответствующий закон. При этом законодательство РФ наделяет

имеющих право доступа к сведениям в этих базах, и порядок обработки этих сведений, как и многие другие важные вопросы, должно было позже определить своими подзаконными актами правительство. Заработать единая база должна в 2022 году.

В Совете Федерации против закона публично выступила лишь сенатор Е. Мизулина. Она назвала его «антиконституционным и антисемейным», «грубо нарушающим конституционное право граждан на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну». «По Конституции права гражданина могут быть ограничены только федеральным законом, а не подзаконными актами», — отмечала она.

Отклонив принятый парламентом закон, В. Путин предложил доработать документ с учетом замечаний. А именно: перечень конкретных сведений, содержащихся в системе «Контингент обучающихся», должен быть установлен федеральным законом, а не постановлением правительства, и в законе же должны быть «определены лица, которые имеют доступ к таким сведениям, и их ответственность». Тем самым позиция сенатора Е. Мизулиной была поддержана. Примечательно, что проголосовавшие за первоначальный законопроект депутаты спустя полгода полностью поддержали замечания президента.

Таким образом, в настоящее время в законодательном процессе наблюдается не политическая борьба между парламентом и президентом, а сотрудничество, впрочем, при явном доминировании последнего.

Совет Федерации, Государственную думу, 1/5 часть членов каждой из данных палат, органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации, а также правительство РФ правом обратиться в Конституционный суд¹ с запросом о признании данных актов неконституционными (проверка конституционности ненормативных указов президента не предусматривается)². Однако и в этом случае правовой вакуум, который возникнет при условии положительного решения Конституционного суда, сможет быть восполнен новым нормативным указом президента.

Механизм подобного восполняющего законодательства начал активно применяться еще в период президентства Б. Ельцина³. Детонатором указного права президента стал печально известный указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации». После его принятия и вплоть до конца 1993 года было принято 148 неподзаконных указов, из которых более 50 содержали нормы государственного права. При этом пик президентского нормотворчества пришелся на три последних дня перед вступлением в силу новой Конституции РФ.

Анализируя этот период развития российской правовой системы, ученые отмечают складывание «глобального альтернативного указного регулирования общественных отношений»⁴. Характерным примером является и указ и. о. президента РФ

¹ Конституция РФ; Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (посл. ред. от 28.12. 2016 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1994. 23 июля; Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

² Граждане Российской Федерации не могут обжаловать нормативные указы президента. Об этом свидетельствует решение Верховного суда по жалобе А. Никитина на Указ Президента РФ № 763 от 23.05.1996 «О порядке опубликования и вступления в действие актов президента РФ, правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», в соответствии с которым допускается возможность применения неопубликованных нормативных правовых актов.

³ См.: *Лучин В.* Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 12–19.

⁴ См.: *Лукьянова Е.* «Указное право» как российский политический феномен // Журнал российского права. 2001. № 10. С. 26.

В. Путина «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи». В тот период закон, который регулировал бы положение экс-президента, еще не был принят, и именно указы и. о. президента РФ восполнили правовой пробел и стали гарантией личной, социальной, финансовой и т. д. безопасности Б. Ельцина и его семьи¹.

Еще в 1995 году в связи с войной в Чечне Конституционный суд РФ дал правовую оценку подобному «указному нормотворчеству». В своем постановлении он определил, что

Президент действует в установленном Конституцией РФ порядке... Для случаев, когда этот порядок не детализирован, а также в отношении полномочий, не перечисленных в статьях 83–89 Конституции РФ, их общие рамки определяются принципом разделения властей (статья 10) и требованием статьи 90 (часть 3), согласно которому указы и распоряжения Президента РФ не должны противоречить Конституции РФ и законам Российской Федерации².

¹ Указ Президента Российской Федерации от 31.12.1999 № 1763 «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи». Утратил силу Указом Президента Российской Федерации от 15.02.2001 № 171, введенным в силу Федеральным законом от 12.02.2001 № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи» // Российская газета. 2001. 15 февраля; Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 7. Ст. 617.

² Подтверждает это Постановление Конституционного суда РФ от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30.11.1994 № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации от 09.12.1994 № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”, Постановления Правительства Российской Федерации от 09.12.1994 № 1360 “Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа”, Указа Президента Российской Федерации от 02.11.1993 № 1833 “Об основных положениях военной доктрины Российской Федерации”».

Впоследствии в 1996 году Конституционный суд подтвердил свою позицию, оговорив, что

в соответствии со статьей 80 Конституции РФ Президент является гарантом Конституции Российской Федерации и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В силу этого не противоречит Конституции издание им указов, восполняющих проблемы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения при условии, что такие указы не противоречат Конституции и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов¹.

Постановление Конституционного суда РФ № 11-П, с одной стороны, предоставив президенту право реализации им своих нормотворческих функций, ввело лишь одно, временное ограничение действия подобных указов. Однако у президента всегда имеются возможности для его обхода. Например, полностью вписываются в конституционный порядок различные механизмы затягивания законотворческого процесса: отклонение федерального закона, принятого парламентом (использование права отлагательного вето), и вместо него установление иного механизма правового регулирования, но уже в форме своего указа (до момента, пока вето не будет преодолено, если оно вообще сможет быть преодолено). Либо издание указа вопреки позиции Государственной думы. Так, президент всегда может внести в Думу изначально непроходной законопроект с целью не допустить принятия положительного по нему решения и, как следствие, восполнить правовой вакуум в форме своего указа до принятия соответствующего закона. При этом абстрактность данного положения подкрепляет отсутствие четко регламентированных сроков, в течение которого закон должен

¹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 03.10.1994 № 1969 “О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом».

быть хотя бы внесен в Государственную думу. Впрочем, теоретически доминирование президента в процессе осуществления им нормоустановительной функции может быть пресечено оппозиционным и консолидированным парламентом, а президентское вето на законопроекты действенно лишь при неоднородном парламенте, неспособном его преодолеть.

Таким образом, указы президента РФ, которые должны, казалось бы, являть пример подзаконных актов, могут носить неподзаконный характер и по юридической силе быть равными закону. В данном случае подобная категория указов принимается не на основании и тем более не во исполнение закона. Они сами являются первичным источником права и, как следствие, характеризуются отсутствием признака подзаконности.

Данный правовой механизм должен был бы сблизить российскую правовую традицию с французской, с ее делением на сферу законодательного и регламентарного правового регулирования (в форме ордонансов). Однако это не так.

Выше была рассмотрена конституционная модель Пятой республики, которая в основе данного деления предусматривает предметный критерий. Так, во Франции Конституция содержит исчерпывающий перечень вопросов, по которым парламентом могут приниматься законы, а вся остальная сфера составляет предмет регламентарного регулирования исполнительной власти. Российские же конституционные традиции закрепляют за парламентом неограниченные законодательные полномочия и лишь в случае отсутствия закона наделяют указ президента признаком восполняющего закон неподзаконного акта.

Сложно назвать такие указы актами делегированного законодательства, ибо российский парламент не обладает правомочием передавать президенту (да и вообще исполнительной власти) свои законодательные полномочия. Да и президент не нуждается в подобном делегировании: правовой вакуум вполне может быть восполнен его указом, принятым без чьего бы то ни было разрешения, согласия либо утверждения. В этом также заключается различие с французской традицией, которая конституционно (статья 38) закрепляет за парламентом право делегирования исполнительной власти части собственных законодательных полномочий (вводя при этом предметные

и временные ограничения, то есть по определенному вопросу, на определенный срок и под своим контролем). Более того, Конституция 1958 года прямо указывает, что если вопрос подлежит регулированию регламентарными актами правительства, а впоследствии по нему принимается закон, то изменения в закон будут также вноситься правительством (лишь при наличии заключения Государственного Совета, который, впрочем, в рамках реализации данных полномочий является консультативным органом при правительстве).

Рассматривая проблему соотношения закона и указа, С. Авакьян справедливо отмечает:

когда очевидно, что общественные отношения составляют предмет закона, но нет возможности его принятия, то для этого необходимо хотя бы решение Государственной Думы о поручении президенту урегулирования этих отношений (использование практики делегированного законодательства), ибо президент, равно как и правительство, вторгшиеся в компетенцию парламента, будут считаться нарушителями Конституции. Принятие указа вместо закона, даже на время, допустимо тогда, когда концепция регулирования ясна и нет расхождений. Если же имеет место обратное, принятие указа вместо закона означает не что иное, как подмену президентом парламента¹.

Действительно, подобное автономное «указное нормотворчество» вторгается в исключительную компетенцию законодательной власти, трансформирует действие принципа верховенства закона, подрывая тем самым как основы всей системы нормативных правовых актов, так и правовой принцип сбалансированности государственной власти.

¹ Авакьян С. Конституционное право России: учебник. Изд. 5-е, перераб. и доп. М.: Норма, 2014. Т. 2. С. 381.

Функциональный аспект российской модели организации государственной власти

В соответствии с частью 1 статьи 111 Конституции Российской Федерации председатель правительства назначается президентом с согласия Государственной думы. Можно предположить, что его участие в данном процессе, а также выражение волеизъявления — необходимое условие работы правительства. Однако подобный вывод ошибочен.

Участие Думы в процессе назначения председателя правительства является номинальным: после трехкратного отклонения представленных кандидатур президент назначает председателя правительства и распускает Государственную думу (часть 4 статьи 111). Примечательно, что президент не обязан каждый раз предлагать Думе новую кандидатуру¹. Он вправе представлять одного и того

¹ «Президент РФ при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата... После трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации — независимо от того, представлялся ли каждый раз новый кандидат либо один и тот же кандидат дважды или трижды, — Государственная Дума подлежит роспуску», — определено Постановлением Конституционного суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации».

