

В. А. РЫЖКОВ

---

Библиотека  
Московской  
школы  
политических  
исследований

Четвертая республика  
*Очерк политической  
истории современной России*

## Содержание

Введение

Глава 1. Происхождение

Глава 2. Три задачи

Глава 3. Замысел

Глава 4. От указов к законам

Глава 5. Дума как законодатель

Глава 6. Представительная природа Думы

Глава 7. Палата регионов

Глава 8. “Странная федерация”

Глава 9. Власть в регионах

Глава 10. Партии в четвертой республике

Глава 11. Политический класс современной России

Глава 12. Президентство в четвертой республике

Глава 13. Между молотом и наковальней

Глава 14. Смута и ее герои

Глава 15. Закат четвертой республики

Заключение. Пятая республика

Приложения

Библиография

## **Введение**

Начиная со второй половины 80-х годов уже в течение пятнадцати лет та часть советского народа, которая в одночасье стала “российским народом”, стремится сформировать новую государственность, новый политический режим на месте прежнего советского. Глубокий системный кризис, в котором оказалась Россия на исходе этих полутора десятилетий, приводит любого думающего человека к необходимости анализа причин постигших нас неудач и закономерно ставит вопрос: что должно сделать наше общество для того, чтобы преодолеть затянувшийся кризис государственности, экономический кризис и, наконец, кризис системы общественно значимых ценностей?

На протяжении этих лет было предпринято несколько попыток модернизации страны. Михаил Горбачев, будучи лидером правящей Коммунистической партии, попытался реформировать существующий политический режим, политическую систему, придав ей большую легитимность через введение отдельных элементов демократии. Он стремился ввести именно элементы: в сфере идеологии — “гласность”, а в политической сфере — альтернативность выборов в партийных и советских органах власти. Однако все это — и введение поста Президента СССР, и выборы первого президента на Съезде народных депутатов Союза, лишь внешне альтернативные, а по сути мало чем отличающиеся от прежних, советских, — не приблизило Генерального секретаря ЦК КПСС к поставленной цели. Как, впрочем, не помогли этому и

законы о кооперации, первые комсомольские кооперативы, эксперименты с хозрасчетом для регионов и предприятий — так называемая “перестройка”, с помощью которой он стремился ввести элементы рыночной экономики. Частичная самомодернизация прежней советской системы очень быстро потерпела крах, потому что освобождающееся общество вскоре потребовало более радикальных перемен. Это выразилось в росте национально-демократических движений в союзных, прежде всего прибалтийских, и автономных республиках, требовании отмены 6 статьи Конституции — уничтожения диктатуры КПСС, проведения либеральных преобразований в экономике и обществе.

Такие преобразования начались еще в рамках “позднего” СССР, однако всерьез о новом этапе модернизации, который получил затем название “радикальных демократических и рыночных реформ”, можно говорить только с момента провозглашения Декларации независимости России в 1990 году. Декларация и последовавшие за ней радикальные изменения в Конституции РСФСР дали толчок быстрым демократическим преобразованиям. Радикальные же рыночные реформы были начаты в России двумя годами позже — в 1992 году правительством Бориса Ельцина — Егора Гайдара.

С тех пор прошло почти десять лет. Срок небольшой для истории, но достаточный для проведения или хотя бы для получения первых результатов общественных преобразований. К сожалению, приходится констатировать, что задачи построения новой устойчивой политической системы, современной рыночной экономики и укрепления гражданского общества по-прежнему пока далеки от осуществления. Россия не смогла создать устойчивых,

эффективно работающих институтов демократической государственности, потерпела серьезную неудачу в становлении рыночной экономики, ее гражданское общество по-прежнему слабо и не способно противостоять государству и негосударственным центрам силы. Разумеется, мы не настолько наивны, чтобы ожидать чудесного превращения страны, более семидесяти лет шедшей по коммунистическому пути, в столь короткий срок в современную, процветающую демократию. Но мы вправе задаться вопросом: а верны ли, по крайней мере, основные тенденции ее развития? Не наблюдаются ли сегодня, спустя десять лет, процессы, свидетельствующие если не о ложности поставленных задач, то о ложности предпринятых шагов для их достижения?

Возвращаясь к уже сказанному вначале, повторю еще раз: сегодня важно проанализировать причины этих неудач, попытаться понять, что было сделано неправильно, и найти пути реализации исходных и остающихся абсолютно верными стратегических задач. Эта книга — одна из попыток такого анализа развития страны в условиях существующей четвертой российской республики и поиска таких путей.

Заглавие книги наверняка вызовет у читателя ассоциацию с историей французского республиканизма. Известно, что во Франции после 1945 года установился баланс властей, отдающий приоритет парламенту, что при горячем темпераменте французских партий и их склонности к борьбе между собой порождало хроническую нестабильность политической системы. Долгое время такая форма демократии вполне устраивала свободолюбивых французов. Однако слабость власти перед лицом

алжирского кризиса побудила французскую нацию перейти к более устойчивой, более централизованной Пятой республике, в которой баланс властей был кардинально изменен в пользу института президентства. По конституции 1958 года, рожденной трезвым расчетом и политическим вдохновением Шарля де Голля, французский президент получил право формировать правительство, право распускать Национальную Ассамблею и другие весьма широкие полномочия, что позволило на долгие десятилетия стабилизировать политический режим и благополучно провести его через все бури и испытания последней трети XX века.

На первый взгляд, в России сейчас происходит нечто прямо противоположное: баланс властей сильно перекошен в сторону института президентства. И общество требует исправления этого перекоса. Но эта противоположность только внешняя. По существу же российский народ в 1999 году, так же как и французский в 1958-м, движется в направлении одной и той же значимой цели — обретения эффективного государства. Суперпрезидентская республика Бориса Ельцина показала свою системную неспособность к решению стоящих перед страной проблем, до предела ослабила парламент, парламентские партии и правительство, что породило их коллективную безответственность и неадекватность положению страны.

Двигаясь фактически от обратного, мы тоже можем прийти к достаточно сильному лидирующему положению института президентства, но при ясных конституционных его ограничениях, к повышению ответственности парламента и парламентских партий и устойчивости правительства, опирающегося на парламент. То есть примерно к той же модели, которую избрал народ Франции в 1958

году под руководством де Голля. Так что, при всей внешней противоположности движения от четвертой к пятой республике во Франции и в России, автор убежден: “французская модель”, разновидности которой с успехом применяются в Финляндии, Польше и ряде других стран, может быть эффективно адаптирована и к условиям современной России.

Многим исследователям может показаться спорным то, что автор называет существующую сегодня политическую систему четвертой российской республикой. В частности, некоторые зарубежные специалисты — американский политолог Р. Шарлет и немецкий исследователь современной российской истории С. Штайнсдорф — предлагают в этой связи другую периодизацию: период после 12 декабря 1993 года они называют второй российской республикой, считая, что первая существовала с марта по октябрь 1917 года<sup>1</sup>. Однако, на мой взгляд, российский республиканизм имеет более структурированную и непрерывную историю. Поэтому правильнее будет вести отсчет с 1 сентября 1917 года, когда после падения монархии Временное правительство А.Ф. Керенского впервые официально провозгласило Россию республикой, и учитывать последовавшие за этим советскую и две постсоветские республики.

СНОСКА!!!

<sup>1</sup> См. Библиографию в конце книги. — *Прим. ред.*

Своеобразие этой книги — и я хотел бы это специально отметить — заключается в том, что она написана не только

современником, наблюдателем описываемых событий, но и их активным участником.

В конце 80-х годов, еще студентом исторического факультета Алтайского государственного университета, я был среди основателей студенческого кружка “Политцентр”, который одним из первых в Алтайском крае начал неформальную, вне структур КПСС и комсомола, политическую деятельность. Затем в 1991 году, после августовского путча, когда президент Ельцин получил чрезвычайные права от Верховного Совета на назначение губернаторов, автор стал вице-губернатором Алтайского края и принимал участие в процессе начала рыночных и демократических преобразований в этом регионе. В 1993 году был избран в Государственную Думу и стал депутатом первого парламента, сформированного по Конституции 12 декабря 1993 года. И наконец, в 1995 году, будучи избранным второй раз в состав Думы, был вначале заместителем председателя комитета, заместителем председателя фракции, а затем первым зампредом Государственной Думы и председателем парламентской фракции — то есть прошел все ступени думской должностной пирамиды и имел возможность наблюдать и изучать функционирование политической системы, политического режима изнутри в его реальном становлении и развитии. Но “Четвертая республика” — отнюдь не “мемуары”, для которых характерна обычно личностная окрашенность событий. В процессе работы над книгой я следовал скорее принципу П.Н. Милюкова, который как-то заметил, что, даже действуя как политик, “смотрел на события глазами историка”<sup>2</sup>.

СНОСКА!!!



*П.Н. Милюков. Россия на переломе. Большевистский период русской революции. Том I. — Париж, 1927. С. VIII.*

Важнейшие источники, используемые в данном очерке: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, президентские указы, постановления и распоряжения правительства, решения региональных и местных властей. Именно они являются правовой основой функционирования институтов четвертой республики, и без их анализа эта работа действительно приобрела бы мемуарный характер, была бы излишне субъективна.

Другие источники, которые помогли мне в написании данной работы, особенно глав, касающихся истории российского конституционализма, — воспоминания политических деятелей дореволюционного периода: С.Ю. Витте, П.Н. Милюкова, В.Н. Коковцова и др. Огромное эмоциональное воздействие на автора оказали дневники И.А. Бунина и воспоминания других очевидцев трагических событий в России 1917 года. Кроме того, дополнительными, но очень важными источниками были материалы СМИ, социологические исследования, стенограммы заседаний Государственной Думы и Совета Федерации.

