

К ИСТОРИИ РОЖДЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ ФОРМЫ ПРАВЛЕНИЯ: ВЗГЛЯД С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ТЕОРИИ СДЕРЖЕК И ПРОТИВОВЕСОВ

© 2008 г. И. Шаблинский¹

Тема, вынесенная в заголовок, не носит чисто академический характер. И дело даже не в спорадических обсуждениях возможных поправок в Конституцию, неизбежно завершающихся выводом о том, что лучше ничего не менять. Дело все же в реальной эволюции российского политического режима и в перспективах такой эволюции. Суть ее, несколько упрощая, можно свести к следующему.

Сложившийся в России к середине 1990-х годов политический режим характеризовался сосредоточением обширной власти в руках Президента, но также и существованием иных, менее значимых, но вполне реальных центров власти и влияния. К ним могли быть отнесены: Государственная Дума, Совет Федерации, Конституционный Суд, региональные законодатели и губернаторы; важную роль играли в этом плане также независимые от президентской администрации общенациональные СМИ. Данные институты обеспечивали время от времени публичную полемику по узловым вопросам, а иногда были способны и оппонировать президентской власти, и даже критиковать ее. От выполнения именно этих функций – необходимых с точки зрения поддержания политической конкуренции и свободной циркуляции мнений – перечисленные институты в течении 2000–2005 годов постепенно отказались или были без лишних усилий освобождены. (Особо тут стоит сказать о Конституционном Суде: в решении от 21 декабря 2005 г. он даже счел необходимым провозгласить отказ от прежних правовых позиций – подтверждая конституционность нового, предложенного Президентом, порядка наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации – случай крайне редкий.)

В весьма ограниченном (хочется сказать, граница-ми Садового кольца, но это опять-таки будет упрощение, хотя и не очень сильное) объеме данные функции остаются у некоторых малотиражных печатных изданий, двух-трех радиостанций и кабельных телеканалов. Вопрос о том, как следует оценить эти изменения и к чему данная тенденция может привести, является, естественно, метаюридическим. Чтобы дать на него развернутый ответ, необходимо последовательно разобрать ряд более частных вопросов. Сведение всего происходящего просто к политической воле нынешнего энергичного и уверенного в своей правоте российского руководства – не вполне адекватная позиция для профессионального юриста.

¹ Профессор кафедры конституционно-муниципального права Государственного университета – Высшая школа экономики, доктор юридических наук.

Прежде всего нас интересует следующее: насколько указанная эволюция могла быть обусловлена рядом ключевых норм, образующих то, что в конституционном праве обычно именуют формой правления. Тема эта достаточно серьезна. Она требует обращения к нашей недавней истории. Вопрос о новой форме правления в России решался в ходе Конституционного совещания в течение двух летних месяцев 1993 г. – июня и июля. Позже в октябре–ноябре в исходные формулировки были внесены коррективы, не изменившие самой сути выбранной формы, но оказавшиеся достаточно существенными.

Разумеется, этому периоду расставления точек над “i” предшествовала почти трехлетняя трудная подготовительная работа. Имеется в виду работа Конституционной комиссии, ее рабочей группы. О формах правления спорили, взвешивали разные их элементы, сравнивали их плюсы и минусы. Однако политическая конъюнктура 1993 г. властно и жестко вмешалась в дискуссию. Попытка отрешения Президента от должности (март) – референдум (апрель) – Конституционное совещание (июнь–июль) – новый виток кризиса (сентябрь) и его кровавая развязка (октябрь): такова событийная канва рождения новой конституции.

Впрочем, в данном случае нам представляется важным воспроизвести не хронологию конституционного проектирования, но его логику. Именно она представляется особенно важной с точки зрения целей данной работы. Логика и мотивации авторов Конституции 1993 г. (частности ее гл. 4–6) могут помочь в поисках ответа, по крайней мере, на один вопрос: не обусловлена ли действующая в России форма правления только и исключительно политическим кризисом 1993 г. и стремлением части элиты (“победителями”) извлечь из его разрешения все возможные выгоды? Иными словами: насколько актуальны сегодня аргументы, положенные в основу распределения полномочий между ветвями власти в Конституции 1993 г.?