же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата. По своей сути статья 111 не преследует цель назначения председателем правительства непременно того лица, которое пользуется доверием Думы¹.

Смысл данной нормы, по мнению некоторых ученых, заключается в том, чтобы, с одной стороны, обязать президента не упорствовать, а поискать другую кандидатуру, которая мог-

¹ Так, в 1998 году Государственная дума II созыва — наиболее оппозиционная из всех (КПРФ — 149 мандатов, ЛДПР — 51, Аграрная партия России — 35) — лишь с третьего раза одобрила кандидатуру С. Кириенко на пост председателя правительства РФ.

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

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

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

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

ла бы получить согласие Думы. А с другой стороны — заставить Думу под угрозой роспуска подходить ответственно к рассмотрению кандидатур, представленных президентом. Полагаем, что такая позиция иллюзорна, ибо Конституция вовсе не обязывает президента пытаться подобрать иную (единожды отклоненную) кандидатуру. Так же, как не нуждается он и в компромиссе с Государственной думой, так как его отсутствие приведет к негативным правовым последствиям лишь для самой Думы, но никак не для президента.

Напряженность, возникшая в апреле 1998 года между президентом Б. Ельциным и Государственной думой по вопросу назначения председателя правительства РФ, показала необходимость поиска иных конституционно-правовых механизмов ее снижения.

Один из способов, позволяющих обойти предусмотренную частью 4 статьи 111 процедуру роспуска Думы, основывался на различии содержания категорий «отказ» и «отклонение». По мнению некоторых авторов, правового тупика, в который поставила себя Дума в тот период, согласившись вновь рассмотреть кандидатуру, которая ранее уже была рассмотрена и отклонена, можно было избежать. Для этого Дума должна была отказаться от вторичного рассмотрения данной кандидатуры. При этом «отказ от рассмотрения» кандидатуры не считался бы «отклонением». Поэтому президент в данной ситуации не имел бы права распустить Думу даже после последующих двух законных отказов от рассмотрения¹. Полагаем, что в реалиях конца 90-х вероятность положительного исхода данного конституционного конфликта на основании указанных доводов была маловероятна, в том числе и из-за свойств личности самого Б. Ельцина, а также инертности позиции Конституционного суда РФ.

Казалось бы, Конституционный суд, чьим важнейшим полномочием (не говоря уже о прямой обязанности!) является осуществление конституционного контроля и толкования Конституции, должен был, абстрагировавшись от политической конъюнкту-

¹ См.: Лурье Ю. Б. Ельцин «насилует» Госдуму // Центр российских и восточноевропейских исследований // <https://inecon.org/institut/struktura-institutata/czentr-vostochnoevropejskix-issledovanij.html>

ры (вспоминается фундаментальный принцип независимости и неполитизированности осуществления правосудия), дать толкование смысла, содержания и механизма применения данной нормы Конституции. Однако в той ситуации он предпочел попросту умыть руки, отказавшись не только разрешить данный конфликт, но даже вмешаться в него. Получив запрос от депутатов Государственной думы о правомочности президента выдвигать одну и ту же кандидатуру на пост главы правительства, председатель Конституционного суда РФ М. Баглай заявил, что рассмотрение запроса может состояться, однако только в порядке живой очереди и не ранее августа 1998 года¹.

Действительно, толкование данной норме было дано, но не в августе, а в декабре 1998 года, когда острота вопроса уже была снята, впрочем, так же как был уже отправлен в отставку кабинет во главе с председателем правительства С. Кириенко. Конституционный суд принял чрезвычайно дипломатичное решение. В своем Постановлении он указал, что

выбор представляемой Государственной Думе кандидатуры Председателя Правительства является прерогативой Президента... он позволяет Президенту самому определять конкретный вариант его реализации, а именно вносить предложение об одном и том

¹ Неудивительно, что Конституционный суд состава того периода вошел в историю под названием «ручной», а деятельность его председателя стала именоваться «суд Баглая» (1997–2003). Зародилась эта традиция в США. Так, Верховный суд часто называют по фамилии его председателя. «Суд Уоррена» в 60-е годы прославился своим либерализмом. «Суд Бергера» (70–80-е годы) был более консервативен. «Суд Ренквиста» (80–90-е годы) продолжил эту тенденцию.

В России этапы деятельности Конституционного суда РФ тоже можно персонифицировать. «Суд Зорькина» первого призыва отличался политизированностью: период его председательства характеризовался острой конфронтацией между президентом Б. Ельциным и председателем Верховного Совета Р. Хасбулатовым. Это привело к расколу суда — В. Зорькин поддержал Верховный Совет, в результате чего либеральное меньшинство выступило против своего председателя. Деятельность Конституционного суда была приостановлена, а впоследствии реформирована, В. Зорькин был вынужден уйти в отставку, а и. о. председателя Конституционного суда стал его заместитель Н. Витрук. Следующий председатель — В. Туманов («Суд Туманова», 1994–1997 годы) — предпочитал больше не ссориться с Б. Ельциным и вообще дистанцировался от политики.

же кандидате дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата¹.

Таким образом, Конституционный суд в очередной раз развязал президенту руки, предоставив право самостоятельно определять, какие меры предпринять, чтобы

не допускать противоборства, которое не согласуется с тем, что единственным источником... и носителем воплощаемого суверенитета является многонациональный народ Российской Федерации.

Впрочем, дабы сохранить лицо, было добавлено, что

в дальнейшем не исключается возможность формирования конституционного обычая, основанного на каком-либо одном варианте взаимодействия главы государства и Государственной Думы из допускаемых частью 4 статьи 111 Конституции РФ и адекватных целям стабильного функционирования конституционного строя с учетом исторического контекста.

Таким образом, отсутствие согласия Государственной думы на назначение председателя правительства не просто не создает препятствий, а именно обязывает (!) президента распустить Думу, что, безусловно, отражает противоречие части 1 с частью 4 статьи 111 Конституции РФ.

При всей внешней схожести процесса формирования правительства в Российской Федерации и в Пятой республике именно данная норма демонстрирует ключевое различие между ними: Конституция 1958 года подобного ограничения не предусматривает и не наделяет президента Франции обязанностью распустить Национальное собрание каждый раз, когда оно не выражает правительству вотум доверия. Результатом отказа в доверии является отставка правительства, которая может и не привести к роспуску парламента. «Национальное собрание не может быть вновь распущено в течение года после

¹ Постановлением Конституционного суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации».

выборов», — вот единственное ограничение, которое предусматривает статья 12 Конституции 1958 года. Исходя из этого, правовое значение данного ограничения чрезвычайно велико. Так, год, в течение которого парламент роспуску не подлежит, является гарантией его работоспособности. Учитывая, что после каждых парламентских выборов (вне зависимости, являются они очередными либо внеочередными) всегда возникает необходимость одобрения политики правительства, данный период может быть охарактеризован как стабильный в работе парламентско-правительственных структур¹.

В отличие от Конституции Франции, российская Конституция предусматривает множественность ограничений на роспуск Государственной думы: в соответствии со статьей 109 ее нельзя распускать в экстраординарных ситуациях в течение последних шести месяцев срока президентских полномочий, а также в течение года после избрания в случае вынесения ею вотума недоверия правительству (часть 3 статьи 109).

Казалось бы, предусмотренный Конституцией институт вотума недоверия по определению должен иметь правовые последствия для правительства. Однако это не так. Конституция предусматривает сложение правительством своих полномочий перед вновь избранным президентом², но не перед вновь избранной Думой. Следствием этого является отсутствие обязанности после очередных (либо внеочередных) парламентских выборов ставить перед Думой вопрос о доверии к себе. Правительство вполне может осуществлять свои полномочия и не обладая доверием с ее стороны, то есть Конституция в статье 117

¹ С учетом того, что с 2002 года парламентские и президентские выборы проходят практически одновременно (с разницей в месяц) и ознаменовываются победой одной партии, проблем с реализацией данной процедуры не возникает — и президент, и парламент, и, как следствие, правительство сообща реализуют курс своей партии (более подробно данный вопрос был рассмотрен выше).

² В новейшей истории России таким образом в отставку ушли семь правительств: И. Силаева (10 июля 1991 года), В. Черномырдина (9 августа 1996 года), В. Путина (дважды — 7 мая 2000 года и 2012 года), М. Фрадкова (7 мая 2004 года), В. Зубкова (7 мая 2008 года), Д. Медведева (7 мая 2018 года).

лишь имитирует действие механизма парламентской ответственности правительства РФ.

В соответствии со статьей 114 Конституции РФ правительство обязано представлять Думе ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Думой¹. Также предусмотрены и иные формы парламентского контроля за деятельностью правительства (парламентские запросы, заслушивание ответов членов правительства на вопросы депутатов, проведение парламентских слушаний, парламентских расследований и т. д.), реализация которых может создать необходимость принятия решения по вопросу о доверии (статья 15 ФЗ-77)². Очевидно, что основной целью выражения вотума недоверия³ является последующая отставка правительства. Однако парадокс российской государственно-правовой модели заключается в том, что она предусматривает институт вотума недоверия правительству без негативных последствий для него.

Часть 3 статьи 117 предоставляет Думе право двукратного выражения недоверия. Причем, если первое может не иметь

¹ Данная норма была внесена Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации» // Парламентская газета. 2008. 31 декабря; Российская газета. 2008. 31 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 1. Ст. 2.

² Негативные правовые последствия могут наступать и в результате нарушения отраслевого законодательства, в частности, предусмотренного статьей 287 УК РФ — «Отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации». Однако этот аспект выходит за рамки рассматриваемой темы.

