



ПОЛИТИЯ

А.А.Берлов

РАЗВИТИЕ ПРОЦЕДУРЫ УТВЕРЖДЕНИЯ ГЛАВЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИИ В 1990-е ГОДЫ¹

¹ Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-78-00201 (<https://rscf.ru/project/22-78-00201/>).

Александр Алексеевич Берлов — аспирант Школы исторических наук Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Для связи с автором: aberlov@hse.ru.

Аннотация. Статья посвящена анализу коллизий вокруг процедуры утверждения главы правительства России в 1996—1999 гг. Процедура формировалась в условиях острого противоборства между президентом и Государственной Думой, стремившимися наполнить ее разным содержанием. Если президентская власть исходила из того, что назначение главы правительства является ее прерогативой, а функции парламента носят сугубо рекомендательный характер, то депутаты настаивали на расширении собственного участия в данном процессе, требуя, в частности, учета мнения Государственной Думы при определении круга вносимых на ее рассмотрение кандидатур.

Зафиксировав лакуны в прописанном в Конституции 1993 г. механизме утверждения главы правительства и подробно рассмотрев позиции Государственной Думы и президента по предусмотренной этим механизмом процедуре, автор обращается к конфликту августа-сентября 1998 г. По его оценке, победа в этом конфликте законодательной ветви власти не в последнюю очередь объяснялась тем, что, учитывая уже имевшийся у них опыт противостояния с президентом, депутаты начали заранее прорабатывать возможные стратегии давления на него. Наиболее эффективными из них оказались запуск процедуры импичмента и проведение консультаций с избирателями, Советом Федерации и внепарламентскими политическими объединениями.

Однако одержанная Думой победа не была закреплена на институциональном уровне. В результате из всего завоеванного ею в ходе конфликта устояли только церемониальные и консультативные составляющие процедуры утверждения премьер-министра. Президентская власть полностью отыграла утраченные ею в 1998 г. позиции, вернув себе решающую роль в назначении правительства.

Ключевые слова: Россия, 1990-е годы, президент, Государственная Дума, процедура утверждения главы правительства

Введение

В 1998 г. Центр политических технологий опубликовал прогноз состояния политической системы страны на следующий год². Одной из отправных точек прогноза была констатация поражения Бориса Ельцина в борьбе с Государственной Думой по поводу назначения премьер-министра в августе-сентябре 1998 г. и превращения его в «фантомного президента», который фактически удалился от реального принятия решений, уступив значительную часть своих функций правительству парламентского большинства³. Эта победа нижней палаты Федерального Собрания над президентом активизировала разработку и обсуждение поправок к Конституции, призванных зафиксировать сложившееся распределение полномочий⁴. Вместе с тем, как уточняли авторы прогноза, ее следствием стала утрата большинством политических игроков заинтересованности в пересмотре Конституции. Поскольку система власти оказалась достаточно гибкой, чтобы функционировать в условиях минимизации полномочий президента, потребность в конституционной реформе утратила свою остроту⁵.

² *Центр 1998.*

³ *Там же: 196.*

⁴ *Шейнис 2014: 916.*

⁵ *Центр 1998: 204—205.*

⁶ *Sokolowski 2003; Краснов и Шаблинский 2008; Clark 2011; Парментт 2018.*

⁷ *См., напр. Евзеров 1995.*

⁸ *Макаренко 1997; Remington, Smith, and Haspel 1998.*

⁹ *Стенограмма заседания 19 мая 1999 г.*

Споры о недостатках российской Конституции и необходимости ее изменения начались уже вскоре после ее принятия в 1993 г. Многие аналитики определяли конституционную форму правления в России как суперпрезидентскую, то есть имеющую серьезный перекос в пользу полномочий президента в ущерб остальным ветвям власти⁶. Тем не менее немало юристов и политологов еще в 1990-е годы настаивало на том, что на раннем этапе формирования политического строя в РФ значительная часть конституционных норм еще не опиралась на практику и многое зависело от того, как эти нормы будут трактоваться в тех или иных ситуациях⁷. Многочисленные пробелы в конституционных нормах открывали широкий простор для их интерпретации и практической корректировки. Специалисты по российской политике фиксировали, что во второй половине 1990-х годов предметом политического торга между президентом и Федеральным Собранием оказывались даже те вопросы, прерогатива решения которых была закреплена за президентской ветвью власти⁸. В этом смысле упомянутый выше конфликт вокруг утверждения главы правительства и его последствия наглядно продемонстрировали гибкость Основного закона страны и возможности по изменению распределения полномочий в политической системе без прямого изменения текста Конституции.

Однако опыт утверждения правительства Евгения Примакова во многих отношениях так и остался единичным и уникальным. Это делает данный случай своего рода «лакмусовой бумажкой», позволяющей разглядеть общее и особенное в развитии соответствующей процедуры и оценить уроки этого развития. Тем более что практическое закрепление процедуры происходило под влиянием серии конфликтных ситуаций. При обсуждении в мае 1999 г. кандидатуры Сергея Степашина один из парламентариев даже пошутил, что такое обсуждение становится для палаты рутинной, ведь это уже восьмое выступление перед ней кандидата на пост главы правительства⁹.