В этом плане бесполезно проследить, какую модификацию претерпевали элементы проектируемой формы правления в ходе нарастания и разрешения кризиса.

Отправные точки

Итак, выделим, прежде всего два наиболее важных, с нашей точки зрения, элемента. Они вполне определились примерно к апрелю–маю 1993 г.: об этом можно судить по опубликованному в самом начале мая 1993 г. по инициативе Президента РФ второму официальному проекту Конституции (его стали назы-

вать “президентским”), а также по целому ряду высказываний Б. Ельцина и близких к нему экспертов.

Первый элемент – статус Президента как главы государства, а не только главы исполнительной власти.

Второй элемент – право Президента распускать при определенных основаниях одну из палат парламента – Государственную думу.

Формально это были признаки парламентарной республики, предполагающей формирование Правительства парламентским большинством. Но на деле, в конкретной ситуации пореформенной России это означало нечто иное.

Тут следует напомнить, что первый Президент России обладал в 1991–1993 годах статусом главы исполнительной власти и “высшего должностного лица” (ст. 121¹ Конституции (Основного закона) Российской Федерации, принятой в 1978 г. (далее – Конституция РФ 1978 г.)

Это означало, что он и юридически и фактически, руководил деятельностью Совета Министров, отчитываясь перед Съездом за выполнение социально-экономических и иных программ (ст. 121⁵ Конституции РФ 1978 г.). В течение 1992 г. политическая реальность была наиболее близка к этой форме: Б. Ельцин реально руководил правительством, опираясь на исполняющего обязанности председателя Совмина (Е. Гайдара), и принимая значительную часть политической ответственности на себя.

Данный трудный опыт, судя по всему, Президента не слишком вдохновил.

Когда позже Председатель Совета Министров (В. Черномырдин) после получения согласия недружественного парламентского большинства был все-таки назначен, у многих наблюдателей вызвала сомнение его способность реально разделить с главой исполнительной власти сферы компетенции и влияния. Многим казалось, что “двум медведям в одной берлоге не ужиться”. Они ужились, – главным образом вследствие отсутствия у В. Черномырдина масштабных политических амбиций и все еще сильной харизмы Б. Ельцина. Тем не менее, сторонники первого Президента, в том числе ряд экспертов-конституционалистов, сделали однозначный вывод: *Президента не следует “нагружать” функциями главы исполнительной власти, его статус необходимо повысить, вероятно, не связывая его ни с одной из властных ветвей.* Фигуру премьера рядом с ним следует при этом сохранить, придав ей по возможности технический характер. К этому выводу подталкивал и тот простой факт, что должность председателя Совета Министров сосуществовала с должностью Президента уже несколько лет: она была предусмотрена еще в 1991 г. Рядом Б. Ельциным (и в его тени) постоянно находились фигуры различных премьеров (начиная с И. Силаева). Формально – и следует подчеркнуть, что именно формально – Президент–глава государства должен был несколько отдалиться от исполнительной власти, заняв позицию гаранта Конституции и верховного арбитра. Но по сути дела, правительство в любом случае осталось бы ему подотчетно и подконтрольно. Думается, что по-иному первый Президент и не мыслил.

При обсуждении статуса главы государства на первый план к лету 1993 г. выдвинулся также вопрос о его праве распускать одну из палат парламента. И это было весьма примечательно. Тема роспуска палаты, даже

если не была непосредственным предметом дискуссий, присутствовала в них имплицитно. По сути дела ощущалось дыхание кризиса. Отношения президента и большинства депутатского корпуса к тому времени зашли в тупик. Попытка отрешения Президента от должности, предпринятая антиельцинским большинством депутатов в марте 1993 г. оказалась безуспешной, хотя к успеху депутаты были довольно близки. Референдум, проведенный в апреле, также не разрешил конфликт. Сторонники Президента в свою очередь весьма активно обсуждали возможности роспуска Верховного Совета. И отсутствие у Президента соответствующего правомочия казалось им вопиющей нелепостью – одной из нелепостей многократно правленной Конституции 1978 г.