³ К слову, за 25-летнюю историю российского конституционализма институт вотума недоверия еще ни разу не был апробирован на практике, хотя такие попытки предпринимались (либо провозглашались) 20 раз. Первая попытка была предпринята буквально через три месяца после начала работы Думы первого созыва, в марте 1994 года. Последняя — в 2013 году — инициатива исходила от КПРФ и была связана с проектом реформы РАН, предложенной кабинетом Д. Медведева. Однако она больше походила на пиар-акцию, поскольку дальше многочисленных заявлений о необходимости запуска данной процедуры дело не пошло (Российское агентство правовой и судебной информации // http://rapsinews.ru/legislation_publication/20160609/276267891.html).

никаких последствий — президент наделен правом проигнорировать решение Думы: «...после выражения Государственной Думой недоверия Правительству Президент вправе объявить об отставке Правительства Российской Федерации либо не согласиться с решением Государственной Думы», то вторичное выражение недоверия требует большей определенности и результативности: президент в данном случае должен либо объявить об отставке правительства, либо распустить Государственную думу.

Аналогична по своим правовым последствиям и процедура части 4 статьи 117, которую может использовать само правительство для постановки вопроса о доверии себе. Однако и в данном случае, если Дума отказывает правительству в доверии, решение о дальнейшей судьбе Думы и правительства в руках президента: он принимает решение либо об отставке правительства, либо о роспуске Думы и назначении новых парламентских выборов. Последнее слово опять остается за президентом.

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

Однако в соответствии с предусмотренным частью 3 статьи 109 Конституции РФ ограничением на роспуск Государственной думы¹ может создаться иллюзия того, что в данный период президент будет вынужден принять решение об отставке правительства. Результатом этого станет необходимость формирования нового состава правительства, и в этом вопросе он уже вправе сам решать: сформировать новое или восстановить старое в том же составе. Право, предоставленное ему ста-

¹ Часть 3 статьи 190 Конституции РФ: «Государственная Дума не может быть распущена по основаниям, предусмотренным статьей 117 Конституции Российской Федерации, в течение года после ее избрания».

тьей 111, не исключает и такую возможность. Ограничение на роспуск в этом случае действовать уже не будет — на основании статьи 111 Дума должна (!) распускаться каждый раз вследствие неутверждения ею кандидатуры на должность председателя правительства.

Роспуск Думы в связи с выражением недоверия или отказом в доверии правительству имеет смысл лишь в том случае, если вновь избранная Дума сможет повлиять на процесс формирования нового состава правительства. В российской же государственно-правовой модели глава правительства назначается президентом фактически единолично — независимо от воли или даже вопреки воле парламентского большинства. Следовательно, часть 4 статьи 117 Конституции РФ содержит конституционно-правовой нонсенс: председатель правительства, который не нуждается в поддержке Думы, ставит перед ней вопрос о доверии к себе, и в случае отказа в доверии президент распускает Думу. Полагаем, что роспуск Думы не может и не должен быть следствием отказа в доверии, в котором правительство не нуждается, так как несет ответственность лишь перед президентом. Следовательно, исход парламентских выборов никак не может повлиять на судьбу правительства, сформированного президентом.

Однако сами авторы Конституции РФ полагают, что данная норма вполне демократична, ибо

такой конституционно-правовой способ разрешения возникшего между Президентом и Государственной Думой разногласия с использованием механизма свободных выборов соответствует основам конституционного строя Российской Федерации как демократического государства¹.

Думается, что, конструируя данную конституционную модель, они подсознательно находились под влиянием французской государственно-правовой традиции, которая также наделяет президента правом роспуска парламента (Национального собрания). Однако причины, которые могут побудить прези-

¹ Шахрай С. Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Олма Медиа Групп, 2017. С. 459.

дента пойти на такой шаг, совершенно иные и никак не связаны ни с процессом формирования правительства, ни с парламентской процедурой выражения ему вотума недоверия (принятием резолюции порицания). Распуская парламент, президент Пятой республики выносит свой спор с ним на суд народа с целью получить более послушное парламентское большинство на досрочно проводимых парламентских выборах и, благодаря этому, суметь «нажать» на него для формирования своего, пропрезидентского, правительства. При этом институт дуализма ответственности правительства Франции заключается в том, что, согласно статье 8 Конституции, в отставку его отправляет президент (приняв соответствующее заявление премьер-министра). В то же время в соответствии со статьей 50 премьер-министр обязан (!) подать данное заявление в случае вынесения Национальным собранием вотума недоверия (резолюции порицания) либо отказа утвердить программу правительства.

В этом и заключается одно из базовых отличий французской и российской государственно-правовых моделей: во Франции при формировании правительства президент обязан (!) учитывать расклад политических сил в парламенте и позицию парламентского большинства (в противном случае результатом отказа в доверии становится отставка правительства — статья 50). В России даже при условии разной партийной принадлежности президента и парламентского большинства (сильной парламентской оппозиции в Думе) позиция президента по вопросу формирования правительства является доминирующей, а процедура утверждения кандидатуры председателя правительства РФ Государственной думой носит номинальный характер и никак не влияет на последующую работоспособность правительства.

Формально и участие самого председателя в процессе формирования правительства. Он правомочен лишь представить президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, а также предложить кандидатуры на должности своих заместителей и федеральных министров (статья 112). Права принятия решения по данным вопросам у него нет. Так же, как нет и правомочия освободить от должности чле-

нов правительства — это тоже является исключительной прерогативой президента, которому, к тому же напрямую, подчинен весь силовой блок государственных органов¹.

Установленный Конституцией механизм взаимоотношений между президентом и парламентом по вопросу формирования, деятельности и вообще политической судьбы правительства явно указывает на доминирование в нем президента². Во

¹ Министерство внутренних дел РФ; Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Министерство иностранных дел РФ; Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом, и по международному гуманитарному сотрудничеству; Министерство обороны РФ; Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству; Федеральная служба по техническому и экспортному контролю; Министерство юстиции РФ; Федеральная служба исполнения наказаний; Федеральная служба судебных приставов; Государственная фельдъегерская служба РФ; Служба внешней разведки РФ; Федеральная служба безопасности РФ; Федеральная служба войск национальной гвардии РФ; Федеральная служба охраны РФ; Федеральная служба по финансовому мониторингу; Федеральное архивное агентство; Главное управление специальных программ Президента РФ; Управление делами Президента РФ (Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 15.05.2018) «О структуре федеральных органов исполнительной власти»).

² Постановление Конституционного суда РФ от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30.11.1994 № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации от 09.12.1994 № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”, Постановления Правительства Российской Федерации от 09.12.1994 № 1360 “Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа”, Указа Президента Российской Федерации от 02.11.1993 № 1833 “Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации”». В нем оговорено, что «реализация Президентом своей компетенции в “установленном Конституцией порядке” предполагает также возложение им на Правительство Российской Федерации в соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 114 Конституции задач во исполнение указов Президента».

всех возможных случаях противостояния окончательное решение остается за ним¹.

Конституционная модель 1993 года *исключает возможность конкурирования между президентом и парламентом за право формирования правительства и, как следствие, парламентскую ответственность правительства*. Даже если допустить возможность принадлежности президента и парламентского большинства к разным партиям (по аналогии с французским периодом сосуществования властей), объем полномочий парламента недостаточен для того, чтобы повлиять на процесс формирования и отставки правительства. Согласно части 2 статьи 117 Конституции РФ решение об отставке правительства президент принимает единолично². Так же единолично его решение, когда инициатива отставки исходит от самого правительства (часть 1 статьи 117)³ — он может как принять ее, так и сохранить правительство в том же составе. Закон не предусматривает никаких дополнительных условий, процедур либо ограничений при принятии подобного решения.

Широкие властные полномочия в отношении правительства, наличие у президента полномочий формировать, направлять, контролировать и в любой момент отправлять его в отставку вполне допускают возможность характеристики правительства РФ как «правительства президента РФ», а председателя правительства — как «административного председателя» (более распространен термин «административный премьер» — имеется в виду премьер-министр).

¹ Подтверждают это реалии 1996–1999 годов, когда оппозиционное президенту Б. Ельцину думское большинство, фактически выступая против его внутренней и внешней политики, тем не менее не давало ему формального повода для роспуска Думы, утверждая все представленные им кандидатуры на должность председателей правительства (С. Кириенко 23.03.1998–23.08.1998, В. Черномырдин 10.08.1996–23.03.1998; 23.08.1998–11.09.1998) и не выражая им впоследствии вотум недоверия.

² Часть 2 статьи 117: «Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации».

³ Часть 1 статьи 117: «Правительство Российской Федерации может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации».

Косвенно это предусматривает и сама Конституция. Статья 110 прямо указывает на то, что правительство лишь осуществляет исполнительную власть. Однако очевидно, что осуществлять (то есть претворять в жизнь) можно лишь кем-то намеченную цель и обозначенные задачи. Исходя из этого, Конституция отражает четкую логическую цепочку управленческих отношений: президент РФ *определяет* основные направления внутренней и внешней политики государства (часть 3 статьи 80), а правительство — *осуществляет* исполнительную власть (часть 1 статьи 110)¹.

Таким образом, объем реальных полномочий президента говорит о его явном доминировании в системе государственной власти, в первую очередь исполнительной².