В настоящей статье мы рассмотрим постепенную эволюцию процедуры утверждения премьер-министра, сделав особый акцент на конфликте августа-сентября 1998 г. и выделив факторы, приведшие к поражению в нем президента. Такая постановка вопроса не только позволяет зафиксировать накопленный в 1990-е опыт, но и открывает перспективы для обсуждения возможных альтернатив, по которым российская политическая система могла бы развиваться в дальнейшем.

Помимо открытых источников, при проведении исследования использовались архивные стенограммы заседаний Совета Государственной Думы, а также совещаний парламентских фракций. Совет Государственной Думы, изначально задуманный как аналог Президиума Верховного Совета РСФСР¹⁰, зачастую играл ключевую роль в дискуссиях относительно оформления единой позиции палаты. Будучи формально сугубо техническим органом, он традиционно выступал в качестве значимого политического института¹¹, определяя не только процедурные моменты, но и повестку дня и частично участвуя во взаимодействии ветвей власти. Привлечение же материалов парламентских фракций объясняется тем, что нередко именно в них обнаруживаются следы предварительных консультаций руководителей думских фракций с кандидатами на пост главы правительства.

В первом разделе статьи будет проанализирован конституционный механизм утверждения главы правительства и выявлены существующие в нем лакуны. Во втором разделе мы остановимся на позициях Государственной Думы и президента по предусмотренной этим механизмом процедуре. Третий раздел посвящен конфликту августа-сентября 1998 г. и причинам победы в нем Государственной Думы.

**Процедура
утверждения
премьер-
министра:
конституционные
положения
и практика**

Согласно Конституции 1993 г., предложение о кандидатуре главы правительства России вносится президентом в Государственную Думу и должно быть рассмотрено ею в течение недели¹². В случае троекратного отклонения Думой представленных им кандидатур президент самостоятельно назначает главу правительства, распускает нижнюю палату и объявляет досрочные выборы¹³.

Несмотря на кажущуюся простоту, на практике данная процедура содержала в себе множество неясностей и спорных мест. Когда после президентских выборов 1996 г. Государственная Дума впервые рассматривала кандидатуру премьер-министра, депутаты признали, что победивший президент вправе назначить правительство, которому предстояло взять на себя выполнение его предвыборных обещаний¹⁴. При всем том многие из них высказывали недовольство тем, что парламентарии были лишены возможности кулуарно пообщаться с Виктором Черномырдиным, чтобы обсудить его программу и будущие ключевые назначения, а также почти не имели времени на обсуждение его кандидатуры¹⁵. Глава Комитета по внешней политике Владимир Лукин заявил, что содержательно процедура утверждения главы правительства нуждается

¹⁰ *Haspel 1998; Глейзенер и Чейсти 1999.*

¹¹ *Помигуев 2016.*

¹² *Конституция б.г.: ст. 111, п. 3.*

¹³ *Там же: ст. 111, п. 4.*

¹⁴ *Стенограмма заседания 10 августа 1996 г.*

¹⁵ *Там же.*

¹⁶ Там же. в серьезной доработке¹⁶. Предшествовавшее ей заседание Совета Государственной Думы, собравшегося во время парламентских каникул, было посвящено преимущественно церемониальным и организационным моментам, и его участники разве что смогли передать через спикера палаты Геннадия Селезнева свои пожелания по поводу готовящейся речи кандидата¹⁷.

¹⁷ ГАРФ Ф. 10100
Оп. 13, Д. 354
Л. 9—17, 17—21,
24, 32.

При следующем обсуждении кандидатуры главы правительства, пришедшемся на апрель 1998 г., позиции президента и Государственной Думы относительно рассматриваемой процедуры получили четкое оформление. Как известно, кандидатура Сергея Кириенко вносилась трижды и была утверждена лишь с последней попытки, когда, найдя пробелы в избирательном законодательстве, президент смог принудить нижнюю палату пойти на уступки под угрозой того, что досрочные выборы будут проводиться по правилам, установленным его указом¹⁸.

¹⁸ ЦИК 1998.

Однако в ходе конфликта по поводу утверждения Кириенко соответствующая процедура претерпела серьезные изменения. Необходимость не только заставить, но и убедить депутатов мотивировала исполнительную власть пойти на контакт с законодательной. Совет Государственной Думы закрепил предыдущую практику и передал кандидату свои пожелания по содержанию его будущего выступления¹⁹. Для знакомства с кандидатом в Кремле был собран круглый стол с представителями палат Федерального Собрания. Сам Кириенко, еще в марте назначенный и.о. председателя правительства, провел ряд предварительных встреч с парламентскими фракциями²⁰. Для обсуждения программы правительства были созданы специальные рабочие группы²¹. Впервые в состав кабинета вошли депутаты Государственной Думы, хотя это решение вызвало неоднозначную реакцию в их партиях. Стоит также отметить, что незадолго до второго голосования по кандидатуре премьер-министра депутаты скорректировали регламент Думы, включив в него возможность проведения такого голосования в открытой форме, чтобы поддержать внутрипартийную дисциплину²².

¹⁹ ГАРФ Ф. 10100
Оп. 13, Д. 592,
Л. 24—40; ГАРФ
Ф. 10100 Оп. 13,
Д. 586 Л. 39—47.

²⁰ ГАРФ Ф. 10100
Оп. 14, Д. 516 Л.
87—88; ГАРФ Ф.
10100 Оп. 14, Д.
588.