В силу этого вопрос о праве Президента распускать Думу оказался отправной точкой дебатов о форме правления во время Конституционного совещания, открывшегося в июне 1993 г. Характеризуя намерения инициаторов и многих участников совещания, интересно отметить следующее. *Большинство из них весьма смутно представляло себе то, какой должна быть проектируемая форма с точки зрения классической теории конституционного права.* Понятное дело, что представители правового управления президентской администрации были озабочены тем, чтобы всемерно расширить полномочия главы государства. Однако четкой концепции не было и у них. Она вырастала непосредственно в ходе Совещания из того пункта, который ни у кого (почти ни у кого) сомнений не вызывал: из права Президента распускать Государственную Думу. Но поскольку этот элемент присущ именно парламентской республике, то авторам конституционного проекта пришлось включить корреспондирующие ему элементы из той же формы правления. В частности, право Думы выражать недоверие правительству. Один из видных российских государствоведов Б. Страшун, участвовавший в работе Совещания, очень точно определил его алгоритм: “Противостояние законодательной и исполнительной власти, не поддававшееся преодолению конституционными средствами, побудило составителей конституционного проекта настаивать на институте досрочного роспуска парламента как средства разрешения конституционных кризисов. А раз есть роспуск, то отсюда и все остальное, присущее парламентарной республике и обеспечивающее необходимый баланс властей”². Означало ли это, что Совещание, а точнее его межсекционная рабочая группа в концептуальном плане вообще, двигались на ощупь, забыв о классических формах правления? Не совсем так. Не вполне представляя себе конечный результат, специалисты из рабочей группы время от времени отмечали сближение проектируемых институтов с теми или иными классическими решениями из мирового опыта. И если что-то и вызывало у них беспокойство теоретического плана, то это явная эклектичность формируемой концепции. Приведем еще одно наблюдение Б. Страшуна: “На одном из заседаний рабочей группы А.А. Котенков буквально взмолился: – Ну, посмотрите коллеги, что вы делаете! В главе о Президенте у вас одна концепция, в гла-

² *Страшун Б.А.* О “смешанной” форме правления в проекте Конституции Российской Федерации // Конституционное совещание. 1993. № 2. С. 56.

ве о парламенте – другая, а в главе о Правительстве – третья. Как же экспертам все это сводить?”³

Александр Котенков – бывший народный депутат, занимал в рассматриваемый период должность начальника Главного правового управления Президента РФ. Вместе с тогдашним руководителем Администрации Президента Сергеем Филатовым он сыграл одну из основных ролей в концептуальном оформлении тех глав проекта Конституции, которые были посвящены разделению властей и, собственно, форме правления. Оба они, конечно, замыслили создание документа, отвечающего самым высоким стандартам конституционализма – европейским и мировым. Но по ходу дела интерес политический и корпоративный (стремление укрепить позиции патрона) неумолимо брал верх над всякими размышлениями о стандартах. Нормы, образующие форму правления, никак не могли удержаться в рамках конституционной “классики”. Интерес представляет и то, как эти нормы задумывались, и то, какую они претерпели модификацию перед вынесением на референдум 12 декабря.

Отклонения от “классики”

Важно еще раз обозначить политические условия, в которых изначально выработывались нормы о форме правления. Летом 1993 г. противостояние Президента и большинства депутатского корпуса вступило в стадию временного и обманчивого, по сути дела предгрозового, затишья. Это было после референдума, давшего Президенту ощущение определенного морального превосходства, но еще до кровавой развязки, завершившей противостояние в пользу одной из сторон.

