

3.7. Конституционная конструкция власти как значимый фактор конфликта

Эволюционная логика наложила отпечаток на всё постсоветское развитие России. Едва ли не самым ярким проявлением такой логики стало активное «латание» (термин того периода) Конституции РСФСР 1978 г.: всего с 31 мая 1990 г. по 10 декабря 1992 г. Съезд народных депутатов РСФСР/РФ принял десять законов «об изменениях и дополнениях», которыми были внесены порядка 400 поправок. В итоге хотя формально действовала Конституция, принятая в 1978 г., фактически это была уже *другая* Конституция. Поэтому во избежание путаницы будем иногда называть ее «*поправочной*» Конституцией.

Дело, однако, не в немислимом числе поправок, а в том, что благодаря им в Конституции соединились ***принципы и нормы, свойственные системам, совершенно противоположным друг другу не только политически, но даже мировоззренчески.*** Вплоть до последней редакции (декабрь 1992 года) в ней сохранялись, например, такие идеологические клише, как: «дальнейшее развертывание *социалистической* демократии» в качестве основного направления «развития политической системы *советского* общества» (ст.9); «*нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции*» (ст.19) и здесь же обязанность государства способствовать «*стиранию классовых различий, существенных различий между городом и деревней, умственным и физическим трудом*»; «текущие и перспективные *государственные планы экономического и социального развития*» и меры «по охране *социалистической собственности*» (ст.125).

Понятно, что эти декларативные положения ничего не определяли, как, впрочем, ничего не определяли они и в советское время (такое отношение к официально провозглашаемым принципам как к «дежурным заклинаниям» сохранилось до сих пор в общественном сознании). А напоминаем мы о них только как о яркой *иллюстрации* *межеумочного состояния постсоветской государственности.* Речь идет о том, что властная конструкция, которая была создана «поправочной» Конституцией, стала представлять собой *смесь элементов одновременно президентской и полупрезидентской моделей, на которую накладывались остатки советского типа государства.*

Разумеется, когда-то все известные модели власти (разновидности монархической и республиканской форм правления) были новым политическим, новым конституционным словом. Однако в нашем случае речь шла о том, что получившийся институциональный дизайн стал, так сказать, «конституционным гомункулусом», проще говоря, уродцем,

который сыграл значительную, если не решающую, роль в драматических событиях 1992-93 гг.

Здесь уместно заметить, что прагматизм зачастую приносит положительный эффект лишь в краткосрочном плане, а вот в плане стратегическом способен обернуться весьма неприятными для прагматиков последствиями. Система публичной власти – весьма тонкая материя. Ее конструирование требует, можно сказать, ювелирной работы, а пренебрежение к системности рано или поздно обязательно дает о себе знать. Так случилось и в нашей истории, когда институты, взятые из «набора», предназначенного для демократической государственности, были механически соединены с институтами, свойственными государственности тоталитарной. Это во многом, если не в решающей степени, привело к последствиям, которых власть не желала и не предвидела (впрочем, не предвидели их и эксперты, в т.ч. авторы настоящей книги), но которые, как стало очевидно со временем, были «запрограммированы».

Взрывоопасная смесь не «детонировала», пока Президент Ельцин и депутатский корпус в целом действовали в одном направлении. Но как только начались радикальные реформы, конституционно закрепленный механизм власти сработал на острейший конфликт. Что же представлял собою этот механизм?

Президентскую модель иногда называют «чистым разделением властей», поскольку ни президент не вправе распустить парламент (или нижнюю палату), ни парламент – досрочно (по политическим мотивам путем вынесения вотума недоверия) прекратить полномочия исполнительной власти, главой которого является президент. Вообще-то такая модель сама по себе чревата опасностью конституционных тупиков. Но в США, где родилась эта форма, от них спасает (пока, во всяком случае) высокая политическая культура и сильная, авторитетная судебная власть (чего не скажешь о многих других странах с такой же моделью). Максимум, что может парламент в президентской республике – отрешить президента от должности посредством импичмента: но это возможно вследствие не определенного политического курса, а совершения им конкретного проступка или преступления.

Напротив, *полупрезидентская (смешанная)* модель рисует президента как главу государства, чья основная задача (теоретически), если говорить словами Ш. де Голля, – быть арбитром между законодательной и исполнительной ветвями власти, а говоря словами К. Шмитта, быть гарантом конституции. В реальности нигде в полупрезидентских республиках президенты не являются политически нейтральными. Но сама идея смешанной республики состоит именно в этом (впервые она появилась в Веймарской конституции Германии 1919 г., но большинству знакома по Конституции Франции 1958 г. В этой модели правительство (кабинет министров) формируется президентом совместно с парламентом (зависит от соотношения сил в нем); президент имеет право роспуска

парламента (нижней палаты), но и парламент может сместить правительство, выразив недоверие ему или проводимому им курсу.

В «поправочной» же Конституции же, как мы покажем подробнее ниже, черты обеих моделей соединились: Президент объявлялся главой исполнительной власти, но отнюдь не был самостоятелен в отношениях с правительством. При этом он не мог распустить ни Съезд, ни Верховный совет, следовательно, *не имел конституционных возможностей для выхода из конституционного тупика* путем объявления досрочных парламентских выборов. Заметим, что обладая Президент таким правом, это могло бы стать паллиативом отсутствия новой Конституции: общество на досрочных парламентских выборах смогло бы либо подтвердить правильность курса, либо высказаться за его коррекцию. Напротив, Съезд мог не только настоять на определенной кандидатуре премьера и выразить вотум недоверия правительству, но и отрешить самого Президента от должности фактически по любому поводу (о том, какие возможности предоставляла для этого Конституция, будет сказано ниже).

Такое «новаторство» усугублялось тем, что, как уже замечено, накладывалось на *институциональные остатки советской системы*.

Одним из стержневых советских институтов был лелеемый Лениным принцип **«демократического централизма»**. Изначально в ст.3 Конституции РСФСР 1978 г. он формулировался так: «Организация и деятельность Советского государства строятся в соответствии с принципом демократического централизма: выборностью всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетностью их народу, обязательностью решений вышестоящих органов для нижестоящих. Демократический централизм сочетает единое руководство с инициативой и творческой активностью на местах, с ответственностью каждого государственного органа и должностного лица за порученное дело». Даже если оставить в стороне внутреннее логическое противоречие между «единым руководством» и «творческой активностью», этот принцип отрицает сам смысл народного представительства: не может быть иерархии представительных органов, ибо тем самым население более крупной административно-территориальной единицы через своих депутатов вправе диктовать свою волю населению менее крупной единицы либо отвергать его волю.

Законом о конституционных поправках от 21 апреля 1992 г.¹ упоминание о «демократическом централизме» было упразднено, но саму «советскую вертикаль» – иерархию представительных органов Конституция сохранила. Так, согласно ст. 85, Советы высшего (СНД и Верховный совет РФ) и среднего (республиканские, краевые, областные и т.п. Советы) уровней составляли *«систему представительных органов государственной власти в Российской Федерации»*; в компетенцию Верховного совета РФ

¹ Закон РФ от 21.04.1992 № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992, № 20, ст. 1084.

(ВС) входили полномочия «*направлять деятельность Советов народных депутатов Российской Федерации*» (п.11 ст.109) и досрочно прекращать полномочия любого местного Совета в случае неоднократного нарушения им законодательства Российской Федерации на основании заключения Конституционного Суда РФ (ст.86.1).

Иерархия Советов была довольно сильным фактором в конфликте, учитывая, что верховные советы республик и местные советы в большинстве своём были настроены антиреформаторски. Иллюстрацией может служить такой факт: 18 сентября 1993 г., т.е. за три дня до издания Указа Президента РФ «О поэтапной конституционной реформе» «*Всероссийское совещание народных депутатов всех уровней* под управлением Р. Хасбулатова приняло резко антипрезидентское обращение к гражданам России ("с особым чувством к личному составу армии, милиции и органам государственной безопасности")»².

Еще более действенной легальной основой для вмешательства СНД и ВС в сферу компетенции Президента и исполнительной власти выступал принцип «*полновластия Советов*». Именно его Ленин, соорудив конструкцию «пролетарского государства», противопоставил принципу разделения властей. Конечно, после падения советской власти о полновластии Советов впрямую уже нельзя было говорить, но сохранился, «спрятавшись» за идеей верховенства представительных органов.

Это проявлялось не только в конституционных декларациях (например, о том, что именно и только *Советы* составляют «*политическую основу Российской Федерации*» – ст.2), но и в нормах, определявших компетенцию высших органов государственной власти. Самый яркий пример – статья 104, гласившая, среди прочего: «*Съезд народных депутатов Российской Федерации правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации*». Вряд ли стоит доказывать, что это входило в прямое противоречие с принципом разделения властей, закреплявшимся той же Конституцией. Весьма показательным, что даже склонный к поддержке законодательного органа председатель Конституционного суда В.Д. Зорькин весной 1993 года в своих предложениях о путях выхода из кризиса отмечал, что «*положения статей 104 и 109³ Конституции следует привести в соответствие с принципом разделения властей, закрепленным в статьях 1 и 3 Конституции Российской Федерации*»⁴.