Основные цели, которые я ставил при написании этой книги:

попытаться дать характеристику политической системы и политического режима современной России, выявить слабости, противоречия, парадоксы и неразрешимые проблемы этой системы;

попытаться описать место, судьбу и взаимодействие ее институтов, лиц и политических сил: президентской власти,

правительства, парламента, региональных властей, партий, других действующих лиц эпохи;

показать развитие этих институтов во времени, ответить на вопрос, как складывалась нынешняя система власти, из каких исторических, психологических, политических корней она выросла;

показать структуру и особенности политического класса современной России, влияние внесистемных сил на функционирование политической системы;

попытаться спрогнозировать дальнейшее течение событий и предложить в этой связи один из вариантов оптимального политического развития страны.

Хронологические рамки книги, казалось бы, вполне конкретны — время существования четвертой российской республики. Началом рассматриваемого в ней периода является зимнее воскресенье 12 декабря 1993 года, когда на всенародном референдуме была принята первая полноценная Конституция постсоветской России. По понятным причинам мы не можем с уверенностью сказать, когда этот период будет завершен. Возможно, это произойдет после принятия новой Конституции или существенного изменения политического режима, правил игры между ведущими политическими силами и институтами современной России. Несомненно одно: существующая республика находится в глубочайшем кризисе и не поддается “косметическому ремонту”, присущие ей противоречия невозможно разрешить без глубоких конституционных перемен. При этом под конституционными переменами мы понимаем не столько внесение изменений в текст действующей Конституции или принятие новой,

сколько серьезное реформирование политической системы и политического режима, то есть существенное изменение полномочий и функций институтов власти и принципов взаимодействия ведущих политических сил. Поскольку эта книга является одновременно политологическим и историческим исследованием, я начну ее с более ранних периодов российской истории, а именно — с начала XX века, когда высочайшим манифестом от 17 октября 1905 года в стране был впервые введен институт народного представительства парламентского типа и впервые возникло некое подобие конституционного режима. Затем очень кратко будет рассмотрена предыстория четвертой республики. Проблеме происхождения самой четвертой республики посвящена отдельная глава.

Если говорить о методологической основе книги, то сама сложность предмета привела к тому, что автор в разных главах использовал различные методы исследования, такие, как метод “идеальных типов” Макса Вебера, структурный анализ, а также юридический анализ, основанный на изучении статей конституции и российского законодательства. Однако главный метод, который использован при написании книги — метод исторический, то есть рассмотрение основных событий, явлений и институтов через призму их становления и развития во времени.

Практическая значимость этой работы, на мой взгляд, может заключаться в том (во всяком случае, я стремился к этому), что в ней делается попытка дать целостное представление о четвертой республике как самостоятельном, ярком и интересном периоде в современной российской истории, о ее достоинствах и недостатках, о противоречиях в ее конструкции, о закономерностях

функционирования ее основных институтов. Надеюсь, что материал, собранный в книге, и предложенные выводы могут быть полезными для всех, кто интересуется в наши дни российской политикой, ее прошлым, настоящим и будущим.

Так как предмет книги относится к событиям, которые происходили и происходят на наших глазах и далеко еще не завершены, научных работ, посвященных описываемым в ней темам, появилось не так много. Тем более — обобщающего характера.

В то же время многие из проблем, ставших предметом изучения в отдельных главах книги, нашли серьезное отражение в научной литературе. Так, например, проблема легитимности республиканизма в России представлена в прекрасных работах профессора А.М. Салмина. История рождения и гибели третьей российской республики, помимо появившихся монографий и заметок очевидцев, является главной темой в богатых материалом и наблюдениями “Парламентских дневниках” известного политика и юриста В.Б. Исакова.

Одна из первых серьезных попыток представить обобщающий взгляд на российскую трансформацию 90-х годов была сделана Л.Ф. Шевцовой, В.Б. Кувалдиным, И.Я. Кобринской, А.Ю. Мельвилем, В.Д. Соловьем и Ю.Е. Федоровым в их коллективной монографии 1998 года “Россия политическая”. Большинство тем, являющихся основными в нашей книге, подробно рассмотрены в этой объемной работе. Такие, например, как происхождение и развитие ельцинской России, экономическая система страны в условиях трансформации, природа и судьба российского президентства и парламентаризма, прогнозирование

вариантов дальнейшего политического развития России и ряд других. В книге содержится ценный материал и выводы, в ряде случаев совпадающие с точкой зрения автора.

История становления нового российского законодательства подробно изложена в книгах спикеров возрожденной российской Думы И.П. Рыбкина и Г.Н. Селезнева. Кроме того, с каждым годом выходит все больше книг, не говоря уже о бесчисленных статьях, посвященных работе российского парламента. Интересные обобщающие работы вышли из-под пера авторов Фонда развития парламентаризма в России (руководитель С.А. Мндоянц). Деятельность Государственной Думы и Совета Федерации изучается ведущими политологическими центрами России, в частности Центром политических технологий (руководитель И.М. Бунин). Многие важные аспекты развития парламентаризма освещены в книге И.В. Гранкина «Парламент России». И конечно же, богатейшую фактуру для исследования дают материалы Аналитического управления Государственной Думы (руководитель Н.А. Васецкий).

Особое внимание при этом уделяется, естественно, политической судьбе и стилю руководства первого российского президента Б.Н. Ельцина. Разные по характеру и манере изложения работы — от книг самого Ельцина до нашумевших мемуаров А.В. Коржакова и О.М. Попцова, от строгих юридических штудий Л.А. Окунькова «Президент Российской Федерации» до попытки широкого исторического портрета «Одиноким царь в Кремле: Борис Ельцин и его команда» В. Андриянова и А. Черняка — дают богатую пищу для размышлений и обобщений. Но особенно интересно весь этот материал смотреться через призму

классической книги Р. Нойштадта “Президентская власть и нынешние президенты”, посвященной институциональной природе американского президентства с его двухсотлетней историей.

Небольшая, но весьма интересная работа В.О. Лучина одной из первых обратила внимание российского читателя на проблему конкуренции президента и Думы в сфере законодательства. (В нашей книге этой же проблеме посвящена отдельная глава.)

Весьма популярна в современной российской литературе теория элит. Опираясь на нее, многие авторы пытаются анализировать политический класс России и российскую действительность в целом. Термины “политическая элита”, “региональная элита”, “бизнес-элита” стали расхожими и распространенными повсеместно. Опубликовано немало работ на эту тему, помимо уже называвшихся, в которых она так или иначе затрагивается, имеются и обобщающие книги, например “Политические элиты России” О.В. Гаман-Голутвиной, в которой предпринята попытка проследить происхождение политических элит России на протяжении десяти веков ее истории.

Исполнительная власть в современной России и, прежде всего, Правительство Российской Федерации также не обойдены вниманием исследователей. Этот вопрос рассматривается в ряде работ, анализирующих статус и полномочия различных уровней исполнительной власти.

Широко изучается становление и развитие партийной системы. Этой проблеме посвящено, в частности, немало количество справочной литературы, а также многочисленные исследования, касающиеся участия партий в выборах. Интересная работа о зарождении партийной системы в постсоветской России

была написана А.М. Салминым, И.М. Буниным и М.Ю. Урновым — “Партийная система в России в 1989—1993 годах”.

Большое количество работ опубликовано по вопросам становления и развития современного федерализма (исследования Р.Г. Абдулатипова, А.М. Салмина и ряда других авторов).

Особое место среди современных политологических исследований занимают работы, посвященные сравнительному анализу конституционной системы России и западных государств, например, уже упоминавшаяся статья С. Штайнсдорфа “Сравнительный анализ генезиса Конституции второй Российской и пятой Французской республики” и многие другие.

Автор по мере возможностей старался опираться на все эти исследования и содержащиеся в них выводы, учитывая в то же время, что их появление чаще всего было обусловлено текущими событиями; особенно это касается газетных и журнальных статей и огромного количества комментариев по частным сюжетам.

Настоящая книга написана на основе докладов, которые были сделаны автором в 1995—1999 годах в рамках Московской школы политических исследований, деятельность которой вносит неоценимый вклад в осмысление идущих в России процессов. Часть из них опубликована в “Вестнике” школы, некоторые доклады в сокращенном варианте были напечатаны в виде журнальных и газетных статей. Основные темы данного исследования обсуждались также на различного рода “круглых столах”, симпозиумах, семинарах. Таким образом, “Четвертая республика” является результатом размышлений автора на протяжении, по меньшей мере, последних четырех лет. И теперь с ними может познакомиться более широкая читательская аудитория.

Обширность и сложность рассматриваемых вопросов, их острота, связанная прежде всего с незавершенностью политических процессов, идущих в России, естественно, отразились и на их изложении в книге — часто неровном и даже пунктирном. Не имея порой достаточных данных для формулирования законченных выводов о происходящих событиях, автор был вынужден нередко прибегать к весьма рискованным с научной точки зрения предположениям и гипотезам, которые кому-то могут показаться слишком смелыми, а кому-то, наоборот, легковесными. Порой автор склонен был сгущать краски или же, напротив, смотреть на вещи излишне оптимистично, но он открыт для спора и критики. В чем может быть вполне уверен читатель — это в искренности моих побуждений и стремлении к добросовестному поиску истины во имя общего блага.

Выражаю искреннюю благодарность основателям и бессменным вдохновителям Московской школы политических исследований Е.М. Немировской и Ю.П. Сенокосову, ее экспертам и слушателям за моральную поддержку, а также М.Е. Андреевой и С.Л. Щербаковой за разностороннюю и творческую помощь при подготовке книги к изданию.