Прежде всего решался вопрос о порядке назначения председателя Правительства. Эта процедура, во всяком случае, должна была означать степень участия парламента в формировании исполнительной власти. Авторы гл. 6 конституционного проекта, безусловно, находились под впечатлением от тяжелых и драматических дебатов по кандидатуре премьера в декабре 1992 г. на Съезде народных депутатов. Тогда обсуждению персоналий предшествовала двухнедельная острейшая политическая дискуссия, принимавшая иногда форму перепалки. Временный компромисс был достигнут с колоссальным трудом – после вмешательства председателя Конституционного Суда. После чего фракции выдвинули 18 кандидатур, из которых Президент предложил депутатам на “мягкое” рейтинговое голосование 5 человек. Потом голосование шло уже по трем кандидатурам, и премьер (В. Черномырдин) был, в конце концов, назначен. Однако в целом данная процедура оставила впечатление острейшей политической схватки с непредсказуемым финалом. Конечно, можно было предположить, что такой характер обсуждения обуславливался главным образом экономическим кризисом и фронтальным расколом общества и политической элиты. И все же сводить все дело к кризису, наверно, не следовало.

Российская политическая элита действительно продемонстрировала выдающуюся способность расслаиваться, затевать свары по малейшему поводу, и что более серьезно – довольно легко направлять не-

принципиальные расхождения взглядов в формировании крупномасштабного политического конфликта, политического кризиса. (Вопрос об аналогичной или подобной способности других постсоветских элит, скажем в Украине или в Грузии, выносим за скобки.) Стоит сказать, что это неумение находить компромиссы и умерять амбиции играло роль более важного фактора, нежели идейные разногласия как таковые.

В данном случае речь должна идти не только и не столько о периоде, связанном с политическим кризисом 1992–1993 годов. И раньше, и позже возрождающаяся в России (или зарождающаяся – что в данном контексте почти равнозначно) политическая конкуренция вызывала к жизни – откуда-то из темных глубин массового сознания – жесткую установку на то, что всякая умеренность есть “проявление слабости”, а всякая уступка есть “предательство”. Закономерно, что для приверженного этой установке общественного слоя абсолютная неуступчивость есть абсолютное политическое достоинство.

Мы готовы допустить, что конструкция ст. 111 Конституции была задумана ее авторами не только как подарок действующему Президенту, но и как мера противодействия парламентской неуступчивости возведенной в абсолют. Данная конструкция подразумевает, что речь скорее должна идти об “административном премьер” (подобном фигуре из администрации в президентской республике). Она также учитывает тот нежелательный вариант развития событий, когда большинство депутатов отказывается давать согласие на какую бы то ни было кандидатуру на должность премьера. Подобный кризис может быть и кризисом отношений депутатов с Президентом, но также и результатом непреодолимых разногласий внутри депутатского корпуса. Скажем прямо: авторы гл. 6 Конституции меньше опасались авторитарной президентской власти, нежели хаоса и энтропии власти как таковой. Они полагали, что последнее для российского общества опаснее. Именно в этой связи Президент был наделен полномочиями, которые неизвестны конституционной практике подавляющего большинства парламентарных республик. (Автор имел статус участника Конституционного совещания и хорошо помнит мотивации, которыми руководствовались разработчики.)

Напомним, как были сформулированы эти полномочия в том варианте проекта Конституции, который был одобрен Конституционным совещанием 12 июля 1993 г. (жирным шрифтом выделены те значимые элементы, которые были “уточнены” в октябре 1993 г.): “Статья 111

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.**

В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры, представленной Президентом, он вносит вопрос о назначении Председателя Правительства на новое рассмотрение Государственной Думы.

При повторном отклонении кандидатуры Государственной Думой Президент не позднее месяца со дня внесения первого предложения третий раз вносит на

³ Там же. С. 63.