При этом текст Конституции 1993 года обходит стороной правовую регламентацию его места в системе разделения власти, ограничиваясь лишь приданием ему статуса главы государства (статья 80). Если ранее действовавшая Конституция 1978 года (в последней редакции) наделяла президента полномочиями высшего должностного лица и одновременно главы исполнительной власти, то авторы действующей

¹ Логика Конституции нарушена в ином — ее структура не всегда отражает ее содержание. Полагаем, что специфика механизма взаимоотношений президента РФ и правительства РФ была бы регламентирована четче, если бы глава V «Правительство РФ» следовала за главой IV «Президент РФ». Впрочем, в структуре Конституции есть и более существенные недочеты. В частности, если глава IV посвящена президенту РФ, глава V — Федеральному Собранию РФ, глава VI — правительству РФ, то глава VII — судебной власти (не судам!) и прокуратуре (ранее ситуация была еще более уязвимой, ибо норма о прокуратуре как надзорном органе содержалась в главе VII с первоначальным названием «Судебная власть»). Таким образом, в названиях глав перечислены как органы (институты) государственной власти, так и ветвь государственной власти, что неспособимо и по их правовому содержанию, и по объему. За образец можно было бы взять Конституцию Франции, в которой полномочия президента и правительства также чрезвычайно переплетены. Соответственно, президенту посвящен раздел II, а правительству — раздел III (являясь как бы его продолжением).

² Например, в марте 2004 года президент отправил правительство в отставку за несколько дней до президентских выборов, чтобы «придать определенную интригу» являющейся предвыборной кампании. Хотя было очевидно, что после выборов правительство вновь сложит свои полномочия перед избранным президентом, как этого требует Конституция РФ.

предпочли категорию «глава государства», объяснив это требованиями повышенного уровня персонифицированного представительства государства как внутри страны, так и в международных отношениях, обеспечивающими единство государственной власти, устойчивость системы управления государственными делами, согласованное функционирование ветвей власти в условиях разделения властей. Конституционная характеристика президента как главы государства, по мнению авторов, не только выводит его за пределы традиционной триады ветвей власти, но и одновременно предполагает закрепление за ним полномочий в сферах законодательной, исполнительной и судебной деятельности. Будучи конституционно дистанцированным от всех ветвей власти, он осуществляет нормотворчество, управляет, разрешает споры, осуществляет контроль¹.

Данная позиция нашла широкую поддержку в кругах российских конституционалистов, не только прочно закрепивших за президентом категории контрольных, арбитражных полномочий, но и считающих возможным выделить его власть в самостоятельную президентскую ветвь государственной власти². В этом также видится прямое влияние французской школы конституционного права, которая определяет власть президента Пятой республики как *le pouvoir modéré* — «умеряющую, сдерживающую власть», являющуюся *clé de voûte* — «несущей конструкцией, ключевой фигурой» всей системы государственной власти³.

В то же время существует и иной подход, в соответствии с которым идея арбитражной, контрольной власти, стоящей «над» классической триадой, есть отрицание самой сути концепции разделения власти.

¹ См.: Шахрай С., Клишас А. Конституционное право Российской Федерации. М., 2011. С. 440.

² См.: Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Чиркин. М., 1996. С. 432–433; Баглай М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2005. С. 134; Президент Российской Федерации в системе разделения властей / под ред. В. Радченко. Саратов, 1996. С. 92.

³ Copin N. La vie politique française. Le président, le gouvernement, le parlement at les parties. Paris., 1978. P. 26. Passeron A. De Gaulle parle. Paris, 1966. P. 136.

Если кто-то один контролирует других, а сам находится вне их контроля, то это уже не разделение властей... Власть может уравновесить не специальный контролер (над ним придется ставить еще одного контролера, и так до бесконечности), а только другая власть¹.

...если одна из ветвей власти оказывается приоритетной, ни о каком разделении властей не может быть и речи... теория разделения властей предполагает раздельное функционирование равных, независимых, взаимоуравновешенных властей... они должны взаимодополняться, но ни в коем случае не пересекаться, не накладываться одна на другую².

Именно в обеспечении равенства и взаимоуравновешенности ветвей власти заключается основная сложность реализации принципа разделения власти. Очевидно, что положения норм части 1 статьи 80, пунктов «в» и «г» статьи 86, а также статьи 89 Конституции, закрепляющие за президентом статус главы государства, осуществляющего представительские полномочия (по аналогии с «номинальным» президентом парламентарной республики), носят скорее декларативный характер и не отражают его роль и место в системе государственной власти. Другое дело — глобальность масштаба его реальных полномочий, которые характеризуют его как властного субъекта и которые выводят его полномочия за рамки обеспечения лишь представительских функций. Помимо прямо предусмотренных Конституцией, президент реализует и иные, «скрытые», полномочия, которые либо Конституцией упомянуты вскользь, либо не упомянуты вовсе и следуют лишь из конституционной практики их применения. К формам подобных скрытых полномочий можно отнести:

- формирование и контроль за деятельностью органов прямого подчинения президенту РФ³;

¹ Энтин Л. Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995. С. 19–20; Четвернин В. Введение в курс общей теории права и государства. М., 2003. С. 75; Блажич Н. Модели разделения властей в правовом государстве. М., 2004. С. 47.

² Спиридонов Л. Теория государства и права. СПб., 2004. С. 102.

³ Все изменения в структуре федеральных органов исполнительной власти осуществляются посредством указов президента РФ. Администрация

- функционирование Администрации и Управления делами президента РФ¹;
- поручения президента²;
- деятельность совещательных органов при президенте РФ (Государственного Совета и Общественной палаты³) и т. д.

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

¹ Если пункт «и» статьи 84 и упоминает (не более того) Администрацию президента РФ, то Управление делами существует исключительно в форме указов президента.

² Если юридически для регламентации правовой деятельности президента Конституция предусматривает лишь две правовые формы: указы и распоряжения, то на практике многие его решения принимают вид поручений. По данным Контрольного управления Президента РФ, ежегодно президент дает более 2000 поручений, причем более 1000 — «прямых». Они содержат прямое указание предпринять какое-либо действие и влекут правовые последствия для адресата. В отличие от других актов, президентские поручения не публикуются, хотя некоторые акты министерств и ведомств цитируют их тексты.

³ Конституция РФ не регламентирует ни формы их деятельности, ни даже порядок их формирования и полномочия. При этом, например, сам Закон № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» содержит противоречивые нормы об основных направлениях ее деятельности. Палата вправе давать заключения о нарушениях законодательства со стороны любых органов исполнительной власти, осуществлять проверку законности любых проектов нормативных правовых актов (исключая Конституцию), но в то же время не вправе проводить экспертизу проектов актов президента (остаётся вне правовой регламентации вопрос, каким образом ею могут быть выявлены нарушения с его стороны). Таким образом, исходя из фактических полномочий Общественной палаты, можно говорить о ее статусе лишь как органа президентского контроля за деятельностью других ветвей власти.

Однако с формально-юридической стороны для реализации президентом большинства своих властных полномочий требуется согласие парламента, исходя из чего может создаться впечатление о балансе власти, о ее взаимоуравновешении и взаимодополнении¹. Однако такое впечатление обманчиво. Участие парламента в реализации большинства из них либо номинально², либо сложно реализуемо³, либо направлено против него самого⁴. Наделение парламента данными полномочиями лишь имитирует механизм его участия в данных процедурах. Решение по большинству из них принимает президент единолично.

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

Это устойчивый миф, будто у нас конституция французская. Ужасная неправда! Мы большую часть Конституции писали вдво-

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

¹ Подтверждают это:

- пункт «а» статьи 83: «Президент РФ назначает с согласия Государственной Думы Председателя Правительства РФ»;
- часть 4 статьи 117: «Председатель Правительства РФ может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии Правительству РФ. Если Государственная Дума в доверии отказывает, Президент... принимает решение об отставке Правительства или о роспуске Государственной Думы»;
- пункт «г» статьи 83: «Президент представляет Государственной Думе кандидатуру для назначения на должность Председателя Центрального банка РФ»;
- часть 1 и 3 статьи 107: «Принятый федеральный закон... направляется Президенту РФ для подписания... Если Президент РФ... отклонит его, то Государственная Дума и Совет Федерации... вновь рассматривают данный закон. Если при повторном рассмотрении (Государственной Думой и Советом Федерации) федеральный закон будет одобрен... он подлежит подписанию Президентом РФ...»

² Например по вопросу одобрения кандидатуры председателя правительства РФ.

³ В аспекте процедуры преодоления вето президента.

⁴ В случае трехкратного неутверждения вносимой президентом кандидатуры председателя правительства, которое влечет роспуск Государственной думы; также в случае выражения Думой вотума недоверия правительству.

ем с Алексеевым с чистого листа, из головы. Мы хотели отойти от классического разделения властей на судебную, исполнительную, законодательную, хотели отдельно поставить Генпрокуратуру, Счетную палату, ЦИК, Уполномоченного по правам человека и Центральный банк. И, что особенно важно, президента. Мы с Алексеевым в шутку называли эту модель “российским вариантом британской королевы”. Идея была в том, чтобы президент подключался в основном в конфликтных ситуациях. Нет конфликтов — президент может сидеть на печи¹.

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

Неоднозначен вопрос и о соотношении российской и французской моделей организации государственной власти, ибо по формальным признакам может создаться впечатление, что государственно-правовые модели обеих стран идентичны. Однако это не так. Российская Конституция не отражает важнейших принципов организации государственной власти Пятой республики: не предусматривает ни институт парламентской ответственности правительства, ни возможность конкурирования президента с парламентом по вопросу его формирования.

В то же время назвать государственно-правовую модель России президентской также нельзя, так как она допускает возможность роспуска парламента, который для президентской модели с ее жестким разделением на законодательную и исполнительную власть недопустим.

Полагаем, что российская модель организации государственной власти представляет собой синтез элементов президентской и смешанной государственно-правовых моделей с явным перекосям в сторону полномочий президента. От президентской модели заимствована система исполнительной власти, во главе которой стоит президент, формируя ее самостоятельно (вне зависимости от расклада политических сил); от смешан-

¹ Шахрай С. «Конституция — это не брошюрка на книжной полке, это документ каждодневного использования, инструкция по управлению своим государством, своим будущим» // <http://www.garant.ru/interview/588122>

ной — институт роспуска парламента. Таким образом, совокупность сильных нормотворческих полномочий президента вкупе с полномочиями по контролю над исполнительной властью, правом роспуска парламента, а также комплексом скрытых полномочий — все это, безусловно, искажает баланс государственной власти, замыкая реализацию всех важнейших государственных функций на одном лице — президенте РФ¹.