## **Глава 1**

### **Происхождение**

На протяжении пяти столетий, с момента образования централизованного государства и вплоть до 1917 года, Россия была монархией. За это время Романовы сменили Рюриковичей, уходили



одни цари и приходили другие, были среди них великие и слабые, но сам монархический строй, составлявший основу российской государственности, никем всерьез не ставился под сомнение.

Лишь кризис Российской империи начала XX века, связанный с именем последнего российского императора, лавинообразный рост антимонархических настроений, борьба Государственной Думы, учрежденной манифестом 17 октября 1905 года, за расширение политических прав народного представительства и, наконец, катастрофические для России последствия участия в мировой войне создали почву для возникновения первой республики. 2 марта 1917 года Николай II в манифесте об отречении, а день спустя его брат Михаил отдали судьбу российской монархии в руки Учредительного Собрания. Первые месяцы своего существования Временное правительство не решалось поставить под сомнение основную идею царского манифеста о том, что судьбу монархии, подобно тому как это было в 1613 году, должно решить свободно избранное и полномочное народное представительство. Поэтому и сами сменявшие одно другое правительства до последнего дня именовали себя не иначе, как Временными. Однако 1 сентября 1917 года Керенский издал декрет, провозгласивший Россию республикой. Вот как он пишет об этом в своих воспоминаниях: “После падения монархии между временным комитетом Думы и только что сформированным Советом было достигнуто соглашение, что до созыва Учредительного Собрания в России не будет установлена какая-либо определенная политическая система. Однако к лету двусмысленное положение России, как государства без определенной формы правления, стало нетерпимым... Осознавая

опасность промедления, я дважды пытался осуществить провозглашение России республикой...” После же военного мятежа (имеется в виду выступление Корнилова. — *В.Р.*) ни у кого в демократических кругах не осталось и капли сомнения в необходимости формального подтверждения существования в России республиканской формы правления, и на заседании Совета министров 31 августа был утвержден окончательный проект “Провозглашения республики”. Правительство Керенского спустя шесть месяцев после отречения последнего российского царя объявило, что “государственный порядок, которым управляется Российское государство, есть порядок республиканский”, и что оно “провозглашает Российскую Республику”<sup>1</sup>. Официальное постановление за подписью Керенского и министра юстиции Зарудного было опубликовано и вступило в силу 1 сентября 1917 года.

#### СНОСКА!!!

1 *А.Ф. Керенский. Россия на историческом повороте. Мемуары.* — М.: Терра, 1996. С. 384—386.

Сам этот шаг, вызванный, по-видимому, прежде всего смертельным испугом от попытки Корнилова установить прочную власть правой диктатуры и стремлением обеспечить Керенскому более основательную поддержку левых партий, рассматривался премьером лишь как тактический ход, поскольку судьбу России все же должно было решить Учредительное Собрание. Подтверждается это тем, что Керенский и его кабинет даже в своем

историческом заявлении продолжали именовать себя Временным правительством. И тем не менее, именно с этого момента начинается формально история нового республиканского строя в России.

Некоторые исследователи сегодня не без основания полагают, что обстоятельства и сам факт такого провозглашения республики делают республиканский строй в России нелегитимным<sup>2</sup>. Прежде всего они обращают внимание на то, что Учредительное Собрание хотя и собралось в Петербурге в январе 1918 года, но было разогнано большевиками, даже не успев обсудить будущее государственное устройство страны, подчеркивая при этом, что решающее слово в определении законности и судьбы республиканского строя должна была сказать православная церковь, исторически связанная своим авторитетом с монархической властью. Только это, по их мнению, могло придать выбранному строю необходимую легитимность в глазах народа и в собственных глазах. Однако что случилось, то случилось: 1 сентября 1917 года декретом Временного правительства была создана первая российская республика.

### СНОСКА!!!

<sup>2</sup> См., в частности: *А.М. Салмин. Легальность, легитимность, правопреемство как проблемы сегодняшней российской государственности* // Полития. М., 1998, № 1(7). С. 59—67.

Стоит отметить, что при тотальном ослаблении власти в то время — распаде государства и хронических неудачах на фронтах

первой мировой войны, когда общество жило в предчувствии войны гражданской, — это событие прошло практически незамеченным. А само правительство, состоявшее к тому времени в основном из социалистов разной окраски, которые напрочь отрицали монархическую идею и мыслили борьбу с ней как главную цель революции, шаг Керенского восприняло как вполне естественный и даже рутинный. Хотя сейчас, глядя на это событие, мы можем сказать: дата 1 сентября является по-своему переломной в истории России — именно с нее, а не с февраля 1917-го, можно датировать де-юре окончание монархического и начало республиканского строя в России.

Судьба первой республики была незавидной. Она просуществовала меньше двух месяцев, не успев создать ничего серьезного, что могло бы отложиться в нашей памяти, — ни своей конституции, ни устойчивых институтов, ни административно-территориального устройства. Самое большее, на что ей хватило времени и сил, — это организация Демократического совещания в сентябре да создание так называемого предпарламента, призванного подготовить законодательный проект будущего устройства республики.

Кризис первой республики уже в конце октября 1917 года привел к событиям, которые в течение семидесяти лет мы называли Великой Октябрьской социалистической революцией, а современники называли гораздо более прозаично — октябрьским переворотом большевиков. В результате октябрьского переворота Временное правительство было ликвидировано и власть перешла в руки Советов, которые еще с лета 1917 года при активном участии большевиков и меньшевиков практически стали параллельными

органами власти, конкурировавшими с учрежденным IV Думой Временным правительством. С 25 октября 1917 года начался отсчет исторического времени второй российской республики — Республики Советов.

Эта республика получилась долговечной и пережила несколько собственных конституций. Первая из них была провозглашена и принята V Всероссийским съездом Советов в июле 1918 года, вторая — в 1924 году II Всесоюзным съездом Советов (после образования СССР), третья — сталинским Верховным Советом в 1936-м, и наконец, последний вариант ее — брежневская конституция 1977 года. Первая конституция юридически зафиксировала рождение второй республики, де-факто созданной 25 октября 1917 года. Вторая отражала реалии окончания гражданской войны и восстановления территориальной целостности страны. Конституция 1936 года оформила конструкцию сталинской государственной машины. Конституция конца 70-х годов была плодом идеологических изысков. Ничего не меняя по существу, она дала возможность властям устроить вокруг нее шумиху и заявить о новом невиданном расцвете страны, о наступлении эпохи “развитого социализма”. Специалисты отмечают значительные содержательные и стилистические отличия этих конституций, каждая из которых действительно по-своему отражала серьезные перемены, происходившие в советском обществе на протяжении шестидесяти лет, — в политической, экономической и социальной областях, а также территориальные изменения и связанные с ними изменения состава Союза Советских Социалистических Республик. Однако сама сущность второй республики от этого не менялась<sup>3</sup>. Это была республика, где

правила сначала большевистская, а потом коммунистическая партия, где внешний антураж власти определялся советской системой с ее тоталитарным или авторитарным политическим режимом, не допускавшим многопартийности и формальной выборности органов власти, и где само понятие “политика” было весьма специфическим.

### СНОСКА!!!

3 См.: *С.С. Алексеев. Уроки. Тяжкий путь России к праву.* — М.: Юрист, 1997. С. 80—81. За исключением раннего этапа (октябрь 1917 — июль 1918 годов), который все же существенно отличался от последующих, поскольку в стране существовала реальная многопартийность, выходила оппозиционная пресса и т.д. В течение нескольких месяцев этого периода действовало коалиционное правительство. И в последующем процесс ликвидации многопартийности растянулся до начала 20-х годов. Хотя в этот период многопартийность в России приобрела фиктивные черты, однако и после июля 1918 года некоторое время функционировали политические партии и группы, лояльные большевикам, но пытавшиеся оппонировать им по ряду вопросов (революционные коммунисты, группа “правых” эсеров во главе с Вольским и др.).

В первой половине 80-х годов, когда за несколько лет сменилось четыре Генеральных секретаря ЦК КПСС, из-за экономических трудностей, вызванных резким ростом издержек добычи нефти и газа, при все возрастающей неэффективности

сверхмилитаризированной советской экономики вторая республика начала ослаблять свои механизмы. Произошло это при последнем Генеральном секретаре Михаиле Горбачеве, когда, в результате объявленной “гласности” и появления альтернативных политических организаций под видом неформальных общественных объединений был совершен буквально прорыв — видоизменены и даже отменены основные устои второй республики. Наиболее ярко эта эрозия проявилась во время первых выборов на Съезд народных депутатов СССР (сам по себе принципиально новый орган с чертами учредительного), когда значительная и наиболее активная часть оппозиции, включая Ельцина, попала в его состав и развернула бурную деятельность. Затем в марте 1990 года по новым, либеральным правилам были проведены выборы народных депутатов в Российской Федерации. И наконец, кульминацией ускоряющегося процесса распада второй республики стало голосование 12 июня 1990 года на Съезде народных депутатов РСФСР за Декларацию о государственном суверенитете РСФСР. Это голосование и стало, на мой взгляд, ключевым историческим событием, завершившим эпоху второй республики, провозглашенной 25 октября 1917 года. Декларация о суверенитете РСФСР узаконила новый политический строй, новый тип республики, где уже не было доминирования одной партии (на первом же Съезде народных депутатов РСФСР была отменена 6 статья Конституции, согласно которой утверждалась монополия на власть Коммунистической партии). При этом очень быстро оформились два крупных политических лагеря как в Верховном Совете, так и на Съезде народных депутатов РСФСР — лагерь “демократов” и лагерь коммунистов. Отныне стали нормой

свободные альтернативные выборы. Политический строй второй республики претерпел качественные и необратимые изменения и ушел в прошлое. Россия стала суверенной страной, и было создано фактически принципиально новое государство. Таким образом, 12 июня 1990 года можно считать днем рождения третьей российской республики — как в политическом, так и государственно-территориальном смысле.