рассмотрение Государственной Думы кандидатуру Председателя Правительства. **Одну и ту же кандидатуру Президент вправе предложить дважды.**

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**⁴.

Как мы видим, конструкция выглядит куда более продуманной и компромиссной, по сравнению с той, которая была закреплена в итоге (в октябре). Однако и она подверглась критике сразу же после публикации проекта, причем и со стороны тех экспертов, которые поддерживали идею скорейшего принятия новой Конституции. Опасность виделась им прежде всего в норме допускающей роспуск Думы – фактически в качестве наказания за неуступчивость (при этом назначение и.о. премьера без санкции палаты представлялось – при определенных условиях – вполне допустимым). А. Салмин и Ю. Пивоваров отмечали: “Предлагается абсолютно новая, не известная и науке, и практике модель взаимоотношений “Президент – глава Правительства – парламент”. Президент может распускать парламент после отклонения (третьей подряд) кандидатуры Председателя Правительства. Следовательно, роль парламентского большинства, тех социальных сил, которые победили на выборах, сами выборы – все это сводится практически на нет... Французский президент, как известно, обладает правом роспуска Национального собрания, но премьер-министра выдвигает партия, победившая на выборах. Таким образом, в нашем случае создается возможность разрыва между двумя ветвями власти... Излишняя минимизация полномочий одной из них почти автоматически ведет к деградации (в смысле функционального разделения) других, к их перерождению и вырождению, как правило, в силу, претендующую на тотальное господство...”⁴.

Действительно, конструкция ст. 111 с точки зрения мировой конституционной практики – вещь новая и странноватая. Выше уже были обозначены те мотивации, которыми, весьма вероятно, руководствовались ее авторы. Резюмируем сказанное.

То оправдание, которое нам представляется в определенной мере приемлемым – это констатация невысокого уровня контрактной культуры (или культуры политического торга) у российского политического класса. Для предотвращения тупиковых ситуаций при обсуждении кандидатуры премьера в парламенте допустимы ограничители в виде угрозы роспуска.

Другой вопрос – насколько подобные ограничители вписываются в систему сдержек и противовесов. Или даже точнее – насколько они ее деформируют.

Статья 111 Конституции, бесспорно, указанную систему деформировала – в ущерб классической форме парламентской республики.

После 4 октября 1993 г. резко изменилась сама атмосфера обсуждения. Уже не могло идти и речи о смягчении редакции. Напротив, без особых дебатов она была еще более ужесточена. Инициаторам данной коррекции казалось очень важным использовать момент для сооружения дополнительных гарантий пре-

зидентской власти. Вряд ли они были слишком дальновидны.

В окончательной редакции, которая и была вынесена на референдум, “назначение” Думой премьера было заменено на “дачу согласия” (на его назначение Президентом), исчезла норма о том, что одну и ту же кандидатуру Президент вправе предлагать лишь дважды. И, наконец, самое важное: вместо **права** главы государства распустить Государственную Думу в случае трехкратного отклонения ею предложенных кандидатур, появилась его **обязанность** делать это. Причем в этом случае Президент назначает уже не исполняющего обязанности, но полноценного председателя Правительства – как будто сам факт роспуска палаты и придает необходимую легитимность его статусу.

Соответствующим коррекциям подверглась и конструкция, регулирующая отставку Правительства.

Тут нужно отметить, что эта конструкция, также выработанная Конституционным совещанием в июне 1993 г., изначально особых возражений ни у кого не вызвала.

Сама схема отставки все еще сильно напоминала один из институтов парламентской республики (решение в определенной мере зависело от думского большинства), хотя уже приближалась к некоему среднему варианту. Итак, редакция ст. 117, утвержденная Конституционным совещанием 12 июля 1993 г. выглядела так:

“...Правительство может подать в отставку, которая принимается или отклоняется Президентом Российской Федерации.

Президент Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос об отставке Правительства.