²¹ Стенограмма
заседания 17 апре-
ля 1998 г.

²² Садчиков 1998.

Позиции президента и Государственной Думы

Как уже говорилось, в апреле 1998 г. отчетливо проявились различия сторон в трактовке процедуры утверждения премьер-министра. Президент и его команда настаивали на том, что решение вопроса об отставке правительства и выборе кандидата на роль его нового главы фактически является президентской прерогативой. Более того, президент впервые открыто заявил, что вправе трижды вносить в Государственную Думу одну и ту же кандидатуру, поскольку в Конституции это не запрещено. Оказалось также, что Конституция не регламентирует вопрос о возможности отзыва президентом предложенной им кандидатуры. Воспользовавшись этим, Ельцин заменил даты в письме, направленном им в нижнюю палату, чтобы отсчет времени на рассмотрение его предложения начался с нуля, и он мог дольше вести переговоры с депутатами²³.

²³ Родин 1998.

Вполне понятно, что подобные действия вызвали недовольство оппозиционного большинства депутатов. В апреле 1998 г. Государственная Дума подала запрос в Конституционный суд относительно права президента на трехкратное внесение в парламент одной и той же кандидатуры. Но еще до этого Комитет по законодательству начал обсуждение и проработку поправок к Конституции, выдвинутых в ходе работы Государственной Думы прошлого созыва. По мнению депутатов, палату следовало наделить правом утверждать заместителей главы правительства, а также выражать недоверие не только правительству в целом, но и отдельным его членам²⁴.

²⁴ Медушевский 2015

В марте 1998 г. президент наконец подписал закон «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции», принятый Думой еще в начале февраля²⁵. Однако предусмотренная в нем процедура была крайне сложной и оставляла мало шансов на успех. В связи с этим парламентская оппозиция сделала упор не на изменение Конституции, а на создание неписаных правил и традиций. Лидеры оппозиции считали необходимым обязать президента при определении кандидата на должность главы правительства проводить открытые совещания с Федеральным Собранием, чтобы заранее определить круг возможных кандидатур²⁶. Чуть позже возникла идея предвзвешивать подобными совещаниями и отставку правительства.

²⁵ Шейнис 2014: 921—922.

²⁶ Ильин 1998.

Однако угрозы президента распустить Государственную Думу в марте-апреле 1998 г. и его желание еще больше расширить свои prerogatives сильно ударили по коммуникации двух ветвей власти. Одним из важнейших следствий такого развития событий стало начало процедуры импичмента. Если раньше глава парламентской оппозиции Геннадий Зюганов не поддерживал идею импичмента и даже запретил сбор подписей в его поддержку²⁷, то теперь он изменил свое мнение, и процедуре был дан ход.

²⁷ Черкасов 1998.

Политический кризис августа-сентября 1998 г.

В августе-сентябре 1998 г. две указанные позиции столкнулись наиболее радикальным образом. Как и в прошлый раз, отставка правительства оказалась для депутатов неожиданностью. С одной стороны, все парламентские фракции объявили, что не поддержат предложенную после дефолта антикризисную программу²⁸. С другой стороны, еще 18 августа президент говорил о поддержке правительства, и отставка означала резкий разворот его курса. Не стал президент обсуждать с депутатами и кандидатуру нового главы правительства. После получения письма с фамилией Черномырдина спикер Государственной Думы Селезнев выразил разочарование этим предложением, заметив, что новость о внесении кандидатуры недавно отставленного премьер-министра «все еще переваривают»²⁹.

²⁸ Стенограмма заседания 21 августа 1998 г.

²⁹ ГАРФ Ф. 10100 Оп. 13 Д. 637 Л. 13.

Поскольку в ситуации экономического кризиса вероятность прохождения предложенной кандидатуры через нижнюю палату была минимальной, президент и и.о. главы правительства предложили за-

конодателям компромисс: в последний раз утвердить кандидатуру по традиционной схеме в обмен на последующий ее пересмотр. Этот компромисс должен был быть закреплен в политическом соглашении, чего не происходило с 1994 г., когда президент, глава правительства и спикеры палат Федерального Собрания подписали Договор об общественном согласии. Ответственным за подготовку соглашения депутаты назначили главу фракции «Российские регионы» Олега Морозова³⁰.

³⁰ ГАРФ Ф. 10100
Оп. 13 Д. 638 Л.
16.

Проект соглашения учитывал многие пожелания депутатов по изменению не только процедуры утверждения премьер-министра, но и базовых основ политического строя России. Проект декларировал, что в ближайшее время в Конституцию будет внесен ряд поправок, расширяющих полномочия Федерального Собрания и автономию правительства от президента. В частности, предполагалось увеличить вклад Государственной Думы в формирование правительства и изменить порядок представления кандидатур на должность его главы. Новый кабинет должен был быть сформирован главой правительства при участии депутатов³¹. Соглашение было подписано и.о. премьер-министра, главами парламентских фракций, спикерами палат Федерального Собрания, представителями администрации президента и самим президентом³².

³¹ ГАРФ Ф. 10100
Оп. 14 Д. 150
Л. 6—9.

³² Там же.