Кроме того, только СНД определял внутреннюю и внешнюю политику (действующая Конституция РФ не отменила, а лишь «переложила» это полномочие «в карман» Президента), утверждал «перспективные государственные планы и важнейшие

2 Россия – 2000. Современная политическая история (1985–1999 гг.). Т.1. Хроника и аналитика / Под общ. ред. А.И. Подберезкина. Изд. 3-е, доп. и перераб. – М.: ВОПД «Духовное наследие», ЗАО НИФ «РАУ-Университет», 2000. С.247.

3 В ст.109 закреплялись основные полномочия Верховного совета РФ.

4 Цит. по: Эпоха Ельцина. Очерки политической истории. – М.: Вагриус, 2001. С.302.

программы экономического и социального развития Российской Федерации, ее военного строительства»,

Конституция РСФСР/РФ, вплоть до своей отмены, и в других положениях сохраняла идею главенства Советов. Это проявлялось уже в том, как характеризовались институты и описывался их статус. Так, **Съезд народных депутатов РФ** определялся в ст.104 как «высший орган *государственной власти* Российской Федерации» (так же обозначались верховные советы республик в составе РФ). Здесь, как видим, указывается не функция, т.е. не «высший законодательный орган» или «орган законодательной власти». Напротив, **Президент РФ** обозначался лишь как «*высшее должностное лицо и глава исполнительной власти*». Последнее, как уже замечено, свойственно президентской республике и предполагает либо непосредственное руководство президента системой исполнительной власти, либо его полный контроль над правительством, если последнее создается как отдельный орган. Однако Президент, как увидим ниже, *не обладал самостоятельностью* ни при формировании, ни при отставке Совета министров и в то же время не имел преимуществ президентов в президентской модели последних. Например, ст.122 определяла Совмин как «орган исполнительной власти, *подотчётный* Съезду народных депутатов, Верховному совету и Президенту РФ». Другими словами, Президент рисовался как институт, подчиненный или, по крайней мере, подотчетный Съезду. Как иначе расценить, например, обязанность Президента представлять не реже одного раза в год доклады Съезду о выполнении принятых им и Верховным советом «социально-экономических и иных программ, о положении в Российской Федерации»? Причем, Съезд мог потребовать от Президента внеочередного доклада (ст.121.5).

Верховный совет РФ Конституция определяла как «орган Съезда народных депутатов Российской Федерации, постоянно действующий *законодательный, распорядительный и контрольный* орган государственной власти Российской Федерации» (ст.107). Разумеется, контрольная функция присуща парламенту. Но лишь как производная от представительской и законодательной функций. Но еще большее недоумение вызывает характеристика ВС как распорядительного органа. Правда, собственно распорядительных полномочий ВС Конституция почти не предусматривала (разве что полномочие решать «вопросы, связанные с обеспечением конституционных прав, свобод, обязанностей и равноправия граждан Российской Федерации»). Но она содержала формулу, предоставлявшую ВС, так сказать, *carte blanche*: «решает другие вопросы...». И ВС (точнее, его руководство) действительно «решал вопросы», нередко вторгаясь в компетенцию исполнительной власти. Впрочем, распоряжения издавал и Председатель ВС⁵.

⁵ Справочная правовая система «КонсультантПлюс» на запрос о распоряжениях Верховного совета РФ выдает 10 его распоряжений и 164 распоряжения председателя ВС (или одного из его заместителей): в редких случаях встречаются такие распоряжения совместно с Президентом и председателем Совмина, что, кстати, иллюстрирует сохранение советских черт. Эти распоряжения касались отнюдь не только

«Поправочная» Конституция сохранила и такой советский институт, как **Президиум Верховного совета**. Еще с советского времени в *неофициальной* иерархии президиумы верховных советов Союза и союзных республик занимали третье место (после соответствующих органов КПСС и совминов). Именно в президиумах протекала вся работа, которую именовали «советской»: организация деятельности «советской вертикали», а также принятие от имени «своего» верховного совета нормативных и индивидуальных указов (на союзном уровне примером последних могут служить указы о лишении конкретных лиц советского гражданства).

О постперестроечном Президиуме ВС можно было бы не упоминать, но он сохранил не только внутренние организационные и обеспечительные, но и публично-властные полномочия. К ним, в частности, относились: осуществление контроля за соблюдением Конституции (!?) и обеспечение соответствия конституций и законов республик в составе РФ Конституции и законам РФ; объявление, организация подготовки и проведение референдумов; опубликование законов РФ; осуществление *других* полномочий, предусмотренных законами РФ.

Наконец, нельзя не сказать о такой предусмотренной Конституцией фигуре, как **Председатель Верховного совета** (он же – руководитель его Президиума). О степени влияния говорили такие властные прерогативы, как:

- осуществление *общего руководства подготовкой вопросов*, подлежащих рассмотрению СНД и ВС;
- представление Съезду и Верховному совету *сообщения о положении республики и о важных вопросах ее внутренней и внешней политической деятельности*, а также *об участии в обеспечении обороноспособности и безопасности РФ*;
- *представление Съезду кандидатур* для избрания на должности первого заместителя и заместителей председателя ВС РФ, конституционных судей, председателей Верховного и Высшего арбитражного судов.

Не стоит думать, что Председатель ВС был сродни спикеру палаты обычного парламента. Ничего подобного! Во-первых, потому, что он возглавлял, по существу, сразу три органа – Съезд, Верховный совет и его Президиум, концентрируя в своих руках огромную власть. Во-вторых, собственно спикерами можно назвать, скорее, председателей палат Верховного совета. Но они были практически безвластными: палаты (в каждой было по 126 депутатов) не обладали самостоятельной компетенцией, а на их совместных заседаниях⁶ председательствовал как раз Председатель ВС или кто-то

организационных вопросов. В частности, едва ли не самую большую часть составляли распоряжения о предоставлении финансовой помощи отдельным районам, регионам, Советам народных депутатов и даже школам.

⁶ Конституция не устанавливала случаи, когда могли проводиться совместные заседания. Ярким примером служит ст.111: «Проекты законов, внесенные на рассмотрение Верховного Совета Российской Федерации, обсуждаются палатами на их отдельных *или* совместных заседаниях».

из его загов. Тем самым он возвышался над «спикерами палат». Конституция наделяла компетенцией именно Верховный совет в целом, а для палат называла лишь приоритетные для них сферы:

Статья 112. «Рассмотрению *прежде всего в Совете Республики* подлежат вопросы государственного строительства и социально - экономического развития, имеющие общее для всей республики значение, прав, свобод и обязанностей граждан Российской Федерации. Рассмотрению *прежде всего в Совете Национальностей* подлежат вопросы обеспечения национального равноправия интересов наций, народностей и национальных групп в сочетании с общими интересами и потребностями советского многонационального государства; государственного строительства и социально - экономического развития, имеющие важное значение для республики в составе Российской Федерации, автономной области и автономного округа; совершенствования законодательства Российской Федерации, регулирующего межнациональные отношения».

В-третьих, Верховный совет имел свои автономные системы охраны, бытового, транспортного, жилищного, медицинского и т.п. обеспечения депутатского корпуса. А эти системы находились в подчинении Председателя ВС, который, соответственно, получал огромные возможности для воздействия на депутатов (забегая вперед, отметим, что не случайно одним из первых шагов после «Октября 1993 г.» стала концентрация «хозяйственно-бытовых» рычагов в руках Президента. Сегодня обеспечением всех федеральных органов власти занимается Управление делами Президента РФ⁷).

Таким образом, Председатель ВС был самым настоящим «директором», руководящим «своими подчиненными» – депутатским корпусом. Он, с одной стороны, фактически управлял «вечевой демократией» – заседаниями съездов⁸, определяя приоритетность вопросов повестки дня, включая одни и исключая другие, настраивая депутатов на определенный лад, выступая с политическими заявлениями и т.д. С другой стороны, возвышаясь над самым институционально сильным органом в стране, будучи фактически его руководителем, Председатель ВС политически становился почти равным Президенту РФ.

В связи с этим важно подчеркнуть еще одно обстоятельство, крайне неблагоприятное для политической системы того периода и существенно ослаблявшее действие формальных сдержек и противовесов. Речь идет о **политической аморфности депутатского корпуса** и, соответственно, «всех этажей» законодательного органа. Ни Съезд, ни палаты Верховного совета не были

⁷ См.: Положение об Управлении делами Президента Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 17 сентября 2008 г. № 1370 // СЗ РФ. 2008. № 38, ст. 4277.

⁸ Напомним, что «съездом» именовались не только сам орган законодательной власти, но и его сессии, которые проводились два раза в год и длились по несколько недель. Всего прошло десять съездов, правда, большинство из них, что характерно, были «внеочередными».

структурированы по партийному принципу. И это делало непредсказуемым позицию депутатов при принятии/отклонении того или иного решения.