Если представление Президента об отставке Правительства не будет рассмотрено Государственной Думой в недельный срок после его внесения, Президент может повторно объявить об отставке Правительства, что влечет отставку Правительства без рассмотрения вопроса Государственной Думой...”

Как видим, в этом варианте у главы государства еще нет права единолично решать судьбу Правительства.

После 4 октября 1993 г. это полномочие появилось. Статья сменила номер – на 117, и ее вторая часть приобрела следующий вид:

“... Президент Российской Федерации может принять решение об отставке Правительства Российской Федерации”.

Именно эта формулировка и стала, как известно, частью Конституции. Можно ли как-то классифицировать эту конструкцию? По формальным признакам, она, скорее всего, может быть признана элементом *президентско-парламентской* республики. Но фактически она ближе к президентской республике, в рамках которой Президент является не только главой государства, но и главой исполнительной власти и вправе перетряхивать свой кабинет, никак не сносясь с парламентом (правда, в президентских республиках, например, в Бразилии, Аргентине, Мексике, Боливии, не говоря уж о США, отсутствует должность премьер-министра). Однако право российского Президента распускать “нижнюю” палату – при наличии определенных оснований, обусловленных различиями в оцен-

⁴ А. Салмин и Ю. Пивоваров. Дух Основного Закона: заметки на полях российских конституционных проектов // Конституционное совещание. 1993. № 1. С. 88.

как Правительства или кандидата на пост премьера – не вписывается в схему президентской республики. Точнее, это право, безусловно, усиливает Президента.

Известно также, что *фактические* полномочия российского Президента, оформившиеся в последние годы, и по ряду других параметров выходят за рамки президентской республики. Следует помнить о его праве отстранять от должности губернаторов, и о его решающей роли при наделении их полномочиями, и о том, что подавляющее большинство назначаемых российским Президентом должностных лиц не нуждаются даже в формальной санкции одной из палат парламента (в отличие, скажем, от членов президентской администрации в США), и о политической слабости и зависимости (в последние годы выраженной особенно явно) Совета Федерации и т.д.

С характеристикой же российской формы как “президентско-парламентской” тоже не все ясно. В рамках подобной формы, например во Франции, Президент не наделен полномочием устранять премьера просто по своей прихоти. Конституция Франции 1958 г., давшая, как известно, стране сильную (по европейским меркам) президентскую власть, в вопросе об увольнении премьера очень осторожна. Вот как сформулирована ее ст. 8: “Президент Республики назначает Премьер-министра. Он прекращает исполнение его функций по представлению им заявления об отставке Правительства”.

Буквальное прочтение этой нормы означает, что условием “прекращения” Президентом должностных функций премьера является представление последним заявления об отставке Правительства. Служит ли данная конструкция реальным ограничителем политического своеволия французского Президента?

Практический опыт, накопленный за полвека существования V Республики, показывает, что да, норма действует в качестве ограничителя, но действует весьма деликатно. Она практически не мешает Президенту уволить премьера, если оба они принадлежат к парламентскому большинству: премьер в этих случаях сам подает представление, подчиняясь высказанному (или невысказанному) пожеланию главы государства и его безусловному авторитету.

В случае же, если Президент и большинство в Национальном собрании принадлежат к разным политическим лагерям, и глава государства уже вынужден был назначить поддержанного этим большинством премьера, уволить его, не нарушив ст. 8, он не сможет. И с этим фактом французские Президенты – и Ф. Миттеран в 1986–1988, 1993–1995 годах, и Ж. Ширак в 1997–2002 годах, действуя в рамках “разделенного правления”, в общем, мирились. Чем была обусловлена устойчивость и (относительная) бесконфликтность такого сосуществования? Прежде всего тем, что за последние столетия во Франции сформировался консенсус соперничающих политических лагерей в отношении ряда ценностей. Действовала и давняя традиция политического компромисса. В принципе же упомянутая норма показала взвешенность и дальновидность авторов Конституции 1958 г.