Однако попытка достичь согласия между ветвями власти провалилась. Во-первых, некоторые фракции (КПРФ и «Яблоко») подписали соглашение с оговорками и, соответственно, отказывались брать на себя ответственность за исполнение части его пунктов³³. Особые нарекания вызвал пункт 4, согласно которому новое правительство должно было просуществовать до парламентских выборов³⁴. Во-вторых, стороны соглашения с подозрением относились друг к другу. Конфликт апреля 1998 г. нанес по отношениям ветвей власти тяжелый удар. Поскольку наличие лояльного и уже утвержденного премьер-министра теоретически давало президенту возможность отыграть назад³⁵, его обещания воспринимались с недоверием. Об этом говорят, в частности, попытки депутатов найти дополнительные способы закрепить достигнутые договоренности. Например, Зюганов предлагал принять документ обеими палатами Федерального Собрания³⁶. В-третьих, сами условия соглашения были крайне абстрактными. Лидер Аграрной партии России Николай Харитонов требовал четко зафиксировать в документе, какие поправки к Конституции должны быть приняты³⁷. В условиях экономического кризиса и отсутствия утвержденного правительства на все эти юридические тонкости просто не хватало времени. Участники переговоров жаловались на постоянную путаницу и стремительное устаревание поступающей к ним информации³⁸. В итоге за день до голосования большинство думских фракций заявили, что не будут голосовать за Черномырдина.

³³ Там же.

³⁴ Там же.

³⁵ Шевцова 1999:
389—390.

³⁶ ГАРФ Ф. 10100
Оп. 13 Д. 638
Л. 13—14.

³⁷ Там же. Л. 27.

³⁸ Там же. Л. 13—
14, 20, 26.

Депутаты требовали незамедлительного влияния на процедуру утверждения правительства. Лидеры оппозиционных фракций даже придумали механизм, позволяющий им предлагать президенту кандидатов

на должность премьер-министра без изменения Конституции. Речь шла о проведении в Думе мягкого рейтингового голосования, которое бы выявило возможных кандидатов (как это было сделано в декабре 1992 г. в Верховном Совете)³⁹. В ответ президентская власть вернулась к защите своих прерогатив. Еще накануне первого голосования представитель президента Александр Котенков объявил, что президент готов считаться с политическим соглашением, только если премьер-министром станет Черномырдин⁴⁰. Категорически отверг он и идею о рейтинговом голосовании, поскольку выдвигаемые депутатами кандидатуры «никто не представлял» Государственной Думе⁴¹. Вдобавок спустя всего несколько часов после первого отклонения кандидатуры Черномырдина президент внес ее повторно, тем самым продемонстрировав свою готовность следовать сценарию апреля 1998 г.

Понимая, что «дело идет к роспуску Думы»⁴², лидеры парламентских фракций, уже имевшие опыт противостояния с президентом, начали готовиться к ответным шагам. Одним из вариантов было возвращение президенту письма с кандидатурой с указанием на то, что депутаты считают повторное внесение одной и той же кандидатуры неконституционным и вопрос находится на рассмотрении Конституционного суда. Механизм возвращения документа с ссылкой на его неконституционность неоднократно использовался самим Ельциным при отклонении федеральных законов. Однако против этого варианта высказалось правовое управление Государственной Думы и помощники ее председателя: согласно их заключению, отсутствие решения Конституционного суда еще не означает трактовки нормы в пользу депутатов, и отказ от рассмотрения кандидатуры будет равнозначен ее отклонению⁴³. Другим способом обойти нормы Конституции был импичмент. Глава Комитета по законодательству Анатолий Лукьянов и депутат Елена Мизулина заверили Совет Думы, что соответствующая процедура может быть ускорена и парламентарии успеют проголосовать хотя бы по первому пункту обвинений до того, как президент подпишет указ о роспуске нижней палаты⁴⁴. Положительное голосование по импичменту означало бы ситуацию конституционного кризиса. Статья 111 Конституции обязывала президента распустить Думу в случае трехкратного отклонения кандидатуры главы правительства, в то время как статья 109 прямо запрещала это делать при начале процедуры импичмента⁴⁵. При этом проведение голосования лишило бы президентскую команду возможности сослаться на то, что в Конституции не прописано, что можно считать началом процедуры импичмента⁴⁶. Параллельно руководство Государственной Думы решило максимально тянуть время, чтобы успеть провести консультации с другими ветвями власти и позволить фракциям мобилизовать избирателей. Активно прорабатывался вопрос об использовании парламентских программ на ТВ для донесения позиции Государственной Думы до широкой публики. Главе Комитета по культуре Станиславу Говорухину было поручено написать обращение депутатов к гражданам по поводу возникшей ситуации⁴⁷.

³⁹ ГАРФ Ф. 10100
Оп. 13 Д. 639 Л.
8—13.

⁴⁰ Там же. Л. 14.

⁴¹ Там же. Л. 7.

⁴² ГАРФ Ф. 10100
Оп. 13 Д. 640
Л. 20—21.

⁴³ ГАРФ Ф. 10100
Оп. 14 Д. 150
Л. 19—21.

⁴⁴ ГАРФ Ф. 10100
Оп. 13 Д. 640
Л. 38—39.

⁴⁵ Конституция
б.з.

⁴⁶ Шахрай 1998.

⁴⁷ ГАРФ Ф. 10100
Оп. 13 Д. 640
Л. 31—32.