При этом конституционные изменения, направленные на увеличение срока президентских полномочий с четырех до шести лет, никак не повлияли на механизм организации государственной власти. Для России с ее спецификой государственно-правовой модели не имеет значения ни очередность избрания президента и парламента (в отличие от ценности концепции «более свежей легитимности» в вопросе легитимации проце-

¹ В данном контексте представляет интерес предложенная социологической наукой методика индексного анализа полномочий президента. Для их числовой оценки используется интервальный метод: дается качественная характеристика каждому полномочию, ее оценка производится по определенной шкале (предусмотрены различные варианты оценивания, но чаще всего 5-балльная). Так, полномочиям, которые президент может реализовать самостоятельно (например, право вето, издания указов, не требующих контрасигнатуры, право законодательной инициативы и т. д.), присваивается высший балл. Для тех, которые реализуются совместно с иными органами, балл снижается. Если же президент вообще не обладает данным полномочием либо осуществляет его в ограниченной форме, балл еще снижается, вплоть до нулевого. Таким образом, числовые показатели суммируются и, тем самым, выводится «индекс президентской власти».

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

дуры роспуска парламента), ни одновременность их избрания (в отличие от современной французской государственности, которой это придало более стабильный характер — данный вопрос подробно был рассмотрен выше). Модель выстраивания отношений между президентом России и парламентом, при которой возможна их конкуренция за право формирования правительства, не может быть обеспечена только изменением срока их полномочий. Для этого необходимы более глобальные изменения по реформированию объема их властных полномочий.

Создать механизм формирования правительства парламентского большинства, не внося изменений в Конституцию РФ, теоретически вполне реально. Для этого достаточно внести изменения в статью 7 Федерального конституционного закона № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹ и на их основе заложить конституционный обычай — кандидатура председателя правительства, которую глава государства вносит на рассмотрение в Думу, должна быть выбрана из состава победившей на выборах партии². Казалось бы, простота реализации данного способа усиления роли парламента в рассматриваемом процессе очевидна, однако в реалиях современной России это практически недостижимо. Формирование конституционного обычая — это не только длительный процесс, но и форма правового регулирования, которая может складываться лишь в условиях действия политической конкуренции, наличия сильной оппозиции гражданского общества, способной влиять на функционирование государственного механизма.

Предполагалось, что ключевую роль в данном процессе должна была сыграть предусмотренная Федеральным законом

¹ Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с посл. изм. от 28.12.2016 № 12-ФКЗ // Российская газета. 1997. 23 декабря; Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 51. Ст. 5712.

² Подобный механизм уже был апробирован в конституционном механизме формирования Совета Федерации. Так, президент дважды корректировал данный механизм, не меняя Конституцию: после трагедии в Беслане в 2004 году были запрещены прямые выборы губернаторов, а в 2012 году их вернули.

№ 32-ФЗ Общественная палата РФ (а также региональные общественные палаты). Действительно, по проекту именно она должна была стать важнейшим институтом гражданского общества, способствовать повышению законности, ответственности высших органов государственной власти, а также усилению контроля общественности за принимаемые ими решения. Однако специфика ее формирования и комплекс полномочий привели к тому, что на практике она стала еще одним совещательным органом при президенте. Статья 11 Закона, ограничивающая возможность участия политических партий в ее работе, повлекла отстранение их и от общественного контроля за исполнительной властью, хотя в соответствии с базовым Законом № 67-ФЗ¹ именно политические партии, являясь единственной разновидностью общественных объединений, допущенных к участию в выборах, должны иметь возможность влиять на изменение государственной политики. Таким образом, отсутствие каналов обратной связи, механизмов ответственности органов государственной власти (в первую очередь исполнительной) является характерной чертой современной российской государственности.

При этом президент не несет политической ответственности за принимаемые им решения (даже самые непопулярные): он не может быть отозван избравшими его гражданами, в отношении него не предусмотрена процедура «утраты доверия»², в ре-

¹ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (посл. ред. от 18.04.2018 № 83-ФЗ) // Российская газета. 2002. 15 июня; Парламентская газета. 2002. 15 июня; Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

² В отличие от глав регионов, по отношению к которым отрешение «в связи с утратой доверия Президента РФ» применимо: так, на данном основании 28 июля 2016 года был отрешен от должности губернатор Кировской области Н. Белых (в отношении него было возбуждено уголовное дело о получении взяток на общую сумму 400 тысяч евро); 25 марта 2015 года — губернатор Сахалинской области А. Хорошавин (то же деяние, но на сумму 522 млн рублей). По этому же основанию ранее были отрешены от должности глава Новосибирской области В. Юрченко, мэр Москвы Ю. Лужков, губернатор Амурской области Л. Коротков, глава администрации Ненецкого автономного округа А. Баринов, губернатор Корякского автономного округа В. Логинов.

зультате которой он обязан был бы подать в отставку, а падение его рейтинга интересно лишь политологам и социологам — никаких правовых последствий оно не предусматривает. Отставка президента может быть лишь добровольной.

Другое дело — отрешение его от должности (процедура импичмента)¹. В соответствии с частью 1 статьи 93 Конституции РФ правовым основанием для ее применения является совершение «государственной измены либо иного тяжкого преступления». Данная норма является бланкетной, ибо понятие «государственная измена», так же, как и категория «тяжкое преступление», регламентирует Уголовный кодекс РФ. Под тяжкими преступлениями статья 15 УК РФ признает умышленные деяния, за совершение которых максимальное наказание не

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

¹ В первый раз вопрос об импичменте был обозначен в марте 1993 года по инициативе Верховного Совета и Съезда народных депутатов. Несмотря на то что действовавшая на тот момент Конституция РСФСР 1978 года (с изм.) позволяла им самостоятельно решать «любой вопрос, находящийся в ведении Российской Федерации», в результате переговоров между Верховным Советом и президентом было принято решение о назначении всенародного референдума. На него было вынесено два вопроса: о доверии президенту и о доверии Съезду. В результате проведенного референдума обе ветви власти сохранили свои полномочия.

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

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

превышает *десяти лет лишения свободы*. Исходя из этого, альтернативность гипотезы части 1 статьи 93 («совершение *иного* тяжкого преступления») создает правовой тупик: государственная измена (статья 275)¹ предусматривает наказание в виде лишения свободы на срок *от двенадцати до двадцати лет*. Как следствие, данный состав подпадает под категорию не тяжкого, а особо тяжкого преступления, что, в свою очередь, не является правовым основанием для инициирования данной процедуры в отношении президента.

Помимо сложностей правового характера законодательство требует соблюдения жестких организационных требований:

- по срокам (все этапы должны быть пройдены в три месяца);
- по кворуму (2/3 от общего числа депутатов и сенаторов в каждой из палат по инициативе не менее 1/3 депутатов Государственной думы);
- по кругу субъектов, вовлеченных в процесс отрешения президента от должности. Так, обвинение против него должно быть выдвинуто Государственной думой. Верховный суд РФ должен дать заключение о наличии в его действиях признаков преступления, Конституционный суд РФ — заключение о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения, на основании чего на последнем этапе Совет Феде-

¹ Статья 275 Уголовного кодекса РФ: «Государственная измена, то есть совершенные гражданином Российской Федерации шпионаж, выдача иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям сведений, составляющих государственную тайну, доверенную лицу или ставшую известной ему по службе, работе, учебе или в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, либо оказание финансовой, материально-технической, консультационной или иной помощи иностранному государству, международной либо иностранной организации или их представителям в деятельности, направленной против безопасности Российской Федерации, наказываются лишением свободы на срок от двенадцати до двадцати лет со штрафом в размере до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех лет либо без такового и с ограничением свободы на срок до двух лет. Лицо освобождается от уголовной ответственности, если оно добровольным и своевременным сообщением органам власти или иным образом способствовало предотвращению дальнейшего ущерба интересам Российской Федерации и если в его действиях не содержится иного состава преступления».

рации и сможет принять окончательно решение об отрешении президента от должности.

Безусловно, столь многоступенчатая процедура сложнореализуема, однако важной ее стороной является участие органов законодательной (представительной) и судебной власти, выступающих гарантами принятия свободного от сиюминутной конъюнктуры неполитизированного решения в отношении судьбы главы государства.

И в России, и во Франции процедура импичмента президенту регламентируется общими нормами Конституции. В России в первоначальном виде действует норма статьи 93, несмотря на неоднократно поднимавшийся в 90-х годах вопрос о ее пересмотре. Во Франции в 2014 году был принят специальный Органический закон, детализирующий правовые основания и механизмы конституционно-правовой ответственности президента¹. Инициаторами процедуры импичмента могут стать как депутаты, так и сенаторы в составе 1/10 от общего числа в каждой палате, причем законом в отношении них предусмотрены ограничения: они могут инициировать данную процедуру не более одного раза за срок полномочий палаты и лишь по одному правовому основанию. Если инициатива не будет одобрена большинством голосов в обеих палатах в течение двух недель в первом же чтении, с повестки дня этот вопрос снимается.

Для принятия данного решения Сенат и Национальное собрание формируют специальный орган *ad hoc* — Высокую палату правосудия (*Haute cour*) из своего состава (в соответствии с изменениями от 2014 года — по 11 человек от каждой палаты). Конституционный совет однозначно определил его не судебным, а политическим органом, подтвердив тем самым соблюдение принципа баланса властей: парламент как контролирующий субъект не может обладать меньшей легитимностью, чем контролируемый им президент².