Хотя депутаты в рамках СНД образовывали фракции и депутатские группы, однако, их состав и численность на очередном съезде (общем заседании) не были постоянными (в среднем каждый съезд имел 15-17 фракций и групп, объединенных в 4-5 блоков): многие депутаты неоднократно меняли свою принадлежность к фракции, группе или даже к блоку (были также внеблоковые депутаты и их объединения). А, главное, такие структурные единицы не являлись партийным представительством в строгом смысле этого понятия. Соответственно, исход голосования по какому-то вопросу во многом зависел от того, как настроит депутатов председательствующий на заседании Съезда (такое «дирижёрство» особенно хорошо удавалось Р.И. Хасбулатову). Съезд был настолько многочислен и потому малоэффективен, что сам по себе не смог бы противостоять исполнительной власти. Он выполнял лишь роль «тарана» в руках в общем-то небольшой группы депутатов, прежде всего, возглавлявших Верховный совет и его Президиум.

С учетом этого становится понятнее охватывавшее – чем дальше, тем больше – отчаяние Б.Н. Ельцина, вынужденного противостоять мощнейшему институту. Картина станет яснее, если напомнить, как «поправочная» Конституция распределяла **полномочия институтов в узловых политических точках**.

Принятие и изменение Конституции. Основные «правила игры» находились в руках СНД. Только он *мог принимать новую Конституцию, вносить изменения и дополнения в действующую* (п.1 ст.104). Больше того, Съезду предоставлялось право временно приостанавливать действие отдельных статей Конституции, а также делегировать свои полномочия Верховному совету (ст.185). Правда, такие решения Съезд должен был принимать квалифицированным большинством голосов (не менее двух третей от общего числа избранных народных депутатов). Таким образом, Съезд был полным «хозяином» Конституции и имел возможность шантажировать Президента.

Например, в Законе РФ от 9 декабря 1992 г. № 4061-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Федерации – России» в сноске к п.54, предусматривающему, что Закон вводится в действие с момента его опубликования, говорилось: «Пункт 19 статьи 109 Конституции Российской Федерации в части приостановления действия указов и распоряжений Президента Российской Федерации Верховным Советом Российской Федерации; статья 110 Конституции Российской Федерации в части предоставления права законодательной инициативы Совету Министров Российской Федерации; статья 121.6 Конституции Российской Федерации в части незамедлительного прекращения полномочий Президента Российской Федерации *не вступают в действие до проведения референдума по основным положениям проекта новой Конституции (Основного Закона) Российской Федерации*».

Федерации...». Эта сноска отражала политическую договоренность между Б.Н. Ельциным и СНД, но вскоре она была нарушена руководством Съезда.

Нельзя сказать, что СНД массированно принимал конституционные поправки, сужающие политическое пространство для Президента. В этом и не было необходимости, т.к. институциональная слабость Президента была определена еще поправками от 24 мая 1991 г., вводившими президентскую должность (другое дело, что поначалу никто не видел здесь дисбаланса). И все же по мере обострения конфликта (главным образом, зимой 1992 г.) было внесено несколько поправок, которые как бы показывали Президенту «кто в доме хозяин». Например, к полномочия Верховного совета были дополнены правом *назначать председателя Центрального банка РФ* (п.4 ст.109), кандидатуру которого он «подыскивал» сам. ВС РФ получил также право «приостанавливать действие указов и распоряжений Президента Российской Федерации *до разрешения Конституционным Судом Российской Федерации дел об их конституционности в случае обращения Верховного Совета Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации*» (п.19 ст.109). Некоторые поправки, расширяющие компетенцию ВС РФ, выглядели вполне нормально... Если бы только не условия, в которых они были внесены. Так, одна из поправок от 9 декабря 1992 г. обязывала Президента *обязывался представлять ВС РФ «предложения об образовании, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и ведомств Российской Федерации* (п.6.1 ст. 121.5). Совершенно оправданно, чтобы структуру органов исполнительной власти утверждал (одобрял) парламент. Однако оценивать эту поправку нельзя вне учета социально-политического контекста. Декабрь 1992 г. – это один из пиков противостояния депутатов и Президента, а потому поправка явно смотрелась как явный выпад против него.

Взаимный контроль актов на федеральном уровне. Хотя Конституция закрепляла *право Президента отклонять законы*, это право вето во многом было *фикцией*. Во-первых, оно не распространялось на законы, принятые СНД, который при желании мог принять закон по любому вопросу. В этом случае Президент обязан был такой закон подписать. А, во-вторых, даже «возвращение для повторного рассмотрения» (ст.121.5) закона, принятого ВС, фактически имело лишь «информационное» значение, т.к. этот орган был вправе оставить закон в прежней редакции, проголосовав тем же – простым большинством депутатов в обеих палатах.

В свою очередь, *СНД мог отменять указы и распоряжения Президента РФ*, как, впрочем, и принятые ВС законы (п.14 ст.104). Акты Президента РФ *мог отменять и Верховный совет*, правда, «на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации», а с 9 декабря 1992 г. – *приостанавливать действие указов и распоряжений Президента до разрешения Конституционным судом дел об их конституционности* (п.19 ст.109). Помимо этого, ВС РФ имел право вносить

«представления Президенту Российской Федерации об отмене решений Правительства Российской Федерации».

Кадровые полномочия. Огромное влияние законодательного органа в обеих его ипостасях (СНД и ВС) во многом питалось полномочиями по назначению (избранию на должность) и отстранению руководителей (помимо Правительства) практически всех основных государственных органов. Главным «работодателем» выступал *Верховный совет*, который:

- утверждал состав Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов РФ;
- избирал Верховный и Высший арбитражный суды РФ, судей судов субъектов РФ и арбитражных судов;
- назначал Генерального прокурора РФ;
- назначал председателя Центрального банка РФ.

Дело, разумеется, не в том, что эти кадровые полномочия принадлежали Верховному совету, а в том, что в них не участвовал Президент. Ведь в конкурентной системе «распределение ролей» в кадровых вопросах означает, что один орган подбирает кандидатуры (и соответственно, *несет за это долю политической ответственности*), другой – соглашается или не соглашается с ними. Вместо этого подбор кандидатур формально осуществлялся Верховным советом, но понятно, что конкретных людей «приглашало» руководство ВС, чья ответственность скрывалась за коллегиальным органом. Тем более, что речь шла о Верховном совете в целом, а не об одной из его палат.

Съезд же, в основном лишь одобрял кадровые решения, утверждая, в частности, назначение Генерального прокурора РФ и избрание председателей Верховного и Высшего арбитражного судов. Сам же СНД непосредственно избирал состав Конституционного суда.

Кадровые полномочия *Президента*, помимо полномочий в отношении Совета министров, ограничивались внешнеполитической и военной сферами: он назначал и отзывал дипломатических представителей Российской Федерации, назначал и освобождал от должности высших должностных лиц Вооруженных Сил РФ (ст.121.5).

Разумеется, кадровые полномочия в отношении высшего органа исполнительной власти могли перевесить полномочия СНД и ВС. Но в том и дело, что Президент не был самостоятелен в этой сфере.

Контроль над исполнительной властью. Известно: кто контролирует исполнительную власть, тот контролирует и ее гигантские возможности: финансовые ресурсы, юрисдикционные рычаги, кадровые перемещения в государственном аппарате и т.д. Хотя Конституция именовала Президента главой исполнительной власти, законодательный орган имел гигантские возможности оказывать влияние на нее.

Прежде всего, это проявлялось в процессе *формирования Совмина – Правительства*⁹. Этот процесс состоял из двух стадий (ст.123): 1) назначение Председателя и 2) по его представлению – назначение заместителей председателя, министров, председателей государственных комитетов (фактически тех же министров). Президент также *мог* согласиться с представлением Председателя Правительства и включить в его состав «руководителей других центральных органов государственного управления, подведомственных Правительству Российской Федерации». Кроме того, в Совмин по должности входили председатели советов министров республик в составе РФ. Вообще институт представлений (предложений) премьер-министра по кадровому составу правительства не свойствен президентской модели. Ещё больше от нее отдаляло включение в Правительство руководителей исполнительной власти субъектов Федерации, что соответствовало, скорее, советской системе. Таким образом, состав Кабинета зависел не только от Президента.

Назначение самого премьера Президентом могло состояться только с *согласия* Верховного совета (с декабря 1992 года такое согласие стало требоваться и в отношении министров иностранных дел, обороны, безопасности и внутренних дел). При этом Съезд еще и утверждал Председателя Совмина (п.10 ст.104). Дача согласия – процедура, характерная для полупрезидентской формы и потому она входила в противоречие со статусом Президента как главы исполнительной власти. Так что Председатель Совмина вполне мог ориентироваться на съездовское большинство, а не на Президента, что бывает в полупрезидентских республиках, но невозможно в президентских.