Это историческое голосование повлекло за собой и другие серьезные последствия. В частности, 17 марта 1991 года впервые в истории российского республиканизма по решению Верховного Совета РСФСР был проведен референдум о введении поста Президента России. Надо сказать, что еще в 1917 году этот вопрос активно обсуждался тогдашними политиками и общественным мнением и был дружно отвергнут всеми. Слишком уж президентство напоминало, видимо, революционно настроенному обществу только что свергнутую монархию. В конце же века все случилось иначе. Большинство граждан на вопрос, нужно ли России президентство, ответило утвердительно. Начались активные конституционные изменения в системе власти. В июне того же года был избран первый президент России Борис Ельцин, избран на альтернативной основе, что лишь подчеркивало качественно новый характер третьей республики и в конечном итоге ускорило распад Советского Союза. 12 июня 1991 года новая Россия окончательно вступила на путь самостоятельного политического развития, в контексте которого последующие Беловежские соглашения лишь зафиксировали то, что было начато Съездом народных депутатов России в июне 1990 года. (Попутно замечу, что за Декларацию о суверенитете голосовали тогда как демократы, так и коммунисты,



тем самым открыв дорогу к распаду СССР и становлению независимой России в нынешних ее границах.)

Третья республика довольно быстро создала свою Конституцию. Точнее, в Конституцию РСФСР 1978 года Съездом народных депутатов были внесены многочисленные изменения — всего более 200 поправок, которые носили не только редакционный, но и концептуальный характер. Принципиальными были следующие новации: введение поста президента в качестве главы исполнительной власти, уточнение полномочий Съезда народных депутатов и введение новой структуры Верховного Совета, состоящего из двух палат. Кроме того, в Конституцию было включено описание функций президента, палат парламента и Съезда народных депутатов. Была исключена 6 статья Конституции РСФСР и все, что было связано с ней: из Конституции исчезли слова “КПСС” и “социалистический”.

Третья республика, хотя она просуществовала недолго, успела создать абсолютно новую конструкцию власти. Президент в ней являлся главой исполнительной власти, но при этом его полномочия были в достаточной степени ограничены. Например, он не мог единолично и самостоятельно назначить премьер-министра. (Здесь можно вспомнить известный эпизод в декабре 1992 года с рейтинговым голосованием по кандидатуре премьера, когда VII Съезду народных депутатов были предложены Гайдар, Каданников, Черномырдин, Скоков и Шумейко, из которых президент выбрал и согласовал с депутатами кандидатуру Черномырдина.) Сам же Съезд народных депутатов, согласно Конституции, имел право принимать к рассмотрению любой вопрос. Фактически его могущество в решении экономических,

социальных, кадровых проблем было неограниченным. По Конституции (исправленной и дополненной), с которой страна жила начиная с весны 1992 года, Съезд имел, в частности, контрольные полномочия по отношению к правительству. Право вызывать любого министра и требовать от него отчета (а не информации, как в следующей четвертой республике), право поставить вопрос о его отставке и, наконец, право отрешения от должности самого президента. Процедура импичмента была удивительно простой: для этого не было никаких ясных критериев, Съезд в любой момент мог принять к рассмотрению этот вопрос и проголосовать его.

Конституция третьей республики, сделанная наспех, в условиях распавшегося союзного государства и полного расстройств в умах политиков, естественно, оказалась крайне несбалансированной, что и привело к системному конфликту, известному широкой публике как конфликт “Ельцин — Хасбулатов”. То есть, другими словами, к тяжелейшему институциональному конфликту между президентством и Съездом народных депутатов, когда и президент, и Съезд в равной степени стремились к монополии на власть, имея самые широкие полномочия, которые не были ясно разведены в Конституции. И президент, и Верховный Совет принимали в то время практически независимые решения по расходам бюджета, давали правительству и министерствам поручения, обязательные к исполнению, что порождало гигантский хаос в стране и неспособность власти проводить какую-либо осмысленную политику. В общем, третья республика получилась крайне неудачной по конструкции, если учесть к тому же, что только что народившийся политический

класс России не имел никаких навыков политической деятельности в новых условиях, навыков договариваться и идти на компромиссы, в результате чего любое разногласие приводило к острейшим и постоянным конфликтам. Приведу один характерный для той эпохи пример. Б.Н. Ельцин, пользуясь принятым в конце августа 1991 года экстраординарным постановлением Съезда народных депутатов о праве президента назначать губернаторов и мэров крупных городов, выстроил свою “вертикаль исполнительной власти”. А Верховный Совет во главе с Р.И. Хасбулатовым и Съезд создали, в свою очередь, “вертикаль законодательную”. Две ветви власти сшиблись между собой в непримиримой схватке. Попытка выйти из этого кризиса весной 1993 года привела, впрочем, к знаменитому общенациональному референдуму, который запомнился гражданам России по заранее выученным ответам: “да — да — нет — да”. Четыре вопроса, предложенные народу, были сформулированы с подкупающей прямоотой. Первый вопрос: “Доверяете ли Вы Президенту РФ Б. Ельцину?”, второй вопрос: “Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом РФ и правительством РФ с 1992 года?”, третий: “Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ?” и четвертый: “Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов РФ?” Народ ответил, по обыкновению, философски и мудро: президента поддерживаем, курс реформ поддерживаем, выступаем против любых досрочных выборов. В результате конфликт так и не был разрешен, что привело вскоре к нарастанию конфронтации и к сентябрьскому

противостоянию и беспорядкам в Москве, а затем и к кровавым событиям 3—4 октября 1993 года.

Указ №1400 о поэтапной конституционной реформе, изданный президентом 21 сентября 1993 года, и силовое прекращение сопротивления Верховного Совета фактически означали в тот момент, что президент взял на себя персональную ответственность за демонтаж третьей и последующее учреждение четвертой республики. Для этого спешно был подготовлен проект новой Конституции России, который вынесли на всероссийский референдум 12 декабря 1993 года. Одновременно с этим президент издал указы о дате и порядке проведения выборов в Государственную Думу и Совет Федерации — органы, которых не было в действующей тогда Конституции третьей республики; они должны были быть проведены в тот же день, что и принятие новой Конституции России. То есть депутаты избирались в государственные институты, еще не учрежденные народным голосованием, и теоретически могла возникнуть ситуация, когда избрана Дума, сформирован Совет Федерации, а Конституция, которой эти органы легализуются, не принята. К счастью, этого не произошло. Конституция была принята большинством голосов (58,4 процента избирателей, принявших участие в голосовании). Президент подтвердил свой статус и стал действовать в ее рамках. Так 12 декабря 1993 года всенародным голосованием (впервые в нашей истории!) была учреждена четвертая российская республика — главный предмет нашего исследования.

## **Глава 2**

### **Три задачи**

Проведя через референдум Конституцию четвертой республики, формируя ее властные институты, президент России вновь столкнулся с решением тех же задач, которые ставило перед собой российское общество еще в 1990/91 году: создание эффективного и современного демократического государства, современной модели рыночной экономики и устойчивых гражданских общественных институтов. Вряд ли сам Ельцин осознавал и формулировал эти три задачи именно так. Скорее всего, он смутно сводил их к трем простым понятиям: “власти”, “реформ” и “демократии”, к которым он, несомненно, стремился, что реально, судя по его “Запискам”, составляло смысл всей его деятельности. Но разрушительная внутривластная борьба,

характерная для третьей республики, борьба между различными концепциями экономической и социальной реформы, противостояние президента и Верховного Совета, Ельцина и Хасбулатова, помешали России в их реализации.

Государство в третьей республике было действительно неэффективным, раздираемым внутренними противоречиями, а институциональные основы рыночной экономики не сложились и не могли сложиться в условиях, когда оно ничем толком не управляло и уж тем более не могло в такой ситуации определить необходимые приоритеты развития экономики и социальной сферы. Поэтому названные задачи встали перед Ельциным вновь в декабре 1993 года. Их решение оставалось главным, первостепенным для новой российской государственности.

Чтобы проследить судьбу решения этих задач, попытаемся еще раз сформулировать тот идеал, который содержался в программе Ельцина, как кандидата в президенты, и демократов, которые вели его к власти. То есть то, что видело перед собой общество в 1990 году, когда Ельцин был избран председателем Верховного Совета России; в 1991 году, когда он был избран президентом; в апреле 1993 года, когда страна поддержала его на референдуме о доверии президентскому курсу, и, наконец, в том же году — во время референдума по Конституции, — который фактически оправдал указ №1400 и “расстрел” Белого дома и позволил Ельцину начать все сначала, с чистого листа.

Если говорить о проекте, на основе которого предполагалось строить новое российское государство, то его политическую сущность выражали лозунги: “Долой 6 статью Конституции” и “Вся власть Советам”. Именно с ними российские демократы шли

на выборы на Съезд народных депутатов весной 1989 года и именно в этом — в передаче власти от КПСС парламенту — видели политический выход из многолетнего социалистического тупика. Многопартийность и парламентаризм были двумя базовыми понятиями, идеями политической реформы, в наибольшей степени отрицавшими, по мнению общества, старый советский опыт и прежнюю систему, которая держалась на двух несущих конструкциях — однопартийности и власти партии над государственным аппаратом. Многопартийность и верховенство парламента рассматривались как антиподы этому и как основа для государственного устройства новой России.