Рассматривая данный конфликт, следует учитывать, что ожидания сторон от победы существенно различались. Президентская сторона рассчитывала либо склонить депутатов к переговорам, делая шаги на встречу, либо сохранить status quo, воспроизведя старую схему⁴⁸. Депутаты же требовали учета своей позиции — внесения кандидатуры, которая бы пользовалась их доверием. Когда представитель «Яблока» Сергей Иваненко предложил Совету Думы форсировать развитие конфликта и проголосовать против кандидатуры на следующий же день после ее внесения, руководство Думы сочло это нецелесообразным, отметив, что оно не стремится к роспуску палаты⁴⁹. Роспуск Думы был негативным сценарием для обеих сторон: для депутатов он означал полную утрату возможности повлиять на назначение, для президента — необходимость справляться с экономическим кризисом в отсутствие законодательно-го органа.

Свою роль в разрешении конфликта мирным путем сыграла неформальная процедура. Президент попытался договориться с депутатами, вновь, как и в апреле 1998 г., организовав круглый стол с представителями палат Федерального Собрания. И хотя этот круглый стол не привел к достижению компромисса, он позволил оппозиционным фракциям предложить президенту своих кандидатов на пост главы правительства. Повторный же отказ депутатов утвердить кандидатуру Черномырдина означал, что продолжение противостояния в скором времени может ударить по президенту. Как позднее вспоминал Ельцин, в сложившихся обстоятельствах роспуск Государственной Думы, неизбежный после третьего отклонения, почти гарантированно повлек бы за собой общественно-политический хаос⁵⁰. Воспользовавшись тем, что Конституция никак не регламентирует сроки внесения кандидатуры главы правительства в Государственную Думу, президент провел консультации с альтернативными кандидатами, выдвинутыми в рамках круглого стола, и 10 сентября внес на голосование кандидатуру Примакова, предложенную «Яблоком». Тем самым он фактически выполнил одно из главных требований парламентской оппозиции. Сам Примаков в своей речи и ответах на вопросы уточнил, что правительство будет сформировано на профессиональной основе, но по результатам переговоров в него войдут представители думских партий⁵¹. Парламентское большинство согласилось утвердить его в должности.

⁴⁸ В частности, перед повторным голосованием Ельцин внес в Государственную Думу проект нового Федерального конституционного закона «О правительстве».

⁴⁹ ГАРФ Ф. 10100 Оп. 13 Д. 640 Л. 28.

⁵⁰ Ельцин 2015.

⁵¹ Стенограмма заседания 11 сентября 1998 г.

Заключение

В 1990-е годы взаимоотношения ветвей власти в вопросе утверждения главы правительства проделали не меньший путь, чем тот, что был проделан ими в целом. В 1996 г. процедура впервые была опробована, а уже в 1998 г. правительство было сформировано на базе парламентского большинства. При этом в период каденции Государственной Думы второго созыва шла упорная борьба двух представлений о том, какой в принципе должна быть соответствующая процедура.

Президентская власть фактически исходила из того, что назначение главы правительства является ее прерогативой, а функции парламента носят сугубо рекомендательный характер. Ее оппоненты настаивали на большем участии Государственной Думы в данном процессе, и, будучи *de facto* лишены возможности изменить Конституцию, сделали ставку на создание неписаных норм, которые бы позволили им достичь этой цели. В борьбе этих двух подходов сама процедура получила практическое наполнение. Она была отработана и систематизирована, появилась традиция предварительных консультаций кандидата на пост премьер-министра с лидерами парламентских фракций и учета им их пожеланий при подготовке своей речи. В состав правительства стали приглашаться оппозиционные депутаты.

Причиной победы Государственной Думы в конфликте августа-сентября 1998 г. был не только экономический кризис, но и то, что депутаты уже имели опыт противостояния с президентом, полученный ими в апреле 1998 г. Учитывая опасность внеочередных выборов, они заранее начали прорабатывать возможные стратегии давления на оппонентов. Из всех задействованных ими стратегий наибольшую роль сыграла процедура импичмента, обращение к которой серьезно снижало шансы на роспуск нижней палаты как ввиду наличия конституционных ограничений на данный шаг, так и потому, что его цена для президента могла оказаться слишком высокой. Вдобавок депутаты эффективно использовали затягивание процедуры, что позволило им не только обсудить вопрос в рамках совещаний, организованных президентом, но и провести самостоятельные консультации с избирателями, Советом Федерации, внепарламентскими политическими объединениями и даже сотрудниками президентской администрации.

Однако победа эта не была ими закреплена. В 1999 г. они попытались формализовать сложившееся положение дел путем внесения в Конституцию пункта, обязывающего президента согласовывать с Государственной Думой отставку правительства⁵². Но закон 1998 г. предусматривал столь длительную процедуру принятия поправок к Конституции, что даже в более благоприятных условиях у них не было шансов успеть до новых выборов. Не увенчались успехом и усилия Примакова по реанимации идеи политического соглашения. Как следствие, схема утверждения правительства 1998 г. оказалась ситуативной и не была зафиксирована на институциональном уровне, а многие из открывшихся возможностей для дальнейшей корректировки процедуры так и не были использованы.

Оба правительства, утвержденные в 1999 г., носили сугубо технический характер. Ключевым обещанием, прозвучавшим в рамках выступлений перед депутатами обоих кандидатов на должность премьер-министра, было честное и своевременное проведение парламентских выборов⁵³. В случае выступления Владимира Путина речь также шла о сохранении на своих постах большинства членов предыдущего правительства⁵⁴. Давая согласие на назначение внесенных президентом кан-

⁵² Медушевский 2015: 370—372.