Но дело не столько в этом, сколько в том, что согласие для назначения председателя Правительства парламент (нижняя палата) в смешанной модели дается на основе расклада политических сил после парламентских выборов и обычно создания коалиции для формирования кабинета. У нас же согласие на назначение, а потом еще и утверждение требовалось от органов, которые, как уже говорилось, не были политически структурированы. При этом для назначения премьера требовалось согласие *всего* Верховного совета, но даже в той палате, которая могла бы подойти на роль «нижней», – Совете республики¹⁰ – не было партийных фракций (а на Съезде они все время менялись). Соответственно, ни одна фракция, группа не могла взять на себя ответственность за правительственный курс. Естественно, политический смысл согласия/несогласия в его классическом понимании терялся, зато резко возрастала значимость мнения руководства Верховного совета и вообще мнений, основанных на ситуативных и личных мотивах.

9 В последней редакции «поправочной» Конституции встречаются разные термины: Совет министров; Совет министров – Правительство; Правительство РФ.

10 Совет республики формировался из депутатов, избранных по территориальным избирательным округам с учетом численности избирателей в регионе, другая палата – Совет национальностей – из депутатов от национально-территориальных избирательных округов по нормам: 3 депутата от каждой республики в составе РФ, один депутат от каждой автономной области и каждого автономного округа, 63 депутата от краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга (ст.107).

Скован был Президент и в вопросе *об отставке кабинета*. Согласно Конституции, она могла быть произведена: 1) Съездом или ВС путём выражения недоверия; 2) Президентом по его усмотрению, но с согласия ВС; 3) Президентом по заявлению председателя Совета министров («по инициативе самого Правительства»). В принципе это – совершенно правильно и, в отличие от действующей Конституции РФ, отвечает идее баланса в системе сдержек и противовесов... Но, во-первых, в рамках полупрезидентской, а не президентской республики, а, во-вторых, опять же при условии нормально организованного и политически структурированного парламента; в противном случае отставка превращалась в предмет спекуляций.

Возможность досрочного прекращения полномочий. Эта часть статуса основных институтов государственной власти представляет собой наиболее щекотливую проблему. Особенно, в условиях противостояния институтов. И именно неравные возможности Президента и законодательного органа в вопросе о досрочном прекращении полномочий стали спусковым крючком для выхода ситуации за тогдашние конституционные рамки.

Ни Съезд, ни Верховный совет, ни одна из его палат *не подлежали роспуску ни при каких условиях*. А вот, Президент был гораздо менее защищен от возможности досрочно прекратить его полномочия. Он фактически был заложником депутатского корпуса.

Основания для отрешения Президента от должности были сформулированы настолько широко, расплывчато, неопределенно, что предъявить ему обвинение в качестве основания для импичмента, с чисто юридической (в узком смысле этого слова) точки зрения, было весьма легко. Ведь статья 121.10 гласила: *«Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности в случае нарушения Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации, а также данной им присяги»*.

Когда эта норма вносилась в текст «поправочной» Конституции (вместе с другими нормами, касающимися нового института – президентства), никто наверняка не думал, как могут сложиться взаимоотношения президента с законодательным органом. В то же время советская традиция юридической техники была такова, что нормы, описывающие организацию и компетенцию органов власти, формулировались «без подробностей». В них не только не было нужды, поскольку идея ограничения государственной власти отрицалась, но «детализация» была бы еще и вредной, поскольку могла сковать возможности «поступить нестандартно». Поэтому в нормах, регулирующих властные отношения, как бы презюмировался здравый смысл. В данном случае имелось в виду, что, конечно же, не любое «нарушение Конституции и законов» должно становиться поводом для рассмотрения вопроса об импичменте (конституцию и законы время от времени нарушает любой орган власти, а для восстановления законности существует

судебная власть). Но авторы такой широчайшей формулировки не учли, что в условиях политического конфликта надежда на здравый смысл исчезает.

И уж совершенно спекулятивно (всё по тем же причинам) выглядела апелляция к присяге Президента. Как и всякая другая присяга, она состояла из весьма общих обязательств: *«Клянусь при осуществлении полномочий Президента Российской Федерации соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы Российской Федерации, защищать ее суверенитет, уважать и охранять права и свободы человека и гражданина, права народов Российской Федерации и добросовестно исполнять возложенные на меня народом обязанности»* (ст.121.4). Поэтому не представляло трудности обвинить Президента в «неуважении», «недобросовестности» и т.п.

Правда, есть примеры демократических стран, где основания для импичмента тоже не самые четкие. Например, до реформы 2008 г. в ст. 68 Конституции Франции говорилось: «Президент Республики не несет ответственности за действия, совершенные при исполнении своих обязанностей, кроме случаев *государственной измены*». Теперь же формулировка иная: «Президент Республики может быть смещен лишь в случае *невыполнения им своих обязанностей*, явно несовместимого с его мандатом». Если буквально воспринимать эту норму, получается, что Президент может быть отрешен от должности, если «бездельничает». На самом деле имеется в виду *нарушение* им своей компетенции, выход за пределы Конституции (некоторые российские исследователи переводят поэтому слово «*manquer*» – пренебрегать, не исполнять как «*нарушать*»). Но даже с этой оговоркой нельзя признать формулу удачной. Однако нельзя не учитывать, что решение о смещении с должности Президента принимают обе палаты парламента, которые четко структурированы, а не являются подобием митинга.

Неопределенность формулировок для импичмента Президента РФ немного компенсировал **порядок отрешения от должности**, точнее, *повышенный кворум* для принятия такого решения (2/3 от общего состава СД). По крайней мере именно это уберегло от импичмента Б.Н. Ельцину 28 марта 1993 г. и даже, возможно, от гражданской войны, поскольку если бы такое решение состоялось, Президент с большой долей вероятности не подчинился бы ему.

Напомним, что это было связано с *телевизионным обращением Б.Н. Ельцин 20 марта 1993 г. к гражданам России, в котором он объявил о подписании Указа «Об особом порядке управления до преодоления кризиса власти»*. Если бы акт был опубликован, то, действительно, явно противоречил бы действовавшей Конституции. Но в том-то и дело, что не вышел. Тем не менее, 23 марта 1993 г. Конституционный суд принял Заключение, которое, с правовой точки зрения, называлось крайне странно: «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его обращением к гражданам России 20 марта 1993 года» и в котором признал обращение к гражданам не соответствующим

нескольким конституционным нормам и положениям Федеративного договора. Это и дало возможность провести голосование по импичменту. Ответственный секретарь Конституционной комиссии О.Г. Румянцев так описывает этот момент: «Обстановка стала принимать драматические формы после принятия Съездом предложения В.Б. Исакова включить в повестку дня вопрос об отрешении Президента РФ от должности на основании заключения Конституционного Суда Российской Федерации в соответствии со статьёй 121.10 Конституции РФ и одновременно провести голосование о переизбрании Председателя Верховного Совета. 617 голосов было подано за отрешение Президента РФ, против — 268; 339 — за отзыв Председателя Верховного Совета РФ, против — 558. Две трети противников Ельцина на одну треть противников Хасбулатова — таков был расклад сил по отношению к лицам, персонифицировавшим для общества становившееся уже эпическим противостояние»¹¹.

В тот раз не хватило только 72 голоса¹². Но поскольку накал страстей нарастал с каждым днём и шантажировать Президента импичментом становилось правилом, недостающие голоса на следующем съезде вполне могли быть получены. Тем более, что сам порядок отрешения от должности вызывал вопросы. Статья 121.10 «поправочной» Конституции гласила, что решение об отрешении от должности «принимается Съездом народных депутатов Российской Федерации *на основании заключения Конституционного суда* Российской Федерации большинством в две трети голосов от общего числа народных депутатов Российской Федерации по инициативе Съезда народных депутатов Российской Федерации, Верховного совета Российской Федерации или одной из его палат».

Таким образом, во-первых, участие в процедуре Конституционного суда подтверждало, что обвинение должно касаться отнюдь не совершенного Президентом преступления. А, во-вторых, само такое участие регулировалось с большой долей неопределенности. В ч.1 ст.74 Закона Конституционном суде 1991 г.¹³ говорилось, что Суд дает заключения «о соответствии Конституции РСФСР действий и решений Президента РСФСР, а также прочих высших должностных лиц», если «неконституционность их действий и решений служит основанием для их отрешения от должности или приведения в действие иного специального механизма их ответственности». Но ведь для этого нужно заранее определить, служат ли эти действия и решения основанием для отрешения. А об этом Закон умалчивал. Кроме того, в ч.2 ст.74 того же Закона говорилось, что такого рода

11 Румянцев О.Г. Конституция Десяносто третьего. История явления. (Документальная поэма в семи частях от Ответственного секретаря Конституционной комиссии 1990–1993 годов.) — М.: ЗАО «Библиотечка РГ», 2013. С.180. Согласно ст.105 «поправочной» Конституции, СНД состоял из 1068 депутатов. Число 1033, видимо, появилось из-за того, что остальные депутатские места были вакантны, а кворум в то время отсчитывался не от конституционной, а от реальной численности органа.

12 Для принятия решения об отрешении Б.Н. Ельцина от должности требовалось набрать 689 голосов (2/3 от общего числа депутатов – 1033, поскольку не все депутатские вакансии были заняты, а кворум в то время отсчитывался не от конституционной численности – 1068, а от реальной).