¹ Loi organique N° 2014–1392 du 24 novembre 2014 portant application de l'article 68 de la Constitution (sur la responsabilité juridictionnelle du chef d'Etat); <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2014/11/24/PRMX1029143L/jo/texte>

² Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République remis le 12 décembre 2002 au Président de la République.

До 2014 года правовой основой процедуры импичмента была лишь «государственная измена» (*haute trahison*). Действующее законодательство расширило основания до «случаев нарушения обязанностей, явно несовместимых с осуществлением его мандата» (*cas de manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat*). По мнению французских юристов, к ним может быть отнесен весь комплекс действий, препятствующий исполнению законов (например, отказ от созыва кабинета министров), совершение уголовно наказуемого деяния (в том числе государственной измены) и даже тяжёлая болезнь¹.

Конституцией Франции предусматривается еще один правовой способ лишения неприкосновенности президента с целью последующего привлечения его к уголовной ответственности. После ратификации в 2000 году Римского статута об учреждении Международного уголовного суда текст Конституции был дополнен статьей 53–2, предусматривающей ответственность президента Республики за преступления против человечества. Однако практическая реализация предписания данной нормы (логично имеющей диспозитивный характер) маловероятна, ибо предоставляет Франции (как суверенному государству) широкое поле для правового усмотрения.

За всю 25-летнюю историю современной российской государственности и 60-летнюю историю Пятой республики процедура импичмента президенту еще ни разу применена не была².

¹ *François B. Le régime politique de la V République. 5-ème éd. P.: La Découverte, 2017. P. 103.*

² Предпосылки инициирования данного вопроса по отношению к Б. Ельцину были рассмотрены выше. Во Франции подозрения в коррупции Ж. Ширака в период проведения им президентской кампании 2002 года стали поводом для внесения изменений в Конституцию в 2014 году (работа над разработкой и принятием закона заняла целых 12 лет). Впрочем, уже после сложения полномочий президента Республики в 2011 году Ж. Ширак был приговорен к двум годам условно и штрафу в 1 евро. Он был признан виновным в злоупотреблении положением, доверием, в незаконном извлечении выгоды и растрате государственных средств в 1990–1995 годах, когда он был мэром Парижа.

Также и в отношении действующего президента Франции Э. Макрона в апреле 2018 года была предпринята попытка инициирования процедуры импичмента. Основанием для нее некоторые депутаты (во главе с ли-

Если и происходило досрочное сложение полномочий, то лишь в форме добровольной отставки. Так поступил в 1962 году президент де Голль, а в 1999 году — Б. Ельцин.

Казалось бы, практика применения столь демократической процедуры должна была быть общей для обоих государств, однако это не так. В данном случае важна не сама отставка (как политический институт), а предпосылки принятия президентами данных решений и их правовые последствия. Именно они чрезвычайно точно отражают различия в конституционных традициях России и Франции.

Так, во Франции к концу 60-х годов политическая ситуация резко изменилась. Достижения правых сил в лице де Голля и его сторонников по решению алжирской проблемы, повышению стабильности власти, экономическому подъему к данному периоду уже стали забываться, левым же удалось консолидировать общество под знаменем новых требований: свободы, прав молодежи, социальных требований профсоюзов. Вынесенный президентом де Голлем на референдум вопрос о необходимости децентрализации государства, создании регионов, реформе Сената уже не отражал политическую конъюнктуру и требования оппозиции.

В сложившейся ситуации позиция де Голля в полной мере отразила весь масштаб его личности. «Если вы ответите «нет» (на референдуме), само собой разумеется, что я не буду больше

дером партии «Народный республиканский союз» Ф. Асселино) сочли решение о нанесении военного удара по Сирии, которое президент принял в одиночку: оно не прошло слушания в парламенте, не получило предварительного одобрения депутатов. Соответственно, по их мнению, было «незаконно с точки зрения Конституции Французской Республики, ибо должно было быть разрешено парламентом». В ответ на это обвинение Э. Макрон заявил, что нанесение ракетного удара по Сирии не было объявлением войны и в одобрении парламентом не нуждалось (Le monde. 25 avril 2018).

«Трудные времена» зафиксировали французские политологи и в связи со скандалом, вызванным поведением личного телохранителя Э. Макрона. Скандал серьезно ударил по его репутации, спровоцировал падение рейтинга популярности и дал повод оппозиции пригрозить вотумом недоверия его правительству. «Ни у кого в моем окружении, в моем кабинете никогда не было права нарушать существующие законы!» — попытка Э. Макрона дистанцироваться от действий А. Беналля была закономерной (Affaire Benalla: L'habile tour de passé-passe de Macron. Le monde. 26 juillet 2018).

выполнять свои функции», — сказал он. 52,41% французов не поддержали его, на следующий же день после оглашения итогов референдума де Голль объявил: «Я прекращаю выполнение обязанностей Президента Республики. Это решение вступает в силу сегодня в полдень».

Данное решение демонстрирует классический подход к пониманию политической ответственности президента, предусматривающей прямую зависимость доверия к главе государства со степенью поддержки народом его решений. Отставка де Голля стала следствием потери им популярности среди граждан Франции.

Принципиально иные причины были у Б. Ельцина, когда в новогоднюю ночь 31 декабря 1999 года он объявил о своей отставке. Это не была отставка лица, утратившего доверие избирателей (о ней можно говорить лишь с иронией, если вспомнить, что даже накануне президентских выборов 1996 года его рейтинг по самым оптимистичным подсчетам составлял чуть более 10% и что за полгода до решения об отставке, 15 мая 1999 года, в Государственной думе было проведено голосование по отстранению его от власти по четырем основаниям), а попытка сохранить неприкосновенность для себя, семьи и правящей элиты.

В этом заключается принципиальное отличие от решения де Голля, который сознательно принял на себя политическую ответственность за отрицательные итоги референдума. В данной ситуации смехотворно было бы предположить саму мысль о требованиях личных гарантий после подобной отставки. Конституционная практика Франции примеров подобного рода актов не имеет¹.

¹ Согласно французскому законодательству, бывший президент может остаться на государственной службе и стать пожизненным членом Конституционного совета, которое дает ему юридическую неприкосновенность при условии, что он откажется от политической деятельности и не будет претендовать на выборные должности. В этом случае доход экс-президента составляет 14400 евро ежемесячно (пенсия плюс оклад), ему предоставляются бесплатное жилье, охрана и два автомобиля с водителями. <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais>

Вместо заключения

О схожести, различиях и влиянии французской конституционной модели на Конституцию России

Конституция Российской Федерации 1993 года не регламентирует вопрос о форме правления, ограничиваясь в статье 1 лишь общей ссылкой на республиканскую форму правления. Такая нормативная неопределенность и порождает различные, порой полярные друг другу, правовые воззрения. Некоторые правоведы считают Россию после 1993 года смешанной (полупрезидентской)¹ республикой, другие — неопрезидентской², третьи отмечают, что «организация государственной власти

¹ См.: Комментарий к Конституции РФ / под ред. Б. Струшана. М., 1998. С. 137; *Левакин И.* Современная российская государственность: проблемы переходного периода // Государство и право. 2003. № 1. С. 5–12; *Лучин В.* “Указное право” в России. М., 1996. С. 23; *Пак Санг Нам.* Президент и исполнительная власть // Журнал российского права. М., 2000. С. 39–43; *Мальцев Г., Экимов А.* Новый российский парламент: надежды на будущее // Российская Федерация. 1993. № 1/13. С. 34; *Полянский И., Комарова В.* Реализация принципа разделения властей в Российской Федерации // Юрист. 2000. № 12. С. 2–7; *Чиркин В.* Нетипичные формы правления в современном мире // Государство и право. 1994. № 1. С. 23; *Chantebout V.* Droit constitutionnel et science politique. Paris, 1997. P. 361.

² См.: *Бальтников В., Иванов В.* Конституционная модернизация: обновляя — сохранять, сохраняя — обновлять // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 2 (31). С. 117.

в РФ носит в целом асимметричный и несбалансированный характер, с явным перекосом в пользу полномочий Президента и его доминирующей ролью в решении государственных дел и с очевидными слабостями других ветвей власти в их соотношении с президентской властью», и рассматривают организацию государственной власти как вариацию (с ее российскими особенностями) президентской республики¹. Четвертые, продолжая данную мысль, отмечают, что «ельцинская Конституция (Конституция РФ 1993 года) не в большей степени является французской, чем американской»², пятые — что «говорить о приближении или тяготении нашей Конституции к французскому аналогу настолько верно, насколько “близки и схожи” наши российские будни с французским гражданским обществом, традициями, парламентаризмом, уважением личности в правовом государстве»³. В то же время есть и те, кто отмечает, что «Конституция РФ установила гибридную форму правления, позаимствовав определенные черты из американской формы правления, другие — из французской»⁴. Исключительно ярко этот примитивный подход демонстрирует многократно цитируемая в отечественной правовой литературе ссылка на мнение «французского специалиста по государственному праву Желара», который «определил в основе нетипичной российской конституции доли западных образцов в следующей пропорции: вли-

¹ См.: Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий. М., 1997. С. 373; Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. Нерсисянца. С. 688–689; *Нерсисянц В.* Общая теория права и государства. М., 2001. С. 249–250; *Блажич Н.* Модели разделения властей в правовом государстве. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004; *Кайнев В.* Президентская республика как форма правления. СПб., 1995; *Филиппов И.* Роль президента РФ в обеспечении разделения и взаимодействия властей в РФ. М., 2002.

² *Холмс С.* Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1993. № 4.

³ *Окуньков Л.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996. С. 19.

⁴ *Chantebout B.* Droit constitutionnel et science politique. Paris, 1997. P. 361.