Однако уже в самом проекте нового конституционного строя образца 1993 года было заложено одно очень серьезное противоречие, которое показывало, что конструкция четвертой республики не вполне соответствовала стратегической программе Ельцина и реформаторов начала 90-х годов. Да, многопартийность в Конституции признавалась. Не случайно была проведена реформа избирательной системы, по которой половина депутатов Государственной Думы должна была избираться по партийным спискам. Однако парламентаризм при этом был в значительной степени ограничен в своих возможностях, так что с самого начала было заложено несоответствие тем базовым лозунгам, которые являлись основой новой демократической России. А многопартийности, к которой мы еще вернемся, вовсе не отводилась роль ключевого для современных демократий посредника между обществом и государством.

Экономическими лозунгами новой России были: “Долой план и госсобственность” и “Даешь приватизацию и свободную

рыночную экономику”. Ставилась цель — перейти от плановых отношений к товарно-денежным, к свободному, цивилизованному рынку. Рынок был главным понятием, через освоение которого виделось экономическое будущее страны. Предполагалось, что именно рыночная экономика станет панацеей от всех экономических бед, как более эффективная и привлекательная, и что со временем она сама расставит все по местам.

Конституция четвертой республики принималась, когда уже завершился первый этап так называемой “шоковой терапии” Е.Т. Гайдара и премьер-министром стал гораздо более умеренный и склонный скорее к эволюционным, чем революционным шагам В.С. Черномырдин. Однако построение открытой, конкурентной экономики по-прежнему оставалось основной задачей.

Неудачи и потери первого этапа реформ объяснялись Ельциным и его сторонниками в тот период двумя причинами. Во-первых, тяжелым наследием милитаризированной, неэффективной с точки зрения затрат и производительности труда, ориентированной на экспорт сырья и наделавшей огромные долги советской плановой экономики. Во-вторых, политическим сопротивлением противников реформ в Верховном Совете и в регионах, которое следовало сломить, тем более что народ одобрил курс рыночных реформ на весеннем референдуме 1993 года.

Не подвергались при этом сомнению и лозунги в области развития гражданского общества, такие, как многопартийность, свобода печати, свобода передачи и получения информации, свобода собраний, свобода вероисповедания, развитие и становление местного самоуправления, общественных



организаций, ассоциаций граждан, создание среднего класса и т.д. Это была третья составляющая нового облика России. В тот период (и этот оптимизм удивителен!) именно эта задача из трех описываемых казалась в наибольшей степени решенной. Партий было великое множество. Пресса была свободна как никогда до этого и никогда после этого. До рождения среднего класса, казалось, было рукой подать.

Итак, триединую задачу, триединый замысел переустройства общества, который закладывался в основу демократической революции конца 80-х — начала 90-х годов, призвана была осуществить государственная система четвертой республики. Если описывать этот план более детально, то он интуитивно виделся тогда большинству активных россиян следующим образом.

В политике — сильная многопартийная система без диктата какой-либо одной партии, предполагающая сосуществование нескольких крупных национальных партий, каждая из которых стоит на общей уже для всей нации системе ценностей, но при этом видит свои, отличные от других, пути достижения общих целей и предлагает на свободных выборах свою программу. Идея парламента как органа, который непосредственно представляет волю народа. Бюрократия, являвшаяся одним из негативных символов советского периода и второй республики, была крайне непопулярна. Поэтому надеялись, что в результате радикальной реформы обязательно появится честная, профессиональная и ограниченная в своих возможностях бюрократия, подчиняющаяся парламенту, народу, закону и конституции.

Совершенно особая роль отводилась в этой системе и президенту. Он должен был стоять над всеми общественными

институтами и ветвями власти, быть открытым, энергичным и современным. Главной его задачей виделось обеспечение согласованной работы всех институтов власти. Он должен был достойно представлять Россию на международной арене и прокладывать стратегический курс социально-экономических реформ.

В области экономики и в третьей, и в четвертой республиках одной из главных задач была провозглашена приватизация, реформа собственности. Она должна была привести к тому, что каждое предприятие, каждый завод попадут в руки честных и предприимчивых людей. То есть предполагалось развитие в стране современных товарно-денежных отношений, когда вся продукция производится и продается за деньги, находя спрос на внутреннем и внешнем рынках. А работающее население, предприниматели и предприятия будут платить все необходимые налоги, что позволит поддерживать на достойном социальном уровне существование той части общества, которая нетрудоспособна. При этом предполагалось также, что экономика будет обязательно открытой и интегрированной в мировые финансовые, экономические институты, такие, как МВФ, Всемирная торговая организация, в европейский Общий рынок. В результате рисовалась почти идеальная картина, когда все люди в стране работают, благосостояние общества растет, а государство, опираясь на мощную экономику, будет получать доходы, обеспечивая борьбу с преступностью, безопасность, высокую обороноспособность, помощь бедным, многодетным, старикам и инвалидам.

В области гражданских прав идеальное российское общество, которое должна была обеспечить новая система власти, виделось

как общество широких гражданских свобод, независимых СМИ, умных и патриотично настроенных журналистов, которых никто не цензурирует; как общество с развитым местным самоуправлением, когда народ выбирает тех, кто отвечает за уборку улиц, вывоз мусора, подачу горячей воды, располагая для этого собственными финансовыми ресурсами; как общество, гарантирующее на деле свободу вероисповедания, свободу собраний, ассоциаций и иные индивидуальные свободы.

Такова в самом общем виде модель, которая была заложена в стратегию российских реформ начала 90-х годов. Кроме того, она включала в себя, естественно, и изменение государственного устройства, переход от унитарного государства, когда всем командуют из Москвы и все делят из Москвы, к максимальной самостоятельности регионов, к широким правам субъектов федерации, переход, запомнившийся всем по знаменитому ельцинскому высказыванию: “Берите столько самостоятельности, сколько сможете проглотить”. Главное, что предстояло создать в этой области — цивилизованные отношения центра и регионов, современную сбалансированную федерацию.

Новая власть, новая экономика, новое общество — вот три мечты, захватившие воображение людей в России на рубеже 80—90-х годов. Все, кто проклинал старый строй, прежний экономический уклад и сопутствующие им иллюзии, выдвигались полным ожиданий обществом в учителя и вожди. Какими бы сильными и полными мрачных предчувствий ни были прежние советские руководители, пытавшиеся удержать молодую Россию от слишком бурного броска в новое будущее, их презрительно и единодушно отвергали. Бывшие всесильные первые секретари

обкомов стали париями общества, увлеченного новыми кумирами и новыми захватывающими дух перспективами.

Далее мы посмотрим, что произошло с этим идеалом в политической практике России 90-х годов.

### **Глава 3**

#### **Замысел**

Помимо стратегических вопросов учреждения новой формы государственности, Б.Н. Ельцин и его тогдашняя команда, проектируя четвертую республику, стремились решить три главных практических проблемы, с которыми они столкнулись в ходе жесткой политической борьбы в 1991—1993 годах.

Первая заключалась в радикальном преодолении дуализма власти. Как уже было сказано ранее, два высших института государственной власти с очень высокой степенью легитимности, такие, как Съезд народных депутатов и Верховный Совет, с одной стороны, и всенародно избранный и популярный президент — с другой, на протяжении двух с половиной лет бились между собой в ожесточенной схватке, которая закончилась октябрьскими событиями 1993 года, поскольку из нее не было конституционного выхода. Политическая культура участников конфликта не только не

способствовала ее мирному исходу, но, напротив, усугубляла существовавшее противостояние.

Вторая — создание условий, в рамках которых президент и правительство могли бы без особых помех продолжать курс радикальных экономических реформ. В условиях третьей республики Съезд и Верховный Совет не только всячески противодействовали их проведению, но и превращали критику ельцинских реформ в основной инструмент публичной политической борьбы.

И третья проблема связана с пресечением центростремительных тенденций в государственном устройстве, все более ослаблявших Россию и превращавших ее в бесформенную федерацию с элементами конфедерации, что отразилось в положениях Федеративного договора, подписанного и опубликованного в марте 1992 года.

Получив осенью 1993 года “карт-бланш” на написание новой Конституции, Ельцин и его команда постарались использовать шоковую политическую паузу после октябрьских событий и перед вынесением проекта этой Конституции на референдум с одной целью: составить такой ее текст, который позволил бы успешно разрешить эти три важнейших проблемы.

Обратимся к Конституции четвертой республики и рассмотрим ее под этим углом зрения. Прежде всего Б.Н. Ельцин решил разрубить гордиев узел двоевластия, причем самым простым и доступным для него способом: попытавшись полностью обессилить законодательную власть, тот мощный противовес, который он имел до этого в лице парламента. Для этого в новой Конституции был установлен принципиально иной

статус самого президента. Специальная и очень подробная 4 глава Конституции “Президент Российской Федерации” четко обозначила его новое положение. Первая статья этой главы (ч. 1 ст. 80) гласила: “Президент Российской Федерации является главой государства”, что являлось качественным скачком в расширении президентских полномочий по сравнению с его полномочиями в третьей республике, когда президент был хотя и всенародно избранным, но всего лишь главой исполнительной власти. Четвертая республика получила такую конструкцию власти, когда властные полномочия президента распространились на парламент, правительство и даже отчасти на судебную систему, потому что именно он стал тем человеком, который вносит все кадровые предложения по федеральным судам и напрямую назначает областные, районные, городские и прочие суды по всей территории Российской Федерации. То есть с самого начала, в силу тех причин, о которых было сказано выше, Б.Н. Ельцин решил пойти по пути не укрепления президентской (как это было во Франции при де Голле), а создания суперпрезидентской республики, в которой глава государства, как об этом мягко записано в Конституции, “координирует работу всех ветвей власти”. Из этого ключевого положения Конституции вытекает подробнейший перечень обширных властных полномочий президента в новой модели управления страной.