13 Закон РСФСР от 12 июля 1991 г. № 1599-1 «О Конституционном Суде РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991, № 30, ст. 1017.

заклучения КС РФ вправе принимать и по своей собственной инициативе. Получалось, что сам Конституционный суд может быть инициатором импичмента Президента.

Не приходится удивляться, что Суд (хотя не только поэтому) оказался втянутым в вопросы политической борьбы. Конечно, любой орган конституционной юстиции в реальности зачастую не может абстрагироваться от политического контекста (такова специфика конституционно-правовых отношений), но в нашем случае КС РФ обязывался трактовать наличие нарушений со стороны Президента, исходя из чрезвычайно широких оснований, фактически обязывался искать «политические» нарушения.

Правовая неопределенность сказывалась и на характере выводов Конституционного суда. Отметим, что в упомянутом Заключении по телевизионному обращению Президента Ельцина только отметил нарушения, а вот, в Заключении от 21 сентября 1993 г. указал, что нарушения «служат *основанием для отрешения* Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от должности или приведения в действие иных *специальных механизмов* его ответственности».

Об этих **«специальных механизмах»** следует сказать отдельно, поскольку и само их наличие, и их формулировка, и их применение представляли собой нарушение правовых принципов.

Еще только внося в 1991 г. конституционные поправки в связи с созданием президентской должности, Съезд сформулировал специальный запрет, который можно считать даже мистическим предвидением. Ст.121.6 гласила: «Полномочия Президента Российской Федерации не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, *ропуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти*».

В конституционно-правовом смысле это нонсенс, по крайней мере, потому, что на публично-властные органы и должностных лиц не распространяется принцип «что не запрещено, то дозволено». Впрочем, трудно найти конституцию, которая бы прямо не устанавливала обязанность ее исполнения абсолютно всеми (если же такой нормы нет, конституция по умолчанию исходит из презумпции соблюдения каждым органом своей компетенции). Вот и «поправочная» Конституция гласила: «Государственные и общественные организации, должностные лица *обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации, Конституцию СССР¹⁴, законы Российской Федерации и СССР, конституции и законы республик, входящих в состав Российской Федерации, изданные в пределах их полномочий*» (ч.2 ст.4). Тем более ст.121.6 была бессмысленна, коль скоро существовал Конституционный суд (впрочем, норма как бы игнорировала КС, не упоминая о Суде, в отличие от процедуры отрешения, и перекладывая правовую оценку на политический институт).

¹⁴ К вопросу о поправках: упоминание об СССР оставалось вплоть до самой последней редакции «поправочной» Конституции.

Но СНД не ограничился таким запретом и в разгар противостояния – 9 декабря 1992 г. дополнил его угрозой (санкцией), предусматривающей «немедленное прекращение» полномочий Президента в случае нарушения запрета. Юридическая ущербность этого была очевидной. Хотя бы потому, что, как верно заметил Ю.М. Батулин, «автоматическое прекращение полномочий Президента, избранного гражданами непосредственно, конечно же, противоречило принципу народовластия»¹⁵. Но главное, *кто и в рамках какой процедуры* должен был удостоверить факт «изменения национально-государственного устройства, роспуска либо приостановления деятельности органа власти»?

Позже, когда в кульминационный момент конфликта дело дошло до применения ст.121.6, на эти правовые несуразности указывали и некоторые конституционные судьи в связи с принятым Судом по его инициативе¹⁶ Заключением от 21 сентября 1993 г. № 3-2 «О соответствии Конституции Российской Федерации действий и решений Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, связанных с его Указом от 21 сентября 1993 года "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации" и обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года»¹⁷.

Четыре конституционных судьи – Э.М. Аметистов, Н.В. Витрук, А.Л. Кононов и Т.Г. Морщакова – выступили с особыми мнениями по данному Заключению, в которых говорилось не только о его содержательной сомнительности, но и о неправомерности КС РФ реализовывать ст.121.6. Например, конституционный судья Н.В. Витрук вспоминал: «Содержание статьи 121.6 *противоречит* содержанию статьи 121.10 Конституции Российской Федерации. В силу этого, а также в силу *отсутствия какого-либо механизма реализации положений статьи 121.6* Конституционный Суд не вправе был обращаться к данной статье Конституции Российской Федерации. На это указало большинство судей, однако председательствовавший в заседании В.Д. Зорькин вопреки воле большинства ставил на голосование формулировки, оправдывающие действие статьи 121.6 Конституции Российской Федерации»¹⁸.

О нарушении самим Судом установленной для него процедуры упомянул в Особом мнении и Э.М. Аметистов, указав, что эти нарушения «не позволили обеспечить полноту и всесторонность разбирательства, как того требует часть вторая статьи 35 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации. Сложнейший вопрос государственной важности был решен в течение двух часов, при этом ни Обращение Президента, ни его Указ не анализировались детально, по частям и статьям, а оценивались в целом»¹⁹. В других особых мнениях конституционных судей также обращалось внимание на многочисленные грубые процессуальные нарушения, в том

¹⁵ Батулин Ю.М. Конституционные этюды. – М.: Институт права и публичной политики, 2008. С.29.

¹⁶ Ныне такое полномочие исключено из компетенции КС РФ.

¹⁷ Вестник Конституционного Суда РФ. 1994, № 6.

¹⁸ Там же.

¹⁹ Там же.

числе на то, что совершенно непонятно, в рамках какой процедуры Конституционный суд рассмотрел дело и принял по нему Заключение, имел ли он вообще право его принимать. А тот же Аметистов указал, что «порядок прекращения полномочий, предусмотренный в статье 121.6, никак не связан с дачей Конституционным Судом заключения и не нуждается в нем»²⁰.

На то, что большинство конституционных судей руководствовались, скорее, политическими, нежели правовыми мотивами, косвенно указывает и то, что Суд в Заключении от 21 сентября 1993 г. сам не определился, по какой именно процедуре он считает возможным досрочно прекратить полномочия Президента Ельцина, указав сразу на две статьи: 121.6 (немедленное прекращение) и 121.10 (отрешение от должности). Возможно, это было связано с тем, что Суд не знал, будет ли прекращать полномочия Ельцина Съезд или Верховный совет. В итоге была применена ст.121.6, но с нарушениями. Во-первых, желание как можно быстрее снять с должности Б.Н. Ельцина выразилось в том, что сначала было принято Постановление Президиума Верховного совета РФ от 21 сентября 1993 г. № 5779-1 «О немедленном прекращении полномочий Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина» и только на следующий день вышло Постановление Верховного совета РФ, подписанное тем же Р.Г. Хасбулатовым, где, правда не было уже слова «немедленное» (довольно странно, с формальной точки зрения, и в то же время показательное, что нумерация постановлений ВС и его Президиума была единой: Постановление ВС РФ значилось под № 1580-1). Самое же главное, что тем самым было нарушено упомянутое положение Закона о конституционных поправках от 9 декабря 1992 г. о том, что ряд нововведений, в т.ч. «немедленное прекращение полномочий» приостанавливается до проведения референдума об основных положениях новой Конституции РФ. Референдум об этом так и не был проведен и потому недопустимо было применять ст.121.6 в новой редакции.

Коротко о последствиях

Конфликт 1992–93 гг. воспринимается как противостояние практически равносильных «игроков». Но, как мы показали, никакого институционального баланса не было. Можно сказать, что конфликт Президента Ельцина и Съезда – тот случай, когда свойства личности способны фундаментально повлиять на функционирование институтов. Б.Н. Ельцин был готов ради выполнения своей миссии терпеть личные оскорбления от руководителей законодательного органа. Но когда стало очевидно, что существующий дисбаланс властных прерогатив, которым законодательный орган всё активнее пользуется, грозит срывом этой миссии, что под прикрытием юридических норм таится *не-право*, о чём Президент прямо заявлял²¹, он воспользовался своими силовыми ресурсами для слома ненормальной ситуации.

²⁰ Там же.

²¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Верховному Совету Российской Федерации «О конституционности» // Известия. 1993. 25 марта.

К сожалению, тогда, в 1993 году это было очевидно только глубоким и проницательным юристам. Среди таковых – ныне покойный конституционный судья Э.М. Аметистов, который в своём упомянутом выше Особом мнении к Заключению КС РФ от 21 сентября 1993 г. написал: «Что же касается оценки содержания Указа Президента Российской Федерации "О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации", то в нем имеются положения, *формально выходящие за пределы полномочий Президента*, установленных Конституцией Российской Федерации, например прерывание функций Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации, назначение новых выборов. *Однако эти положения необходимо рассматривать в неразрывной связи*, во-первых, с причинами издания Указа и его целями, изложенными в преамбуле, во-вторых, с правами и обязанностями Президента, установленными Конституцией, и, в-третьих, с определенными особенностями Конституции Российской Федерации, касающимися исполнения Президентом его прав и обязанностей»²².