яние французской конституции — на 50%, американской — на 30%, а российского имперского наследия — на 20%»¹.

В теоретико-правовом плане с подобным взглядом можно согласиться в той степени, в которой именно достижения французской конституционной доктрины можно признать основополагающими при разработке ведущих понятий и теорий конституционного права. В конце концов французская Декларация прав и свобод человека и гражданина 1789 года сопровождала все 16 конституций этой страны и ныне является одной из трех составных частей Основного закона Франции (наряду с преамбулой Конституции 1946 года и собственно Конституцией Французской Республики 1958 года).

Представляет интерес и позиция экспертов, принимавших участие в работе над проектом Конституции РФ. Б. Страшун отмечает, что, начиная с 1990 года, разрабатывались различные проекты Конституции. В качестве наиболее приемлемых рассматривались и парламентарная, и президентская, но в конце концов в 1993 году выбор пал на смешанную республику². Данный выбор ученый обосновывал следующим.

Во-первых, политическая сила, пришедшая в России к власти после крушения авторитарного строя, была заинтересована не только в закреплении нового государственного механизма, но и в его стабильности. А это требовало создания дополнительной защиты от возможных парламентско-правительственных кризисов и конституционных тупиков, с одной стороны, а с другой — механизмов согласования интересов различных политических субъектов. Первую, по мнению автора, был способен гарантировать президент, наделенный довольно широкими полномочиями, вторую — парламент, имеющий рычаги воздействия на правительство.

Во-вторых, аргументами в пользу смешанной формы правления стали положительные результаты конституционной ре-

¹ Цит. по: Шнайдер Э. Политическая система Российской Федерации / пер. с нем. М., 2002. С. 52–53 (Речь идет о докторе политических наук и докторе славяноведения Парижского университета сенаторе Патрике Желаре (Patrice Gelard)).

² См.: Страшун Б. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. М.: Норма, 2007. С. 351.

формы во Франции 1958 года, благотворно сказавшиеся на укреплении французской государственности и повлекшие ее стабильность на протяжении долгих лет.

В-третьих, в обоих государствах процесс начала реформ был напрямую связан с именами идеологов реформ — во Франции Ш. де Голля, в России — Б. Ельцина. В обоих государствах это были харизматичные лидеры, которые позиционировались больше в качестве национальных освободителей, нежели управленцев. Это в свою очередь легитимизировало их власть, давало дополнительный кредит доверия избирателей для проведения государственной политики.

60-летнюю историю Пятой республики, так же, как и 25-летнюю историю современной российской государственности, роднят не только глобальные конституционные изменения (например, в обоих был изменен срок полномочий президентов, порядок формирования верхних палат парламента, административно-территориальное устройство: во Франции по укрупнению регионов, в России — некоторых субъектов Федерации), но и социально-экономические преобразования. Примечательно, но даже необходимость проведения пенсионной реформы была намечена практически одновременно.

Безусловно, каждое государство имеет свою специфику, различия в культурных, политических, правовых традициях, поэтому, как совершенно справедливо отмечал И. Ильин,

каждому народу на каждом этапе своего развития должна быть свойственна своя, особая, индивидуальная модель, форма и конституция, соответствующая ему и только ему. Нет одинаковых форм и конституций. Слепое заимствование и подражание нелепо, опасно и может быть губительным¹.

Четвертьвековой опыт действия Конституции Российской Федерации 1993 года вобрал в себя различные политические режимы, в рамках которых функционировали весьма отличающиеся друг от друга модели президентской власти, были апробированы все допустимые Конституцией принципы формирования Совета Федерации ФС РФ, различные модели по-

¹ Ильин И. О монархии и республике // Вопросы философии. 1991. № 4. С. 23–25.

строения системы органов исполнительной власти и т. д. Опыт новейшей истории России конца 1990-х годов знает примеры, когда изменения системы осуществления государственной власти, конкретная модель системы разделения властей определялись различными факторами, среди которых влияние той или иной группы олигархов, информированность, а то и состояние здоровья главы государства. Конституция не просто дает необходимую гибкость политическому режиму, более того, в рамках неизменности текста Конституции вполне можно проектировать различные по дизайну перспективы развития институтов парламентаризма, органов исполнительной власти, судебной системы¹.

На формирование института президентства в России большое влияние оказала историческая особенность российской системы власти, не похожая ни на восточную деспотию, ни на западную демократию. Это система власти, или, как называют ее некоторые, «русская демократия», где личность всегда прева­лирует над институтом². Власть в России традиционно персонифицирована, поэтому в сложных политических и социально-экономических ситуациях многое решал именно личностный фактор. Власть воспринимается российским обществом не столько как политический институт, а как авторитет конкретной личности, принимающей важные государственные решения, определяющие вектор развития государства и общества.

Так было и в дореволюционный (царский, впоследствии — имперский) период, аналогичное восприятие сохранилось и в период Советского государства (на смену сталинизму пришедшая хрущевская «оттепель», брежневский застой, горбачевская перестройка). Так же, как на сегодняшний день политический и даже конституционный режим России эпохи президентства В. Путина принципиально отличается от времени болезненного перелома, преодоления экономического кризиса и опасности гражданской войны, которые предшество-

¹ См.: Барциц И. Конституционный дизайн: образ государства и образ эпохи. М.: Дело, 2018. С. 47–48.

² См.: Гришаева О. Институт президентства в современной России // Гуманитарные научные исследования. Электронный научно-практический журнал: <http://human.snauka.ru/2016/10/16984>

вали принятию Конституции Российской Федерации в декабре 1993 года — времени, которое связано в исторической памяти с президентством Б. Ельцина¹.

Французские правоведы именно в институционализации власти, подкрепляемой действием принципа политического плюрализма, видят принципиальное отличие французской государственной традиции. Но именно французскому автору принадлежат слова об отсутствии детерминированности политического режима конституционными нормами, отмеченное французским социологом М. Дюверже:

Конституция похожа в некотором роде на правила игры, которые варьируются в зависимости от способностей игроков, состава команд, выбора стратегии и случайностей игры. Любая конституция рисует не одну, а множество схем правления, построение которых зависит от расстановки политических сил в данный момент. Различные политические режимы могут... функционировать в одних и тех же юридических рамках².

60-летний опыт функционирования Пятой республики во Франции и 25-летний опыт функционирования системы государственной власти в России в рамках положений Конституции 1993 года подтвердили истинность представленной формулы.

¹ К эпохе 1990-х в России, которые окрестили неоднозначным эпитетом «лихие», исключительно применимы слова, которыми начинается «Повесть о двух городах» (1859 г.) Диккенса: «Это было лучшее из всех времен, это было худшее из всех времен; это был век мудрости, это был век глупости; это была эпоха веры, это была эпоха безверия; это были годы Света, это были годы Мрака; это была весна надежд, это была зима отчаяния; у нас было все впереди, у нас не было ничего впереди...». Так в одном из главных бестселлеров в истории англоязычной прозы характеризуется эпоха Французской революции.

² *Duverger M. Echec au roi. P. Michel, 1978. P. 10.*

Литература

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года. Вступила в силу 25 декабря 1993 года.
2. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации».
3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».
4. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (с посл. изм. от 18.06.2017 № 1-ФКЗ).
5. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с посл. изм. от 28.12.2016 № 12-ФКЗ).
6. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (посл. ред. от 28.12.2016 № 11-ФКЗ).
7. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (посл. ред. от 18.04.2018 № 83-ФЗ).

8. Федеральный закон от 14.02.2009 № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».
9. Федеральный закон от 03.12.2012 № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».
10. Уголовный кодекс Российской Федерации. Принят 13.06.1996 № 63-ФЗ.
11. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 08.07.2000 «Послание Президента Федеральному Собранию».
12. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.1999 № 1763 «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи». Утратил силу Указом Президента Российской Федерации от 15.02.2001 № 171, вступившим в силу Федеральным законом от 12.02.2001 № 12-ФЗ «О гарантиях Президенту Российской Федерации, прекратившему исполнение своих полномочий, и членам его семьи».
13. Указ Президента Российской Федерации от 21.04.2000 № 706 «Об утверждении военной доктрины Российской Федерации».
14. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.1999 № 1761 «Об исполнении полномочий Президента Российской Федерации».
15. Указ Президента Российской Федерации от 31.12.1999 № 1762 «О временном исполнении полномочий Президента Российской Федерации».
16. Распоряжение Президента Российской Федерации от 16.11.2016 № 361-рп «О намерении Российской Федерации не стать участником Римского статута Международного уголовного суда».
17. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 30.04.1996 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 03.10.1994 № 1969 “О мерах по укреплению единой

- системы исполнительной власти в Российской Федерации” и пункта 2.3. Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом”».
18. Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 06.04.1998 № 11-П «По делу о разрешении спора между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации, между Государственной Думой и Президентом Российской Федерации об обязанности Президента Российской Федерации подписать принятый Федеральный закон “О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации”».
 19. Постановление Конституционного суда РФ от 11.12.1998 № 28-П «По делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации».
 20. Постановление Конституционного суда РФ от 31.07.1995 № 10-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 30.11.1994 № 2137 “О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики”, Указа Президента Российской Федерации от 09.12.1994 № 2166 “О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”, Постановления Правительства Российской Федерации от 09.12.1994 № 1360 “Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа”, Указа Президента Российской Федерации от 02.11.1993 № 1833 “Об Основных положениях военной доктрины Российской Федерации”».
 21. Решение Верховного суда РФ по жалобе А. Никитина на Указ Президента РФ № 763 от 23.05.1996 «О порядке опубликования и вступления в действие актов президента РФ,