⁵³ Стенограмма заседания 19 мая 1999 г.; Стенограмма заседания 16 августа 1999 г.

⁵⁴ Там же.

дидатур, депутаты исходили из того, что они будут работать лишь до предстоящих в 2000 г. выборов и не успеют набрать сколько-нибудь значительного политического веса.

В итоге из всего достигнутого закрепились только организационные моменты и практика консультаций претендента на пост главы правительства с парламентскими фракциями. Круглые столы для обсуждения кандидатуры премьер-министра больше не проводились, ушло в прошлое и включение депутатов в состав кабинета. Президент полностью отыграл утраченные им в 1998 г. позиции, вернув себе решающую роль в назначении правительства.

Библиография

Глейзенер Д. и П.Чейсти. (1999) *Российская Государственная Дума: структура, деятельность и эволюция в период 1993—1998 годов*. М.: Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда.

Евзеров Р.Я. (1995) «Дееспособность нынешнего российского парламента» // *Полис. Политические исследования*, № 1: 166—176.

Ельцин Б.Н. (2015) *Президентский марафон*. М.: Синдбад.

Ильин А. (1998) «Коварство и любовь Бориса Ельцина» // *Правда*, 26.03.

Конституция РФ 1993 года: Первоначальная редакция. URL: <https://konstitucija.ru/1993/1/?ysclid=lnrlwdhuy544960721> (проверено 6.10.2023).

Краснов М.А. и И.Г.Шаблинский. (2008) *Российская система власти: треугольник с одним углом*. М.: Институт права и публичной политики.

Макаренко Б.И. (1997) «Указы и законы: процесс принятия законодательных решений» // *Полития*, № 3 (5): 5—19. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-1997-3\(5\)-5-19.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-1997-3(5)-5-19.pdf) (проверено 29.08.2023).

Медушевский А.Н. (2015) *Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций*. М., Берлин: Директ-Медиа.

Партлетт У. (2018) «Постсоветское суперпрезидентство» // *Сравнительное конституционное обозрение*, № 3 (124): 103—123. URL: <https://academia.ilpp.ru/wp-content/uploads/2021/10/SKO-3-124-2018-103-123-Partlett.pdf> (проверено 29.08.2023).

Помигуев И.А. (2016) «Совет Государственной Думы: реальный вето-игрок или технический исполнитель?» // *Полис. Политические исследования*, № 2: 171—183. URL: https://www.politstudies.ru/files/File/2016/2/Polis_02_2016_Pomiguev.pdf (проверено 29.08.2023).

Родин А. (1998) «Президент согласился на проведение „круглого стола“ по судьбе нового кабинета министров» // *Независимая газета*, 4.04.

Садчиков А. (1998) «Второе голосование по кандидатуре С.В.Кириенко может быть открытым» // *Известия*, 16.04.

«Стенограмма заседания 10 августа 1996 г.» // *Федеральное Собрание Российской Федерации: Государственная Дума*. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2898/> (проверено 29.08.2023).

«Стенограмма заседания 17 апреля 1998 г.» // *Федеральное Собрание Российской Федерации: Государственная Дума*. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2572/> (проверено 29.08.2023).

«Стенограмма заседания 21 августа 1998 г.» // *Федеральное Собрание Российской Федерации: Государственная Дума*. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2519/> (проверено 29.08.2023).

«Стенограмма заседания 11 сентября 1998 г.» // *Федеральное Собрание Российской Федерации: Государственная Дума*. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2506/> (проверено 29.08.2023).

«Стенограмма заседания 19 мая 1999 г.» // *Федеральное Собрание Российской Федерации: Государственная Дума*. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2363/> (проверено 29.08.2023).

«Стенограмма заседания 16 августа 1999 г.» // *Федеральное Собрание Российской Федерации: Государственная Дума*. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2327/> (проверено 29.08.2023).

«Центр политических технологий: Политическое развитие Российской Федерации в 1999 г.» (1998) // *Полития*, № 2 (8): 196—216. URL: <http://politeia.ru/files/articles/rus/1998-2-2-231-196-216.pdf> (проверено 29.08.2023).

«ЦИК задумался о правовой основе досрочных выборов». (1998) // *Сегодня*, 23.04.

Черкасов Г. (1998) «Кремль бросил против Думы последние резервы» // *Коммерсантъ*, 23.04.

Шахрай С. (1998) «О политической ситуации и задачах партии: доклад на V съезде ПРЕС» // *Независимая газета*, 7.04.

Шевцова Л.Ф. (1999) *Режим Бориса Ельцина*. М.: Московский центр Карнеги.

Шейнис В.Л. (2014) *Власть и закон: Политика и конституции в России в XX—XXI веках*. М.: Мысль.

Clark W.A. (2011) «Boxing Russia: Executive—Legislative Powers and the Categorization of Russia’s Regime Type» // *Demokratizatsiya*, vol. 19, no. 1: 5—22. URL: https://demokratizatsiya.pub/archives/19_1_186583K6J-172454N.pdf (accessed on 29.08.2023).

Haspel M. (1998) «Should Party in Parliament Be Weak or Strong? The Rules Debate in the Russian State Duma» // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 14, no. 1—2: 178—200.