Ситуация осени 1993 года была яркой иллюстрацией революционной максимы Фердинанда Лассаля о том, что *сила предшествует праву* до тех пор, пока само право не сломит силу бесправия²³. Но злая ирония истории состоит в том, что такая закономерность проявила себя в то время, когда и элиты, и общество в целом не понимали, что происходит революция. Поэтому и Указ № 1400, и действия по его реализации, включая подавление вооружённого сопротивления, закончившиеся стрельбой из танков в центре Москвы, были восприняты большинством (и это восприятие затем культивировалось совершенно разными силами, в т.ч. либерально мыслящими политиками и исследователями) как знак *не завершения революции, а вульгарной борьбы за власть*.

Конечно, силовой выход из квазидвоевластия был не самой лучшей отправной точкой для формирования конституционного сознания. Но роковым для последующего развития оказалось другое.

Даже после издания Указа № 1400 события могли развиваться по иному сценарию, который предопределил бы более взвешенную конструкцию будущей власти. Ведь в Указе предлагалось: «Конституционной комиссии и Конституционному совещанию представить к 12 декабря 1993 года *единый согласованный проект* Конституции Российской Федерации в соответствии с рекомендациями рабочей группы Конституционной комиссии». Другими словами, Президент готов был к объединению двух проектов. Но вооружённый мятеж в Москве и его подавление (3–4 октября 1993 г.) не позволили реализоваться этому сценарию. 15 октября Б.Н. Ельцин издаёт Указ № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации».

²² Вестник Конституционного Суда РФ. 1994, № 6.

²³ См.: Лассаль Ф. Сила и право (Открытое письмо редактору «Реформы») // Сочинения Фердинанда Лассаля. Том второй. – СПб.: Издание Н. Глаголева, 1905. С.54.

Федерации»²⁴, где уже отсутствует поручение представить к 12 декабря согласованный проект и предусматривается, что в этот день пройдёт референдум, на который будет вынесен окончательный текст проекта новой Конституции. А основу его составил проект Конституционного совещания.

Правда, процессу *доработки* конституционного проекта была придана видимость демократизма: были образованы две «палаты» Конституционного совещания Государственная и Общественная. Но ни состав участников, ни царившая атмосфера, ни само место, где происходила доработка (в здании Администрации Президента), не позволяли говорить о том, что Конституция готовится в режиме компромисса. И хотя возражения экспертов звучали, но довольно глухо. А, главное, мнения, если не вписывались в общую идею президента, доминирующего над всеми другими институтами власти, отменялись. В какую сторону менялся президентский проект, можно увидеть на примере изменения ст.111 – о формировании Правительства (Табл. 2).

Таблица 1. Сравнение проекта и окончательного текста статьи 111 Конституции РФ 1993 г.

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

24 Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993, № 42, ст. 3995.

		либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры Государственной Думой.	
Часть 3	При повторном отклонении кандидатуры Государственной Думой Президент не позднее месяца со дня внесения первого предложения третий раз вносит на рассмотрение государственной думы кандидатуру Председателя Правительства. Одну и ту же кандидатуру Президент вправе предложить дважды.	Государственная Дума рассматривает представленную Президентом Российской Федерации кандидатуру Председателя Правительства Российской Федерации в течение недели со дня внесения предложения о кандидатуре.	Это одна из самых существенных поправок: по проекту Дума имела хоть какую-то возможность компромисса, поскольку Президент обязывался хотя бы на третий раз внести новую кандидатуру.
Часть 4	Если и в этом случае Председатель Правительства не будет назначен Государственной Думой, Президент может принять решение о роспуске Государственной Думы и назначить исполняющего обязанности Председателя Правительства.	После трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации Государственной Думой Президент Российской Федерации назначает Председателя Правительства Российской Федерации, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы.	Данная поправка окончательно превращает процедуру назначения Председателя Правительства в абсурд. Во-первых, ранее Президент мог учесть настроение депутатского корпуса и пойти ему навстречу, т.е. не распускать Думу. Теперь он обязан это сделать. Правда, по проекту непонятно, как быть, если Президент не станет распускать Думу. Во-вторых, вся процедура «дачи согласия» становится насмешкой, так как без согласия Думы назначается не исполняющий обязанности, а полномочный Председатель.

Если же говорить о более полной картине, то она представлена в Табл. 3, где сравниваются функции и полномочия законодательного органа и Президента по «поправочной» (в её последней редакции) и действующей конституциям. В таблице показано, какие полномочия СНД, ВС и ПВС «перетекли» к Президенту, а какие были просто ликвидированы: одни вполне обоснованно, другие – ради ослабления возможностей Парламента сдерживать президентскую власть. Для большего контраста здесь не упомянуты общепризнанные полномочия ни Парламента (принятие федерального бюджета и контроль за его исполнением, ратификация и денонсация международных договоров и т.д.), ни Президента (верховное главнокомандование, руководство Советом безопасности, осуществление помилования и т.д.).

Таблица 2. Сравнение компетенции законодательного органа и Президента РФ по «поправочной» и действующей Конституциям

«Поправочная» Конституция	Действующая Конституция
Общие положения	
1. Верховный совет (ВС) – орган Съезда, постоянно действующий законодательный, распорядительный и контрольный орган государственной власти (ст.107)	Федеральное собрание – парламент Российской Федерации – представительный и законодательный орган (ст.94).
2. Президент – высшее должностное лицо и глава исполнительной власти в РФ (ст.121.1).	Президент РФ – глава государства (ст.80).
3. Совет министров-Правительство – орган исполнительной власти, подотчётный Съезду, ВС и Президенту РФ (ст.122).	Исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство РФ (ст.110).
4. Съезд – высший орган государственной власти РФ, правомочный принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации (ст.104).	Орган отсутствует.
5. Президиум Верховного совета – подотчётный ВС РФ орган, обеспечивающий организацию работы Съезда и ВС и осуществляющим другие полномочия (ст.113).	Орган отсутствует.
Формирование и отставка Правительства, система и структура органов исполнительной власти	
6. ВС даёт <i>согласие</i> Президенту на назначение на должность председателя Совмина (статьи 109, 121.5, 123).	Государственная дума даёт <i>согласие</i> Президенту на назначение на должность председателя Правительства (статьи 83, 103, 111). <i>Комментарий.</i> Хотя конструкции похожи, но условия назначения председателя Правительства в действующей Конституции таковы, что <i>не дать согласие практически невозможно.</i>
7. ВС даёт <i>согласие</i> Президенту на назначение министров: иностранных дел, обороны, безопасности, внутренних дел по представлению председателя Совмина (статьи 109, 121.5, 123). <i>Комментарий.</i> Норма о необходимости согласия ВС на назначение «силовых» министров была введена 9 декабря 1992 г. – в разгар конфликта с Президентом.	Все федеральные министры назначает и освобождает от должности Президент по предложению Председателя Правительства РФ (статьи 83, 112).
8. Съезд или ВС могут принять решение об отставке Правительства путем выражения ему <i>недоверия</i> (статьи 109, 123).	Государственная дума вправе выразить недоверие Правительству, но Правительство уходит в отставку, только если принято об этом решение Президента. В случае повторного решения о недоверии Государственная дума (ГД) сама может быть распущена (ст.117). <i>Комментарий.</i> Теперь Правительство само может поставить <i>вопрос о доверии</i> себе. В этом случае – при отказе в доверии – повторного решения ГД не требуется. Президент сразу решает, отправлять Правительство в отставку или распустить Думу. Таким образом, можно сказать, что институт недоверия/отказа в доверии фактически упразднён.
9. Президент может принять решение об отставке Совмина по своей инициативе, но с согласия ВС (статьи 121.5, 123).	Президент в любой момент вправе принять решение об отставке Правительства без чьего-либо согласия (статьи 83, 117).
10. Президент лишь представляет ВС предложения об образовании, реорганизации и упразднении министерств, государственных комитетов и ведомств РФ (ст.121.5).	Президент утверждает (определяет) структуру федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ) по представлению Председателя Правительства (ст.112). <i>Комментарий.</i> Определение структуры ФОИВ и есть принятие решений об их образовании, реорганизации и упразднении.
11. Съезд <i>утверждает</i> в должности председателя Совета министров (ст.104).	Отсутствует.
Принятие, подписание/отклонение и обнародование законов	