И именно против “разделенного правления” была направлена ст. 117 российской Конституции с тем, чтобы позволить Президенту обходиться с премьерами вполне произвольно. В отсутствие традиции и культуры политического компромисса такой подход казался,

по крайней мере отчасти, оправданным. Но тут уместно вспомнить 1998–1999 годы, в течении которых глава государства сменил пять премьеров, заставив экспертов припомнить слово “прихоть”. И в одном случае из пяти опыт премьерства (Е. Примаков) весьма напоминал “разделенное правление”: кандидатура премьера была предложена блоком оппозиционных фракций. Но этот опыт, в целом, позитивный, свидетельствовал как раз о том, что политический компромисс в кризисной ситуации возможен и в российском политическом сообществе. С учетом этого опыта можно было бы составить вопрос следующим образом: а так ли уж хорошо, что конституционная норма твердо гарантирует Президенту в случае разногласий с парламентским большинством возможность беспрепятственно пренебречь компромиссом?

Резюме

Попробуем подытожить наш краткий очерк. Сознавательно сводя его к разбору лишь двух статей, двух конструкций, мы стремились выделить ключевые элементы данной формы, обозначить смысловое ядро, вокруг которого в итоге сформировалась Конституция, и вся российская политическая сфера.

Итак, говоря о порядке назначения председателя Правительства, мы склоняемся к признанию следующего.

Вариант, при котором Президент вправе представлять кандидатуру премьера палате вне явной связи с ее политическим составом, с партийным окрасом ее большинства, *представляется приемлемым и имеющим под собой основания. Имеется в виду слабая способность российской политической элиты к выработке компромиссов по крупным вопросам. Иными словами – невысокая культура политического торга.*

В то же время, норма, обязывающая Президента распускать неуступчивую Думу после ее трехкратного отказа дать согласие на назначение председателя Правительства, при наличии у Президента возможности трижды предлагать одну и ту же фигуру, – никак не может быть осмыслена или объяснена с точки зрения системы сдержек и противовесов. Ее не понять и с позиции заботы о некоей специфической российской демократии. *Данная норма – нечто вроде метафизической мести парламентаризму как таковому за дурное поведение одного конкретного собрания депутатов.* В сущности, она должна была вызывать у депутатов ощущение зависимости и субординации в момент обсуждения кандидатур на должность премьера. Правда, роль этой нормы следует все же признать ограниченной коротким периодом рассмотрения палатой кандидатуры (кандидатур) на пост премьера.

Куда большую роль способна сыграть норма, дающая главе государства право в любой момент, без всяких условий и, руководствуясь лишь собственным мироощущением, отправлять в отставку Правительство. Ни о каких “сдержках” речь тут даже не идет. Следует, в принципе, признать, что именно эта норма открывала (и открывает) путь к авторитаризации режима. Но этот интересный сюжет – за рамками настоящей статьи.

Необходимо отметить и следующее. Нормы, о которых речь шла выше, уже становились предметом критического анализа некоторых видных рос-

сийских государствоведов (например, А. Ковлера, В. Четвернина и многих других). Но значимость и актуальность такого анализа возрастают по мере того, как *эти конструкции все более и более явно выполняют роль удобной основы вполне моноцентрического режима*, оформление которого, возможно, еще не закончено, но может быть быстро завершено. Фактически, единственной сдержкой, которую оказалось невозможно игнорировать или интерпретировать в пользу такого режима оказалась норма ч. 3 ст. 81 Конституции, запрещающая занимать президентскую должность более двух сроков подряд.

Тем, кто принимал участие в выработке концептуальных основ нынешней Конституции, следует самокритично оценить и может быть переоценить некоторые свои представления. Да, самое худшее пока не произошло. Да, мы можем сказать достаточно уверенно, что российская форма правления может быть достаточно гибкой и может являться основой для довольно разных политических режимов. И все же степень внимания к ней, вероятно, должна возрастать по мере проявления некоторых ее тревожных свойств и опасных сторон.