По Основному закону четвертой республики президент является гарантом Конституции, прав и свобод граждан, определяет основные направления внутренней и внешней политики и назначает (с согласия Государственной Думы, но по своему выбору) председателя правительства Российской Федерации. Более

того, благодаря хитроумно составленной статье 111 Конституции, даже при трехкратном отклонении Думой кандидатуры (или кандидатур) премьера, внесенной президентом, он все равно назначает председателем правительства того, кого считает нужным, распуская при этом Государственную Думу и объявляя новые выборы. То есть даже норму о согласовании кандидатуры председателя правительства авторы Конституции превратили, по существу, в формальность, при любом исходе гарантировав президенту единоличное право назначения главы исполнительной власти, поскольку в Конституции записана только видимость политического согласия Государственной Думы с фигурой главы кабинета министров. Само собой разумеется, есть в ней и статья, гарантирующая право президента единолично назначать всех вице-премьеров и министров. Больше того, Ельцин оставил за собой и право единолично решать вопрос об отставке всего правительства. А для надежности, так сказать, на всякий случай, записал за собой право лично председательствовать на заседаниях правительства, тем самым обезопасив себя от возможной нелояльности какого бы то ни было из назначенных им же премьеров и сведя в случае необходимости функции председателя правительства к чисто номинальным.

Президент имеет также право представлять для утверждения Государственной Думе кандидатуру председателя Центрального банка России и ставить вопрос о его отставке, вносить кандидатуры судей всех федеральных судов, таких, как Конституционный суд, Верховный суд, Высший Арбитражный суд, а также кандидатуры для назначения и предложения об освобождении генерального прокурора. Он формирует и

возглавляет Совет безопасности России, утверждает военную доктрину Российской Федерации, формирует администрацию президента, назначает и освобождает полномочных представителей президента Российской Федерации, назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил Российской Федерации, назначает и отзывает после консультаций с профильными комитетами Госдумы послов, назначает выборы Государственной Думы и референдумы. В отличие от обычной практики современных демократий, он имеет еще и право законодательной инициативы. Но даже это не все. Он обладает и правом подписания и обнародования федеральных законов, осуществляет руководство внешней политикой, ведет переговоры, подписывает международные договоры, а также ратификационные грамоты.

Президент является также Верховным главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации и в случае внешней агрессии имеет право вводить на всей территории страны или в отдельных ее регионах военное положение. Кроме того, статья 88 закрепила за ним право при определенных обстоятельствах вводить на территории России или в отдельных местностях чрезвычайное положение, что тоже явилось прямой реакцией на события августа 1991-го и сентября-октября 1993 года.

Единственное бесполезное право президента, а точнее, новая его обязанность, явно списанная из американской конституции и доставляющая ему немало хлопот и неприятных минут, — обращение к Федеральному Собранию с ежегодным посланием о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства. Видимо, авторы Конституции



искренне хотели видеть в Ельцине лидера нации, но не смогли предвидеть будущие проблемы.

Таким образом, Б.Н. Ельцин стремился максимально сосредоточить в своих руках реальные рычаги власти, как он понимал их в конце 1993 года, оставив за собой и другие ритуально-политические полномочия — решение вопросов гражданства и предоставления политического убежища, осуществления помилования, вопросы награждения государственными наградами. Конституция закрепила неприкосновенность президента специальной 91 статьей, что тоже можно рассматривать как реакцию на противостояние в третьей республике, когда Ельцин по меньшей мере дважды находился под угрозой ареста и теперь постарался обезопасить себя от возможных противников и, в первую очередь, от парламента.

Б.Н. Ельцин стремился предельно ослабить российский парламент. Для этого была создана парламентская модель, которая существенно отличалась от конструкции “парламента” третьей республики, состоявшего из более чем тысячеголового Съезда народных депутатов РСФСР, который собирался 2—3 раза в год, и заседавшего в период между Съездами двухпалатного Верховного Совета, возглавляемого его председателем.

В результате, прежде всего, был ликвидирован институт Съезда народных депутатов: вместо централизованно управляемого прежнего Верховного Совета появилось Федеральное Собрание, состоящее из двух отдельных палат — Государственной Думы и Совета Федерации, — каждая из которых избирала своего председателя. При этом в Конституцию была введена специальная, дополнительно страхующая от неприятностей норма. Часть 1

статьи 100 сформулирована так: “Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно”. Запись эта сделана с целью защиты от консолидации парламента и его возможной совместной оппозиционной деятельности против президента. А для того, чтобы обеспечить долгосрочную лояльность верхней палаты, в Конституции была придумана норма, абсолютно необычная для мировой практики. В Совет Федерации входят два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: один от представительного и один от исполнительного органа государственной власти (ч. 2 ст. 195). Из чего следует, что как бы ни формировалась верхняя палата — путем ли избрания, как в 1993 году, или назначения, как в последующие годы, — в любом случае половина членов этого органа представляла бы исполнительную власть. В реальном же контексте конца 1993 года, когда около 70 из 89 глав исполнительной власти субъектов федерации были назначены указами самого Ельцина, это обеспечивало гарантированную лояльность верхней палаты. Она представлялась Ельцину надежным заслоном против проявления возможной оппозиционной воли нижней палаты. Верхняя палата должна была выступать своего рода фильтром при прохождении законов, принимаемых Государственной Думой.

Что касается Государственной Думы, то тут все выглядело несколько иначе, хотя цель была та же. Понимая, что нижняя палата будет избираться из представителей политических партий, в том числе и оппозиционных, Ельцин поставил своей задачей максимально нейтрализовать и ее политическую активность. В результате Государственная Дума была лишена такого традиционного права, как парламентский контроль за

деятельностью правительства, которым прежний Верховный Совет пользовался очень активно, можно сказать, даже агрессивно, чем доставлял большие неприятности президенту и правительству. Поэтому из Конституции были исключены все положения о подотчетности правительства и вообще исполнительной власти Думе. И кроме того, Дума была лишена возможности де-юре участвовать в формировании правительства. Я уже говорил, что даже согласование кандидатуры премьера является в четвертой республике во многом фикцией. Фактически Государственной Думе были оставлены “только” четыре функции: принятие федеральных законов, назначение председателя Центрального банка (причем кандидатуру председателя предлагает президент), формирование половины состава Счетной палаты Российской Федерации (вторая половина формируется Советом Федерации) и, наконец, назначение Уполномоченного по правам человека, роль которого в политической системе представлялась президенту весьма незначительной. По Конституции он не облечен никакими реальными полномочиями.

Б.Н. Ельцин закрепил за собой принципиально новое в истории нового российского парламентаризма право роспуска Государственной Думы. До этого подобное право имел царь в соответствии с положениями Основных законов империи образца апреля 1906 года. Теперь же, согласно Конституции, Государственная Дума может быть распущена в двух случаях. Первый — троекратное неутверждение предложенной президентом кандидатуры председателя правительства, что дает президенту в руки очень сильный инструмент давления на Думу (учитывая, что у него всегда есть возможность подобрать неприемлемую для

парламентского большинства кандидатуру и тем самым быстро подвести Думу к роспуску). Второй случай — ситуация, когда само правительство, как, видимо, полагал в свое время Ельцин, с его же подачи, ставит перед Думой вопрос о доверии. При этом, если она не оказывает правительству доверия, то распускается немедленно.

Таким образом, президент обезопасил себя не только путем максимального выхолащивания политических функций, полномочий и веса Государственной Думы, но и постоянной угрозой роспуска, которая может быть легко приведена им в действие в ситуации управляемого президентом политического кризиса.

Конечно, Ельцин не мог совсем обойти вопрос о собственной ответственности перед Федеральным Собранием. Именно так появилась одна из самых запутанных и темных глав Конституции четвертой республики, которая посвящена отрешению президента от должности, или процедуре “импичмента”. С самого начала авторы Конституции стремились к тому, чтобы превратить импичмент в вещь совершенно невозможную. Но теоретически она все-таки была признана. Статья 93, специально рассматривающая эту процедуру, написана весьма неконкретно и сложно. В соответствии с ней президент может быть отрешен от должности не Государственной Думой, а Советом Федерации, что, с одной стороны, напоминает американскую модель, а с другой — создает дополнительный предохранитель от возможного импичмента, поскольку Совет Федерации задумывался как объективно лояльный Ельцину институт. Далее. Президент может быть отрешен от должности только на основании выдвинутого Государственной Думой обвинения в

государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, которое обязательно должно быть подтверждено заключением Верховного суда Российской Федерации. А последний, как нам известно, формируется из кандидатур, предложенных самим президентом и утверждаемых опять же не Думой, а верхней палатой. Короче, в компетенцию Верховного суда, казалось бы, входит акт признания наличия состава преступлений в действиях президента. Но возможно ли такое? Принимая во внимание еще одну страховку — заключение Конституционного суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения — и учитывая, что этот суд в четвертой республике тоже формируется из кандидатов, предложенных президентом и утверждаемых верхней палатой. Это уже суперстраховка, четвертая или пятая степень защиты. Но авторы Конституции на этом не остановились. Они закрепили положение, в котором решение Думы о выдвижении обвинения и решение Совета Федерации об отрешении должны быть приняты двумя третями голосов от общего числа каждой палаты и при наличии к тому же заключения специальной комиссии, образованной Государственной Думой, порядок, образование и функции которой оставались абсолютно неясными в момент написания Конституции. И помимо этого, были созданы седьмая и восьмая степени защиты — в части 3 статьи 93 Конституции сказано: если решение Совета Федерации об отрешении президента от должности не будет принято в трехмесячный срок после выдвижения Думой обвинения против президента, оно считается отклоненным. Тут явно просматривается надежда на то, что за эти три месяца Верховный и Конституционный суды просто процессуально не успеют

рассмотреть обвинение, выдвинутое Госдумой, а также скрытое предложение Совету Федерации не спешить с принятием решения, ведь чего проще — подождать три месяца, и проблема решится сама собой, без участия членов верхней палаты в этой неприятной процедуре.