<p>12.Проекты законов, внесенные на рассмотрение ВС, обсуждаются палатами на их отдельных или совместных заседаниях (ст.111).</p>	<p>Федеральные законы принимаются Государственной думой и одобряются Советом Федерации (ст.105). Федеральные конституционные законы одобряются ГД и передаются на одобрение Совета Федерации (СФ). Совместных заседаний палат для этих целей не предусмотрено.</p>
<p>13.Президент вправе вернуть закон, принятый ВС, для повторного рассмотрения. После повторного его принятия <i>большинством голосов</i> от общего числа народных депутатов в каждой из палат ВС закон подписывается Президентом в трехдневный срок (статьи 117 и 121.5). <i>Комментарий.</i> До 1993 г. возможность президентского вето не только отсутствовала по отношению к СНД, но и была совершенно формальной по отношению к ВС, т.к. не требовалось квалифицированного большинства для преодоления президентского решения.</p>	<p>Если при повторном рассмотрении федеральный закон будет одобрен в ранее принятой редакции большинством не менее двух третей голосов от общего числа членов СФ и депутатов ГД, он подлежит подписанию Президентом РФ в течение семи дней и обнародованию (ст.107). В обязательном порядке Президент подписывает только федеральные конституционные законы и законы о конституционных поправках, т.к. они принимаются (одобряются) сразу квалифицированным большинством (ст.108).</p>
<p>14.Проекты законов и другие наиболее важные вопросы государственной жизни решением Верховного совета, принятым по его инициативе или по предложению субъектов РФ в лице Советов народных депутатов, могут быть вынесены на всенародное обсуждение (ст.111).</p>	<p>Отсутствует. <i>Комментарий.</i> Упоминание о такой возможности (после первого чтения) есть в Регламенте ГД.</p>
<p>15.Законы, принятые Съездом, подписываются и обнародуются Президентом РФ в 14-дневный срок (статьи 117 и 121.5), т.е. не могут быть отклонены.</p>	<p>Отсутствует.</p>
Досрочное прекращение полномочий Президента и парламента	
<p>16.Президент не имеет права роспуска либо приостановления деятельности Съезда и Верховного совета (ст.121.5).</p>	<p>Президент распускает Государственную думу в случае трехкратного отказа согласиться с кандидатурой Председателя Правительства (статьи 84, 111). Президент может распустить ГД в случае её отказа в доверии Правительству или повторного выражения ему недоверия (статьи 84, 117).</p>
<p>17.Съезд отрешает от должности Президента РФ в случае нарушения Конституции и законов РФ, а также данной им присяги (статьи 104, 121.10).</p>	<p>СФ отрешает от должности Президента РФ на основании выдвинутого Госдумой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления (ст.93). <i>Комментарий.</i> Основания существенно более конкретизированные, а процедура отрешения усложнена. Институт импичмента, строго говоря, потерял политическую подоплеку, хотя неудавшаяся попытка отрешить от должности Б.Н. Ельцина в 1998-99 гг. носила сугубо политический характер.</p>
<p>18.Полномочия Президента не могут быть использованы для роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти, в противном случае они прекращаются немедленно (ст.121.6).</p>	<p>Отсутствует. <i>Комментарий.</i> Законодательство РФ закрепляет возможность в определенных случаях роспуска Президентом представительных органов субъектов РФ.</p>
<p>19.Верховный совет решает вопросы досрочного прекращения депутатских полномочий (ст.109).</p>	<p>Отсутствует. <i>Комментарий.</i> Основания для лишения депутатских полномочий закреплены в федеральном законе.</p>
Контроль над законностью нормативных правовых актов	
<p>20.Президент вправе приостанавливать действие актов президентов республик и советов министров республик в составе РФ, а также отменять акты администраций других субъектов РФ в случае противоречия этих актов законодательству РФ (ст.121.8).</p>	<p>Президент вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции и федеральным законам, международным обязательствам России или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ст.85). <i>Комментарий.</i> Это полномочие Президента, таким образом, несколько расширено.</p>
<p>21.Президиум ВС осуществляет контроль за соблюдением Конституции РФ и</p>	<p>Президент РФ – гарант Конституции, прав и свобод человека и гражданина (ст.80). Из</p>

обеспечивает соответствие Конституции и законам РФ конституций и законов республик в составе РФ (ст.114).	этого вытекают его полномочия по контролю за соблюдением Конституции и обеспечению соответствия ей правовых актов субъектов РФ. <i>Комментарий.</i> Конкретные полномочия, вытекающие из такой конституционной роли Президента, установлены в законодательстве.
22. Съезд отменяет указы и распоряжения Президента РФ (ст.104).	Отсутствует.
23. Верховный совет отменяет указы и распоряжения Президента РФ на основании заключения Конституционного суда (ст.109).	Отсутствует.
24. Верховный совет вправе приостанавливать действие указов и распоряжений Президента РФ до разрешения Конституционным судом дел об их конституционности в случае обращения ВС в Конституционный суд (ст.109). <i>Комментарий.</i> Дополнение, разрешающее приостанавливать акты Президента, было внесено 9 декабря 1992 г., т.е. в разгар конфликта.	Отсутствует.
25. Верховный совет вносит представления Президенту об отмене решений Правительства РФ (ст.109).	Отсутствует.
26. Верховный совет отменяет постановления и распоряжения советов министров республик в составе РФ, решения представительных органов иных субъектов РФ в случае несоответствия их Конституции и законам РФ (ст.109).	Отсутствует. <i>Комментарий.</i> Законодательство РФ предусмотрело право Президента РФ распускать законодательные органы субъектов РФ за неисполнение предупреждение Президента о необходимости изменить или отменить закон, противоречащий Конституции РФ или федеральным законам.
Кадровые полномочия вне исполнительной власти	
27. Верховный совет <i>назначает</i> Генерального прокурора РФ (ст.109), а Съезд <i>утверждает</i> (ст.104). <i>Комментарий.</i> Нормы об освобождении Генпрокурора от должности не было. Но была норма о том, что срок его полномочий (как и всех других прокуроров) – 5 лет (ст.178).	Назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора РФ производится СФ по представлению Президента РФ (статьи 83, 102). <i>Комментарий.</i> С 2014 г. Президент представляет в СФ также кандидатуру заместителей Генпрокурора и вносит представление об их освобождении от должности.
28. Верховный совет <i>избирает</i> Верховный и Высший арбитражный суды РФ, судей краевых, областных, Московского и Санкт-Петербургского городских судов и арбитражных судов (ст.109).	Назначение на должности судей Верховного суда РФ (Высший Арбитражный суд упразднен) производится СФ по представлению Президента РФ (статьи 83, 102). Президент РФ назначает на должности других федеральных судей (ст.83).
29. Председатель ВС представляет Верховному совету кандидатуры для избрания на должности председателей Верховного и Высшего арбитражного судов РФ, а затем представляет этих должностных лиц Съезду на утверждение (ст.115).	Кандидатуры для назначения на должности судей Верховного суда РФ в СФ представляет Президент РФ (ст.83).
30. Съезд избирает Конституционный суд РФ (ст.104)	Назначение на должности конституционных судей производится СФ по представлению Президента РФ (статьи 83, 102). <i>Комментарий.</i> В соответствии с законодательством, но вопреки Конституции, Президент вносит в СФ кандидатуры на должности <i>председателя и заместителей председателя</i> Конституционного суда.
31. Председатель ВС представляет Съезду предложения о персональном составе Конституционного суда РФ (ст.115).	Кандидатуры конституционных судей в СФ представляет Президент РФ (ст.83).
32. Верховный совет назначает председателя Центрального банка РФ (ст.109).	Назначение и освобождение от должности председателя Центрального банка РФ производится ГД по представлению Президента РФ (статьи 83, 103).
33. Съезд <i>утверждает</i> председателей Верховного и Высшего арбитражного судов РФ (ст.104).	Отсутствует. <i>Комментарий.</i> В соответствии с законодательством, но вопреки Конституции, Президент вносит в СФ кандидатуры на должности <i>председателя и заместителей</i>

	<i>председателя</i> Верховного суда
34.Верховный совет утверждает состав Центральной избирательной комиссии по выборам народных депутатов РФ (ст.109).	Отсутствует. <i>Комментарий.</i> По закону, ЦИК формируется по равным квотам Госдумой, Советом Федерации и Президентом.
Полномочия по иным вопросам	
35.Съезд определяет внутреннюю и внешнюю политику РФ (ст.104).	Президент определяет основные направления внутренней и внешней политики (ст.80).
36.Съезд принимает Конституцию РФ, вносит в нее изменения и дополнения (ст.104).	Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием (ст.135). Поправки к главам 3-8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов РФ (ст.136).
37.ВС регулярно заслушивает отчеты образуемых или избираемых им органов, а также назначаемых или избираемых им должностных лиц (статьи 109, 120).	Правительство представляет ГД отчет об исполнении федерального бюджета (ст.114), а также, согласно конституционным поправкам 2008 г., – отчеты о результатах своей деятельности, «в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой» (статьи 103, 114). <i>Комментарий.</i> Эти отчеты носят формальный характер, т.к. у Думы нет реальных возможностей воздействовать на Правительство
38.Съезд принимает решения о проведении всенародного голосования – референдума (ст.104).	Президент назначает референдум (ст.84). <i>Комментарий.</i> Правда, ФКЗ «О референдуме» и в 1995 г., и в 2004 г. лишил Президента права назначать референдум, т.к. термин «назначает» предполагает, что именно Президент выносит на решение народа тот или иной вопрос. Такой вывод вытекает из конституционной роли главы государства – института, предотвращающего политические тупики или выводящего из них. Вряд ли разработчики Конституции стали включать пункт о назначении Президентом референдума, если бы подразумевали под этим лишь оформление им чьей-то инициативы. Не случайно и.о. Президента запрещено назначать референдум (ст.92). Наконец, в «поправочной» Конституции говорилось, что Съезд назначает референдум, а ВС лишь объявляет о нём
39.ВС назначает выборы народных депутатов РФ и депутатов местных Советов (ст.109).	Президент назначает выборы Государственной Думы (ст.84). О назначении выборов представительных органов местного самоуправления в Конституции не говорится
40.ВС осуществляет в пределах компетенции Российской Федерации законодательное регулирование отношений собственности, организации управления народным хозяйством и социально-культурным строительством, бюджетно-финансовой системы, оплаты труда и ценообразования, налогообложения, охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, а также других отношений; устанавливает общие принципы организации системы органов представительной и исполнительной власти на территории Российской Федерации (ст.109).	Некоторые вопросы никак не регулируются, другие закреплены не как чьи-то полномочия, а как вопросы, относящиеся к предметам ведения РФ или к совместному ведению РФ и ее субъектов (статьи 71, 72) <i>Комментарий.</i> В Конституции отсутствует закрепление законодательных предметов ведения. Закрепляются только предметы исключительного ведения Федерации и совместного ведения. Причем, по этим предметам, согласно правовой позиции Конституционного суда РФ, могут издаваться и указы Президента
41.Верховный совет решает вопросы, связанные с обеспечением конституционных прав, свобод, обязанностей и равноправия граждан Российской Федерации (ст.109).	Президент является гарантом прав и свобод человека и гражданина (ст.80). Соответственно, он и «решает вопросы». Кроме того, Правительство РФ «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью» (ст.114)
42.Верховный совет разрабатывает основные мероприятия в области обороны и	Президент принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее

<p>обеспечения государственной безопасности Российской Федерации (ст.109). <i>Комментарий.</i> «Разработка основных мероприятий» помимо законодательной деятельности парламента было фактически разрешением вторгаться в деятельность исполнительной власти.</p>	<p>независимости и государственной целостности (ст.80), утверждает военную доктрину Российской Федерации (ст.83), является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ, в случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии вводит военное положение (ст.87) и т.д.</p>
<p>43.Председатель ВС представляет Съезду и ВС сообщения о положении страны и о важных вопросах ее внутренней и внешней политической деятельности; об участии в обеспечении обороноспособности и безопасности (ст.115). <i>Комментарий.</i> Это сформулировано вроде бы в информационном ключе, но на деле было важным средством, резко повышающим политический вес, значимость председателя ВС, чем он пользовался для противопоставления себя Президенту.</p>	<p>Президент РФ обращается к Федеральному собранию с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (ст.84)</p>
<p>44.Съезд утверждает перспективные государственные планы и важнейшие республиканские программы экономического и социального развития Российской Федерации, ее военного строительства (ст.104).</p>	<p>Отсутствует. <i>Комментарий.</i> Федеральные программы отнесены к ведению Федерации, а не к какому-то определенному органу (ст.71)</p>
<p>45.Съезд принимает решения по вопросам национально-государственного устройства, отнесенным к ведению Российской Федерации (ст.104).</p>	<p>Отсутствует <i>Комментарий.</i> Не существует самого понятия «национально-государственное устройство». Ближайший аналог – принятие федерального конституционного закона, меняющего состав Федерации или статус субъекта РФ (ст.66)</p>
<p>46.Съезд определяет порядок решения вопросов административно-территориального устройства Российской Федерации (ст.104).</p>	<p>Отсутствует</p>
<p>47.Съезд решает вопросы об изменении границ Российской Федерации (ст.104).</p>	<p>Отсутствует <i>Комментарий.</i> Вряд ли можно считать, что это заменено нормой о том, что к предметам ведения РФ относится «определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации» (ст.71)</p>
<p>48.ВС обеспечивает единство законодательного регулирования на всей территории Российской Федерации (ст.109).</p>	<p>Отсутствует</p>
<p>49.ВС дает толкование законов Российской Федерации (ст.109).</p>	<p>Отсутствует <i>Комментарий.</i> До сих пор идут споры, кто должен осуществлять толкование законов</p>
<p>50.ВС устанавливает порядок организации и деятельности федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти (ст.109). <i>Комментарий.</i> В такой формулировке это полномочие противоречило принципу разделения властей. Ведь здесь не говорится, что порядок устанавливается законом.</p>	<p>Отсутствует</p>
<p>51.ВС определяет правовой статус общественных организаций, осуществляющих свою деятельность на всей территории Российской Федерации (ст.109). <i>Комментарий.</i> Не очень понятно, о чем вообще шла речь. Если о статусе конкретных общественных организаций, то это противоречит принципам конституционного права.</p>	<p>Отсутствует</p>
<p>52.ВС направляет деятельность Советов народных депутатов Российской Федерации (ст.109). <i>Комментарий.</i> Это был рудимент советского типа власти.</p>	<p>Отсутствует</p>
<p>53.ВС вносит на рассмотрение Съезда предложения об образовании новых субъектов РФ (ст.109).</p>	<p>Отсутствует <i>Комментарий.</i> Принятие в Российскую Федерацию и образование в ее составе нового субъекта осуществляются в порядке, установленном федеральным конституционным законом (ст.65). Изменение субъектного состава Федерации возможно разными</p>

	способами, но федеральный парламент не играет роль инициатора
54. ВС представляет на утверждение Съезда проекты перспективных государственных планов и важнейших программ экономического и социального развития Российской Федерации, утверждает государственные планы экономического и социального развития Российской Федерации (ст.109).	Отсутствует <i>Комментарий.</i> Выработка стратегических целей и приоритетов социально-экономической политики государства предусмотрена в ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» от 20 июля 1995 г. № 115-ФЗ
55. ВС учреждает государственные награды Российской Федерации, устанавливает почетные звания Российской Федерации (ст.109).	Отсутствует. <i>Комментарий.</i> На практике его реализует Президент
56. Президиум ВС организует подготовку и проведение народных голосований (референдумов) (ст.114).	Отсутствует. <i>Комментарий.</i> В законодательстве эти полномочия закреплены за ЦИК РФ
57. Президиум ВС устанавливает памятные и знаменательные дни Российской Федерации (ст.114).	Отсутствует. <i>Комментарий.</i> На практике это осуществляется законодательным путем (см. ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России»)
58. ВС, каждая из его палат создают, когда сочтут необходимым, следственные, ревизионные и иные комиссии по любому вопросу (ст.116).	Отсутствует. <i>Комментарий.</i> Как раз такое полномочие следовало закрепить за палатами. Но в Конституции РФ его нет. Лишь со временем Президент решил согласиться с возможностью парламентских расследований. Но закон получился «беззубым».
59. Народный депутат РФ на заседаниях Съезда и сессиях Верховного совета РФ имеет право обратиться с запросом к Председателю Верховного совета, к Президенту РФ, к Совету министров РФ, к руководителям других органов, образуемых или избираемых Съездом и Верховным советом. Орган или должностное лицо, к которому обращен запрос, обязан дать устный или письменный ответ на данном заседании Съезда или на данной сессии Верховного совета не более чем в трехдневный срок (ст.118).	Отсутствует. <i>Комментарий.</i> Это право парламентария закреплено в ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 мая 1994 г. № 4-ФЗ. Любопытно, что Б.Н. Ельцин, в т.ч. и из-за этого не хотел подписывать Закон
60. Президент представляет не реже одного раза в год доклады Съезду о выполнении принятых Съездом и Верховным советом РФ социально-экономических и иных программ, о положении в Российской Федерации. Съезд вправе потребовать от Президента Российской Федерации внеочередного доклада (ст.121.5)	Отсутствует.
61. Каждая палата ВС вправе рассматривать любые вопросы, отнесенные к ведению ВС (ст.112)	Отсутствует. <i>Комментарий.</i> У Федерального собрания нет полномочий. Этот орган, по сути, – юридическая фикция, ибо в физическом смысле его не существует. Есть только палаты, каждая из которых обладает своей компетенцией (статьи 102-106)
62. Постановление, принятое одной из палат, при необходимости передается в другую палату и при одобрении ею приобретает силу постановления Верховного совета РФ. В случае разногласия между Советом Республики и Советом Национальностей вопрос передается на разрешение согласительной комиссии, образуемой палатами на паритетных началах, после чего вопрос вторично рассматривается палатами на совместном заседании. Если и в этом случае согласие не будет достигнуто, вопрос переносится на рассмотрение Съезда (ст.112)	Отсутствует. <i>Комментарий.</i> У каждой палаты Федерального собрания есть свои полномочия и постановления по вопросам, отнесенным к ведению палат, не требуют одобрения другой палаты

По этой таблице можно судить, насколько бессильным является по Конституции 1993 г. Парламент и насколько могущественным Президент. Собственно, его могущество как раз и питается слабостью законодательной власти. Причиной установления такой конструкции служат не «традиции», «национальная матрица», «национальный архетип» и проч., а вполне рациональное обстоятельство. Конституция не стала результатом политического компромисса. А без этого условия закрепляемая ею конструкция власти неизбежно будет выражать интересы только одного политического института, предопределяя его доминирование (в нашем случае президента) над всеми иными институтами.