Remington T.F., S.S.Smith, and M.Haspel. (1998) «Decrees, Laws, and Inter-Branch Relations in the Russian Federation» // *Post-Soviet Affairs*, vol. 14, no. 4: 287—322.

Sokolowski A. (2003) «Institutional Determinants of Chronic Policy Failure in Yeltsin’s Russia» // *Demokratizatsiya*, vol. 11, no. 3: 412—439. URL: https://demokratizatsiya.pub/archives/11-3_Sokolowski.PDF (accessed on 29.08.2023).



A.A.Berlov
**DEVELOPMENT
OF THE APPROVAL PROCEDURE
FOR THE HEAD
OF RUSSIAN GOVERNMENT
IN THE 1990s**

Alexander A. Berlov — Ph.D. Candidate at the School of Historical Sciences, HSE University. Email: aberlov@hse.ru.

Abstract. The article is devoted to the analysis of conflicts surrounding the approval procedure for the head of the Russian government in 1996—1999. The procedure was formed under the conditions of the acute confrontation between the President and the State Duma, with both aiming to fill the procedure with their own different content. While the presidential branch of power assumed that the appointment of the head of government was its prerogative, and the functions of parliament were purely advisory in nature, the deputies insisted on expanding their own participation in the process, demanding, in particular, that the State Duma should take part in determining a range of candidates proposed for its consideration.

The author documents the gaps in the mechanism for approving the head of government described in the 1993 Constitution and examines in detail the positions of the State Duma and the President on the procedure provided for by this mechanism. After that the author turns his attention to the conflict that occurred in August–September, 1998. According to his assessment, the legislative branch’s victory in this conflict was largely explained by the fact that, given the confrontation experience they already had with the president, the deputies began in advance to work out possible strategies for pressuring him. The launch of impeachment procedure and consultations with voters, the Federation Council, and extra-parliamentary political associations, appeared to be the most efficient strategies.

However, the State Duma’s victory was not consolidated at the institutional level. As a result, the legislative branch, out of all its gains, retained only ceremonial and consultative components of the approval procedure for prime minister. The presidential branch of power has returned all the positions it lost in 1998, regaining its decisive role in appointing the government.

Keywords: Russia, 1990s, President, State Duma, approval procedure for the head of government

References

- Cherkasov G. (1998) “Kreml’ brosil protiv Dumy poslednie rezervy” [The Kremlin Has Thrown Its Last Reserves against the Duma] // *Kommer-sant*, 23.04. (In Russ.)
- Clark W.A. (2011) “Boxing Russia: Executive—Legislative Powers and the Categorization of Russia’s Regime Type” // *Demokratizatsiya*, vol. 19, no. 1: 5—22. URL: https://demokratizatsiya.pub/archives/19_1_186583K6J-172454N.pdf (accessed on 29.08.2023).
- Gleisner J. and P.Chaisty. (1999) *Rossijskaja Gosudarstvennaja Du-ma: struktura, dejatel’nost’ i evoljutsija v period 1993—1998 godov* [The Russian State Duma: Structure, Activity and Evolution in the Period 1993—1998]. Moscow: Tsentr konstitutsionnykh issledovanij Moskovskogo obshchestvennogo nauchnogo fonda. (In Russ.)
- Haspel M. (1998) “Should Party in Parliament Be Weak or Strong? The Rules Debate in the Russian State Duma” // *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 14, no. 1—2: 178—200.
- Ilyin A. (1998) “Kovarstvo i ljubov’ Borisa El’tsina” [The Guile and Love of Boris Yeltsin] // *Pravda*, 26.03. (In Russ.)
- Konstitutsija RF 1993 g.: Pervonachal’naja redaktsija* [The Constitution of the Russian Federation of 1993: The Original Version]. URL: <https://konstitucija.ru/1993/1/?ysclid=Inerlwdhuy544960721> (accessed on 6.10.2023). (In Russ.)
- Krasnov M.A. and I.G.Shablinsky. (2008) *Rossijskaja sistema vlasti: treugol’nik s odnim uglom* [The Russian System of Power: a Triangle with One Corner]. Moscow: Institut prava i publichnoj politiki. (In Russ.)
- Makarenko B.I. (1997) “Ukazy i zakony: protsess prinjatija zakonodatel’nykh reshenij” [Decrees and Laws: the Process of Legislative Decision-Making] // *Politeia*, no. 3 (5): 5—19. URL: [http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-1997-3\(5\)-5-19.pdf](http://politeia.ru/files/articles/rus/Politeia-1997-3(5)-5-19.pdf) (accessed on 29.08.2023). (In Russ.)
- Medushevsky A.N. (2015) *Sravnitel’noe konstitutsionnoe pravo i politicheskie instituty: Kurs leksij* [Comparative Constitutional Law and Political Institutions: A Course of Lectures]. Moscow, Berlin: Direct-Media. (In Russ.)
- Partlett W. (2018) “Postsovetskoe superprezidentstvo” [Post-Soviet Superpresidentialism] // *Sravnitel’noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], vol. 27, no. 3: 103—123. URL: <https://academia.ilpp.ru/wp-content/uploads/2021/10/SKO-3-124-2018-103-123-Partlett.pdf> (accessed on 29.08.2023). (In Russ.)
- Pomiguev I.A. (2016) “Sovet Gosudarstvennoj Dumy: real’nyj veto-igrok ili tekhnicheskij ispolnitel’?” [The Council of the State Duma: Real Veto Player or a Technical Executive?] // *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], no. 2: 171—183. URL: https://www.politstudies.ru/files/File/2016/2/Polis_02_2016_Pomiguev.pdf (accessed on 29.08.2023). (In Russ.)
- Remington T.F., S.S.Smith, and M.Haspel. (1998) “Decrees, Laws, and Inter-Branch Relations in the Russian Federation” // *Post-Soviet Affairs*, vol. 14, no. 4: 287—322.