Таким образом, если говорить о замысле четвертой республики с точки зрения преодоления двоевластия, преодоления конфронтации президента и парламента, то Ельцин решил пойти не путем четкого разграничения полномочий и взаимной ответственности между исполнительной и законодательной властью, как это обычно делается во всех современных демократиях. Он нашел свою формулу: беру всю реальную власть, отдаю Думе номинальные полномочия и тем самым максимально страхую себя от всех возможных неприятностей. На практике, однако, эта формула привела к тому, что все реальные рычаги власти он оставил за собой, Думу лишил парламентского контроля, права требовать отчета от правительства и влиять на его формирование. Поставил над ней Совет Федерации, который считал институционально лояльным, а гипотетическую возможность собственного отрешения от власти постарался сделать абсолютно нереализуемой. К чему все это привело, мы рассмотрим позднее.

Вторая проблема, которую стремился разрешить Ельцин, продумывая властную конструкцию четвертой республики, — получение абсолютной свободы действий в области социально-экономической политики. Понимая, что любые серьезные перемены в социальной или налоговой политике, в приватизации или земельных отношениях можно проводить только на базе

общепризнанных правовых актов, он ввел понятие президентского указа. Статья 90 Конституции гласит: “Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения”. И дальше ее текст поясняет главное: “Указы и распоряжения Президента Российской Федерации обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации”. Сравним теперь эту норму со статьей 4 Конституции в главе “Основы конституционного строя”. В ней говорится: “Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации”. Как видим, в двух местах, в части 2 статьи 4 и части 2 статьи 90 фактически одними и теми же словами написано о верховенстве на всей территории и обязательности исполнения двух разного рода нормативных актов — указов и законов. Таким образом, под словом “указ” Конституция восстановила, по существу, институт высочайшего декрета или высочайшего манифеста, который был характерен для самодержавной России до мартовской революции 1917 года.

Один из имманентных парадоксов четвертой республики заключается в том, что, постаравшись ликвидировать двоевластие, Ельцин тут же создал дуализм нормотворчества, породил ситуацию, когда в государстве может быть одновременно два источника законодательства — президент и Государственная Дума. По замыслу авторов Конституции “идеальная” картина должна была выглядеть следующим образом: президент получал лояльную ему Думу и оформлял нужную социально-экономическую политику через законы, принимаемые Думой. Если же она отказывалась принимать нормативные акты, которые ему были необходимы, он издавал соответствующие указы, пользуясь статьей 90. (При этом

старое законодательство второй и третьей республик действовало только в части, не противоречащей новой Конституции.) То есть он мог тем самым фактически беспрепятственно издавать указы, регулирующие любую сферу жизни. А на тот случай, если Дума попыталась бы навязать ему свой социально-экономический курс и стала принимать соответствующие законы, у президента имелись верхняя палата и право вето. Кроме того, как уже говорилось, в Конституции была заложена обязанность президента выступать с ежегодными посланиями, отражающими стратегию внутренней и внешней политики, а также право издавать соответствующие указы.

Наконец, третья проблема — укрепление федерации — также разрешалась новой Конституцией, причем достаточно жестко. По этому поводу в статье 1 было заявлено, что Российская Федерация — это демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, а статья 4 недвусмысленно устанавливала: суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. И в ней же: Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории страны (то есть, тем самым подчеркивается приоритет федеральных правовых актов над актами субъектов федерации). В части 3 статьи 4: Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. Статья 5: Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и автономных округов — равноправных субъектов РФ. И там же: федеративное устройство Российской Федерации основано на государственной целостности, единстве системы власти, разграничении предметов ведения и полномочий между центром и регионами, равноправии и



самоопределении народов. Любопытно в этой связи, как была решена судьба Федеративного договора 1992 года, превратившего Россию времен третьей республики из конституционной в конституционно-договорную федерацию.

В первой части заключительных и переходных положений подготовленной Конституции было зафиксировано, что день всенародного голосования 12 декабря 1993 года является днем принятия Конституции Российской Федерации (с одновременным прекращением действия прежней, принятой 12 апреля 1978 года с ее последующими изменениями и дополнениями). То есть из заключительных и переходных положений следовало, что в случае несоответствия положений Федеративного договора положениям существовавшей Конституции отныне начинают действовать положения Конституции РФ. Таким образом, Федеративный договор, на который возлагали большие надежды некоторые руководители субъектов Российской Федерации, был отменен самим фактом принятия новой Конституции (как известно, в Татарстане, Чечне и ряде других регионов в ходе референдума она не была поддержана). Так разрешилась проблема конституционно-договорной федерации, и новая российская федерация была поставлена на относительно твердую основу конституционного федерализма.

Подводя итоги, можно сказать следующее: Ельцин создал новую конструкцию власти (пока мы не оцениваем — хорошую или плохую), предназначенную для решения трех основных политических задач: преодоления дуализма власти, получения свободы рук в проведении социально-экономической политики и укрепления основ федеративного государства.

Но помимо этого ему пришлось в срочном порядке решать еще несколько, как тогда казалось, не имеющих стратегического характера вопросов. Таких, как судьба вице-президентства, роль правительства и политических партий.

Начнем с первого — вице-президентства. К тому времени в России уже был печальный опыт — на закате второй республики при Горбачеве — существования вице-президента Янаева и затем — в третьей республике — Руцкого. Подталкиваемые личными амбициями, обстоятельствами и ростом оппозиционных настроений, они оба пытались осуществить государственный переворот и захватить президентский пост. Ельцин после событий сентября-октября 1993 года решил этот вопрос так же, как, казалось ему, он решил другие вопросы, то есть чрезвычайно просто — путем ликвидации этого поста. Однако он не мог не ответить в Конституции на вопрос, что же будет, если что-то случится с ним. В результате в статье 92 было зафиксировано, что во всех случаях, когда президент Российской Федерации не в состоянии выполнять свои обязанности, временно их исполняет председатель правительства, который в этот период не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре Конституции Российской Федерации. Таким образом, де-юре институт вице-президентства был ликвидирован, а де-факто этот статус обретал премьер-министр, который в экстренном случае, указанном в Конституции, исполняет обязанности президента и назначает через три месяца новые президентские выборы. Будучи заведомо уверен в лояльности любого премьер-министра по ранее приведенным

основаниям, президент решил, что только ему он может доверить верховную власть.

Что же касается правительства, то здесь изменения в Конституции были не столь значительными. В третьей республике совсем недолго премьер-министром был Силаев, затем больше года, начиная с августовских событий, Ельцин формально сам возглавлял правительство. Первыми вице-премьерами при нем были Гайдар — Бурбулис, потом один Гайдар. Первым же полноценным премьер-министром после начала радикальных реформ стал Виктор Черномырдин, участвовавший в процедуре рейтингового голосования на Съезде народных депутатов и назначенный Ельциным с его согласия.

В четвертой республике Ельцин решил прекратить эту путаницу и раз и навсегда установить, что премьер-министр назначается им самим с согласия Государственной Думы. А если Дума не согласна, то решающее слово все равно остается за ним. Освобождается от должности председатель правительства также лично президентом, являясь тем самым полностью подчиненной ему фигурой. Но так как Ельцин определил себя не в качестве главы исполнительной власти, а в качестве главы государства, то он фактически создал ситуацию разделения ответственности с правительством, когда оно играет роль политического буфера между президентом и оппозицией, президентом и парламентом. То есть замысел был такой: поскольку президент — глава государства с неограниченным правом кадровых изменений в правительстве, постольку именно правительство отвечает перед обществом за результаты проводимой им социально-экономической политики. Президент же не несет прямой ответственности за его

деятельность, потому что он не глава исполнительной власти. Ельцин с самого начала отдавал себе отчет: кабинет будет полностью зависеть от его воли. А это означает, что уже по первоначальному замыслу в четвертой республике предполагалось политически слабое и несамостоятельное правительство.

Наконец, перед авторами Конституции встал новый и важный вопрос о роли партий. Уже осенью 1993 года Ельцин вплотную столкнулся с феноменом новых российских партий. Во-первых, перед ним была довольно сильная, хотя и деморализованная октябрьскими событиями, компартия Российской Федерации, возрожденная на основе прежней КПСС. Тогда она только начинала свою борьбу за возвращение во власть. Во-вторых, уже были ЛДПР и “Яблоко”. В-третьих, в стране возникло огромное количество мелких демократических партий, таких, как партия конституционных демократов, конституционно-демократическая партия, республиканская партия, ДПР, РДДР и другие. Не без участия президента были созданы специально под выборы 1993 года “Выбор России” и ПРЕС. Было необходимо принять решение, что же делать со всем этим партийным многообразием, учитывая, что большинство из них, по существу, претендовали только на участие в выборах во вновь создаваемую Государственную Думу и не придавали особого значения другим видам политической деятельности. А Думу Ельцин рассматривал как орган пока не “опасный” для себя и поэтому на судьбу партий и избирательного законодательства смотрел как на вопрос второстепенный.