- правительства РФ и нормативных актов федеральных органов исполнительной власти».
22. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 30.01.2002 № 33-СФ «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».
 23. Постановление Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 № 2134-ПГД «О регламенте Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» (посл. изм. от 21.06.2018 Постановлением Государственной думы № 4280–7 ГД).
 24. Закон РСФСР от 24.04.1991 № 1098–1 «О Президенте РСФСР».
 25. Закон РФ от 21.04.1992 № 2708-I «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики».
 26. Закон СССР от 01.12.1988 № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР».
 27. Закон СССР от 01.12.1988 «О выборах народных депутатов СССР».
 28. Закон СССР от 01.12.1988 № 9853-XI «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР».
 29. Закон СССР от 23.12.1989 «О конституционном надзоре в СССР» (введен в действие с 1 января 1990 г.).
 30. Constitution de la République française du 4 octobre 1958. Adoptée par référendum le 28 septembre 1958.
 31. Loi constitutionnelle organique № 62–1292 du 6 novembre 1962 (Élection du Président de la République au suffrage universel).
 32. Loi constitutionnelle organique № 2000–964 du 2 octobre 2000 (Durée du mandat du Président de la République).
 33. Loi constitutionnelle organique № 2007–238 du 23 février 2007 (Responsabilité du Président de la République).
 34. Loi constitutionnelle organique № 2008–724 du 23 juillet 2008 (De modernisation des institutions de la V-me République).
 35. Loi constitutionnelle organique № 2014–1392 du 24 novembre 2014, portant application de l'article 68 de la Constitution (sur la responsabilité juridictionnelle du chef d'Etat).
 36. Loi constitutionnelle organique № 2016–10 du 5 avril 2016, portant révision de la Constitution.

37. Loi constitutionnelle organique N° 2016–506 du Avril, 2016 (De modernisation des règles applicable à l'élection présidentielle).
38. Ordonnance N° 59–2 du 2 janvier 1959, portant loi organique relative aux lois de finances.
39. Ordonnance N° 86–1243 du 1 décembre 1986, relative à la liberté des prix et de la concurrence.
40. Rapport de la Commission de réflexion sur le statut pénal du Président de la République remis le 12 décembre 2002 au Président de la République.

Научная и иная специальная литература

1. Авакьян С. Конституционное право России: учебник. Изд. 5-е, перераб. и доп. М.: Норма, 2014. Т. 2.
2. Авакьян С. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: Сашко, 2012.
3. Арзакарян М. Новейшая история Франции. М.: Молодая гвардия, 2002.
4. Арсеньев Э. Франция: проблемы и политика. М.: Наука, 1978.
5. Баглай М. Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2005.
6. Балытников В., Иванов В. Конституционная модернизация: обновляя — сохранять, сохраняя — обновлять // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. N° 2 (31).
7. Барциц И. Конституционные мифы и конституционные иллюзии (о героическом прошлом и лучшем будущем). М.: Дело, 2018.
8. Барциц И. Конституционный дизайн: образ государства и образ эпохи. М.: Дело, 2018.
9. Блажич Н. Модели разделения властей в правовом государстве. М., 2004.
10. Блинов А. Полномочия Президента Российской Федерации // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2010. N° 6.
11. Демисель А., Демисель Ф., Пикемаль М. Институты и власть во Франции: институционные формы государственно-мо-

- нополистического капитализма / пер. с фр. М.: Прогресс, 1977.
12. *Ильин И.* О монархии и республике // Вопросы философии. 1991. № 4.
 13. *Кайнев В.* Президентская республика как форма правления. СПб., 1995.
 14. *Керимов А.* О своеобразии государственной системы современной Франции // Государство и право. 2001. № 1.
 15. Комментарий к Конституции РФ / под ред. Б. Страшуна. М., 1998.
 16. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / под ред. В. Четвернина. М., 1997.
 17. *Корляков А.* Великий русский исход. М.: Пресс, 2009.
 18. *Левакин И.* Современная российская государственность: проблемы переходного периода // Государство и право. 2003. № 1.
 19. *Линц Х.* Достоинства парламентаризма // Пределы власти. 1994. № 2, 3.
 20. *Лукьянова Е.* «Указное право» как российский политический феномен // Журнал российского права. 2001. № 10.
 21. *Лучин В.* «Указное право» в России. М., 1996.
 22. *Маклаков В. В.* Президентская власть во Французской Пятой республике // Важнейшие правовые институты и направления деятельности буржуазного государства на современном этапе. М.: Наука, 1981.
 23. *Мальцев Г., Экимов А.* Новый российский парламент: надежды на будущее // Российская Федерация. 1993. № 1/13.
 24. *Медушевский А.* Сравнение конституций России и Франции: дуалистическая система и ее трансформация // Политические институты России и Франции. М., 2015.
 25. *Николаев А.* Смешанные варианты разделения властей // Право и жизнь. 2001. № 3.
 26. *Окуньков Л.* Президент Российской Федерации. Конституция и политическая практика. М., 1996.
 27. *Пилипенко Л. Я.* Конституционный порядок разрешения конфликтов между законодательной и исполнительной властью во Франции // Очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999.

28. *Пискунова Е.* Французские эмигранты при дворе Екатерины II // Вестник Волгогр. гос. ун-та. Серия 4. История. 2012. № 2 (22).
29. Президент Российской Федерации в системе разделения властей / под ред. В. Радченко. Саратов, 1996.
30. Проблемы общей теории права и государства / под ред. В. Нерсесянца. М.: Норма, 2004.
31. *Рубинский Ю.* Франция без де Голля // Мировая экономика и международные отношения. 1969. № 9, 10.
32. *Сименон Ж.* Новые парижские тайны. М.: Прогресс, 1988.
33. *Симонишвили Л.* Формы правления: история и современность. М.: Флинта, 2012.
34. *Спиридонов Л.* Теория государства и права. СПб., 2004.
35. Сравнительное конституционное право / отв. ред. В. Чиркин. М., 1996.
36. *Страшун Б.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. М.: Норма, 2007.
37. *Филиппов И.* Роль президента РФ в обеспечении разделения и взаимодействия властей в РФ. М., 2002.
38. *Хеллман Дж.* Конституция и экономическая реформа в переходный период // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1996. № 2 (15).
39. *Холмс С.* Сверхпрезидентство и его проблемы // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1993. № 4.
40. *Четвернин В.* Введение в курс общей теории права и государства. М., 2003.
41. *Чиркин В.* Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4.
42. *Шайо А.* Самоограничение власти. Краткий курс конституционализма. М., 2002.
43. *Шахрай С.* «Конституция — это не брошюрка на книжной полке, это документ каждодневного использования, инструкция по управлению своим государством, своим будущим» // Гарант.ру.
44. *Шахрай С.* «Сегодня есть несколько альтернативных вариантов Конституции» // Российское агентство правовой и судебной информации. 2012. 12 декабря.

45. *Шахрай С.* Конституционное право Российской Федерации: учебник. М.: Олма Медиа Групп, 2017.
46. *Шахрай С., Клишас А.* Конституционное право Российской Федерации. М., 2011.
47. *Энтин Л.* Разделение властей. Опыт современных государств. М., 1995.
48. *Chantebout B.* Droit constitutionnel et science politique. Paris, 1997.
49. *Cohendet M. A.* La cohabitation. Leçons d'une expérience. Paris, 1993.
50. *Constant B.* Principes de politique applicables a tous les gouvernements representatives. 1815. Oeuvres. La Pleiade. 1956.
51. *Copin N.* La vie politique française. Le president, le gouvernement, le parlement at les parties. Paris, 1978.
52. *Copin N.* La vie politique française. Le president, le gouvernement, le parlement at les parties. Paris, 1978.
53. *Debré M., Debré J.-L.* Le gaullisme. Paris, 1978.
54. *Decaumont F.* La présidence de Georges Pompidou. P., 1980.
55. *Duverger M.* Le systeme politique français. Paris, 1996.
56. *François B.* Le régime politique de la V République. 5-ème éd. P.: La Découverte, 2017.
57. *Frye T. A.* Politics of Institutional Choice: Post-Communist Presidencies // Comparative Political Studies. 1997. Vol. 30. № 5.
58. *Gilson B.* La decouverte du regime presidentiel. Paris, 1982.
59. *Lexique des termes juridiques.* Paris, 1990.
60. *Massot J.* Chef de l'état et chef du gouvernement: dyarchie et hierarchie. Paris, 1993.
61. *Massot J.* Diarchie en France. Paris, 1984.
62. *Mauduit L.* Ordonnances: aux sources du coup d'Etat permanent. Mediapart. 28 juin 2017.
63. *Meny Y.* Politique compareé. Paris, 1996.
64. *Rémond R.* Le retour de de Gaulle. Bruxelles, 1983. *Revel J.-F.* Le style du Général. Paris, 2000.
65. *Shugart M.S., Carey J. M.* Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press. 1992.
66. *Troper M.* La signature des ordonnances, fonctions d'une controverse. Pouvoirs. 1987. № 41.

Научное издание

Серия «Научные доклады: государство и право»

Заказное издание

Игорь Нязбеевич Барциц
Лия Робертовна Симонишвили

**Конституция Пятой республики во Франции
и российский конституционализм**
*Сравнительный анализ организации государственной власти
в Российской Федерации и Французской Республике*

Выпускающий редактор *Е.В. Попова*

Корректор *Г. А. Лакеева*

Художник *В. П. Коршунов*

Оригинал-макет *О.З. Элов*

Верстка *Н.А. Кильдишева*

Подписано в печать 19.11.2018. Формат 60×90/16.
Гарнитура PT Serif. Усл. печ. л. 9,5. Тираж 500 экз. Заказ № 1183

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82
Коммерческий центр: тел. (495) 433-25-10, (495) 433-25-02
www.ranepa.ru
delo@ranepa.ru

Интернет-магазин
www.delo.ranepa.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, д. 82