Rodin A. (1998) “Prezident soglasilsja na provedenie „kruglogo stola“ po sud’be novogo kabineta ministrov” [The President Agreed to Hold a “Round Table” on the Fate of the New Cabinet of Ministers] // *Nezavisimaya Gazeta*, 4.04. (In Russ.)

Sadchikov A. (1998) “Vtoroe golosovanie po kandidature S.V.Kirienko mozhet byt’ otkrytym” [The Second Vote on the Candidacy of S.V.Kiriyenko May Be Open] // *Izvestia*, 16.04. (In Russ.)

Shakhrai S. (1998) “O politicheskoy situatsii i zadachakh partii: doklad na 5 s’ezde PRES” [On the Political Situation and Tasks of the Party: Report at the 5th Congress of the Party of Russian Unity and Accord] // *Nezavisimaya Gazeta*, 7.04. (In Russ.)

Sheinis V.L. (2014) *Vlast’ i zakon: Politika i konstitutsii v Rossii v 20—21 vekakh* [Power and Law: Politics and Constitutions of Russia in 20th—21st Centuries]. Moscow: Mysl’. (In Russ.)

Shevtsova L.F. (1999) *Rezhim Borisa El’tsina* [Boris Yeltsin’s Regime]. Moscow: Moskovskij tsentr Karnegi. (In Russ.)

Sokolowski A. (2003) “Institutional Determinants of Chronic Policy Failure in Yeltsin’s Russia” // *Demokratizatsiya*, vol. 11, no. 3: 412—439. URL: https://demokratizatsiya.pub/archives/11-3_Sokolowski.PDF (accessed on 29.08.2023).

“Stenogramma zasedanija 10 avgusta 1996 g.” [Transcript of the Meeting on August 10, 1996] // *Federal’noe Sobranie Rossijskoj Federatsii: Gosudarstvennaja Duma* [Federal Assembly of the Russian Federation: The State Duma]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2898/> (accessed on 29.08.2023). (In Russ.)

“Stenogramma zasedanija 17 aprelja 1998 g.” [Transcript of the Meeting on April 17, 1998] // *Federal’noe Sobranie Rossijskoj Federatsii: Gosudarstvennaja Duma* [Federal Assembly of the Russian Federation: The State Duma]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2572/> (accessed on 29.08.2023). (In Russ.)

“Stenogramma zasedanija 21 avgusta 1998 g.” [Transcript of the Meeting on August 21, 1998] // *Federal’noe Sobranie Rossijskoj Federatsii: Gosudarstvennaja Duma* [Federal Assembly of the Russian Federation: The State Duma]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2519/> (accessed on 29.08.2023). (In Russ.)

“Stenogramma zasedanija 11 sentjabrja 1998 g.” [Transcript of the Meeting on September 11, 1998] // *Federal’noe Sobranie Rossijskoj Federatsii: Gosudarstvennaja Duma* [Federal Assembly of the Russian Federation: The State Duma]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2506/> (accessed on 29.08.2023). (In Russ.)

“Stenogramma zasedanija 19 maja 1999 g.” [Transcript of the Meeting on May 19, 1999] // *Federal’noe Sobranie Rossijskoj Federatsii: Gosudarstvennaja Duma* [Federal Assembly of the Russian Federation: The State Duma]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2363/> (accessed on 29.08.2023). (In Russ.)

“Stenogramma zasedanija 16 avgusta 1999 g.” [Transcript of the Meeting on August 16, 1999] // *Federal'noe Sobranie Rossijskoj Federatsii: Gosudarstvennaja Duma* [Federal Assembly of the Russian Federation: The State Duma]. URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/2327/> (accessed on 29.08.2023). (In Russ.)

“Tsentr politicheskikh tekhnologij: Politicheskoe razvitie Rossijskoj Federatsii v 1999 g.” [The Center for Political Technologies: Political Development of the Russian Federation in 1999]. (1998) // *Politeia*, no. 2 (8): 196—216. URL: <http://politeia.ru/files/articles/rus/1998-2-2-231-196-216.pdf> (accessed on 29.08.2023). (In Russ.)

“TsIK zadumalsja o pravovoj osnove dosrochnykh vyborov” [The CEC Thought about the Legal Basis of Early Elections]. (1998) // *Segodnja* [Today], 23.04. (In Russ.)

Yeltsin B.N. (2015) *Prezidentskij marafon* [Presidential Marathon]. Moscow: Sindbad. (In Russ.)

Yevzerov R.Ya. (1995) “Deesposobnost' nyneshnego rossijskogo parlamenta” [The Current Russian Parliament's Ability to Act] // *Polis. Politicheskie issledovanija* [Polis. Political Studies], no. 1: 166—176. (In Russ.)