В решении этого “второстепенного” вопроса главную роль сыграли демократы из президентского окружения. Поскольку в

основном это были москвичи, была введена избирательная система, которая позволяла им, не выезжая из столицы и не особо утруждая себя работой с избирателями в регионах, стать депутатами нового российского парламента. Они выбрали, с их точки зрения, беспримысленную схему, которая и легла в основу избирательной системы. Согласно этой схеме половина депутатов избиралась по партийным спискам, а половина в одномандатных округах по мажоритарному принципу в один тур. На фоне разгрома левой оппозиции в октябре 1993 года демократы рассчитывали таким образом триумфально пройти в новый парламент. При этом московская верхушка демократического движения стремилась гарантировать себе места в Думе по партийным спискам, когда голоса в регионах, как им казалось, набирались благодаря подготовленной в Москве телевизионной пропаганде, а самим регионам была отдана только половина мест, да и то не вся, потому что значительное число округов составили округа двух столиц — Москвы и Санкт-Петербурга. Ельцин, с легкостью принимая решение о такой избирательной системе, не мог конечно, тогда предполагать, к каким серьезным последствиям это приведет. Для него, как мы уже говорили, задача заключалась в том, чтобы максимально обезопасить себя от Государственной Думы, как бы она ни была сформирована; вопрос же ее формирования он считал не столь важным. Точно так же, видимо, как считал второстепенной и саму проблему судьбы и роли политических партий, потому что всегда строил свою стратегию как непартийный политик, как “отец нации”, ее харизматический лидер, не связанный с отдельными политическими партиями и группировками.

Таким образом, группа демократов в окружении Ельцина легко провела указы о смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системе. Это произвело революцию в избирательной системе и в судьбе многопартийности в России. Впервые с 1917 года и второй раз во всей многовековой истории страны политические партии получили законное право участия в выборах, право выдвигать свои партийные списки, что, с одной стороны, давало возможность Ельцину выглядеть в глазах общества, и не в последнюю очередь в глазах Запада, истинным демократом, сторонником реальной многопартийности, которая была одним из основных лозунгов его политической карьеры, а с другой стороны, он действительно рассчитывал, что патронируемые им блоки “Выбор России” и ПРЕС получат большинство в Государственной Думе, обеспечив ее лояльность по отношению к президенту.

## Глава 4

### От указов к законам

В первых главах мы уже отмечали, что Борис Ельцин и его команда, подготавливая Конституцию новой российской республики, заложили в нее очень важный и практически воспроизводящий дореволюционную схему власти принцип конкурирующей компетенции между президентом, имеющим право издавать указы, которые носят нормативный характер и обязательны к исполнению на всей территории Российской Федерации, и Государственной Думой, которая имеет право принимать федеральные законы. Вместе с тем, сравнивая эту появившуюся систему власти с той, что была создана октябрьским манифестом 1905 года, надо признать, что, конечно же, нынешняя Дума была наделена в целом более серьезными полномочиями, чем дореволюционная — орган в большей степени законосовещательный при решающем законотворческом праве императора. Современная Государственная Дума по аналогии с западными парламентами наделялась исключительным правом принимать законы, что ставило ее в более высокое статусное положение, чем четыре дореволюционные Думы. Между тем авторы Конституции надеялись, что институционально, политически и формально они обеспечили своему лидеру — Б.Н. Ельцину — доминирование в конкуренции с Думой и, в конечном счете, не сомневались, что такой инструментарий власти, который был описан в главе “Замысел”, даст ему полную свободу рук для проведения тех политических и социально-экономических реформ, которые он считал необходимыми.

В этой связи тем более интересно посмотреть, как на самом деле обстояло дело и как развивалась эта невидимая миру конкуренция двух законодательных титанов, каждый из которых имел право на издание собственного законодательства.

Статистика указов и законов с 1994 по 1998 год такова<sup>1</sup>.

### СНОСКА!!!

1 Стоит оговориться относительно точности приводимой статистики, так как мнение о том, какой указ считать нормативным, то есть имеющим соответствующий предмет регулирования, обычно решаемый законом, у разных исследователей может быть разным.

В 1994 году президент издал 95 нормативных указов (так или иначе вторгающихся на законодательное поле).

В 1995 году их количество уже снизилось до 51.

В 1996 году им было издано 57 указов, то есть число нормативных актов, вышедших из-под пера президента, вновь несколько возросло, что вполне объяснимо спецификой выборного года. (Ниже я расскажу подробнее об активизации законодательного творчества президента этого периода.)

В 1997 году количество нормативных указов упало до 20. И наконец, в 1998-м их было издано только 7.

Количество же законов, принимаемых Думой, напротив, с каждым годом росло. Хотя и здесь были некоторые спады, например, в 1996 и 1997 годах. Возможно, они были связаны с трудным прохождением бюджетов на 1997 и 1998 годы, когда



просто не оставалось времени на остальной законотворческий процесс. Не мог не сказаться на этом и политический кризис всех последних лет, вызванный постоянной сменой правительств и практически полной потерей взаимопонимания между президентом и Думой, приведшей к попытке провести процедуру импичмента. А вот подготовка к парламентским выборам подействовала на работоспособность Думы благотворно. Но как бы то ни было, влияние этих факторов оказалось не столь значительным.

Всего в первом, 1994 году Дума приняла 40 законов (имеются в виду те законопроекты, которые были приняты, подписаны президентом и вступили в силу, не считая ратификации международных договоров).

В 1995 году их количество выросло почти в четыре раза — 159.

В 1996 году Дума приняла 106 нормативных актов.

В 1997-м — 85.

В 1998 -м — 128.

При этом, помимо количественных, происходили и очень важные качественные изменения. В 1994—1995 годах лавина президентских указов была крайне неравнозначна по содержанию, они могли быть как очень широкими по сфере регулирования, так и узкими, локальными, в то время как Дума только начинала свою законодательную деятельность, причем практически с нуля, и, естественно, принимала мало законов. Тогда еще не было многочисленных депутатских поправок и предложенных изменений в законы, поскольку отсутствовало базовое, в том числе кодифицированное, законодательство. Первые три года ее работы были посвящены в основном принятию крупных

основополагающих актов. Только начиная с 1996 года в Думе пошли законы о поправках в действующие законы. Сейчас они составляют львиную долю всего нового законодательства.

У президента же все было наоборот. В 1994—1995 годах он заполнял пробелы, издавая крупные указы по экономической, земельной, социальной реформе, по налогам и тарифам. Затем, в 1995 и 1996 годах, вносил в них поправки. А с 1997 года его нормотворчество стало носить довольно странный характер. В это время принималось огромное количество указов, которые главным образом отменяли действие ранее изданных им же нормативных актов, касающихся экономики, госстроительства, права, социальных вопросов.

Таким образом, лидирующая роль президента в создании нового российского законодательства наиболее ярко проявилась в 1994 году, когда им были изданы самые важные указы в экономической, социальной и государственно-правовой сферах. Еще за день до формального появления четвертой республики, 11 декабря 1993 года, Ельцин своими указами утвердил главные атрибуты ее государственности — флаг и гимн Российской Федерации. Среди первых указов президента можно отметить также указ “Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы”. Рискнем предположить, что, думая о необходимости принятия Земельного кодекса, Ельцин заранее готовил ему почву.

Впрочем, еще один указ, также принятый до открытия первой Государственной Думы — “О мерах по реализации законодательных актов о несостоятельности (банкротстве) предприятий”, — имел нетипичную судьбу для большинства

президентских указов того времени. Он просуществовал больше пяти лет из-за нерасторопности Думы, вплоть до принятия соответствующего закона о банкротстве в 1998 году.

Поскольку в 1994—1995 годах одна из главных задач политики президента состояла в изменении формы собственности, большое количество указов было связано с приватизацией государственного имущества: с передачей части госсобственности — крупнейших компаний и предприятий — для акционирования, а также с регулированием процесса участия граждан в приватизации. В 1994 году Ельцин издал указы о закреплении в федеральной собственности акций нефтяных компаний, о реализации акций РАО «Газпром». Своими указами он регулировал порядок приватизации НПО «Энергия» им. академика С.П. Королева, предприятий по первичной переработке сельхозпродукции, обслуживанию и обеспечению агропромышленного комплекса; вводил перечень предприятий и организаций, не подлежащих приватизации, а также устанавливал меры по защите интересов граждан на этапе перехода от чековой к денежной приватизации.

Понимая, как важно создать условия для формирования эффективно действующей банковской системы, а также решения вопросов налогообложения и принятия бюджетов (как федерального, так и местных), Ельцин издает указы о совершенствовании работы банковской системы, о взаимном представительстве правительства РФ и Центрального банка РФ, о национальном банковском Совете, вносит изменения и дополнения в указ от 22 декабря 1993 года о налогообложении и о взаимоотношениях бюджетов различных уровней. Своими указами

он активно регулирует таможенную и другие сферы, являющиеся доходообразующими.

Назову наиболее важные указы 1994 года.

В экономической сфере, кроме названных выше, это указы об инвестиционной деятельности: “О некоторых мерах по стимулированию инвестиционной деятельности, в том числе осуществляемой с привлечением иностранных кредитов” и “О защите интересов инвесторов”; недрах — “О вопросах соглашений о разделе продукции при пользовании недрами”; фондах — дорожном, президентских программах, социальной поддержки населения; ценных бумагах — “О мерах по государственному регулированию рынка ценных бумаг” и “О некоторых мерах упорядочения деятельности на рынке ценных бумаг”, а также указ “Об усилении госконтроля за отпуском и реализацией драгоценных металлов и драгоценных камней”. (Попутно замечу, что последнюю сферу, в отличие от других, президент по воле парламента оставлял за собой довольно долго — закон “О драгоценных металлах и драгоценных камнях” был принят Думой только в 1998 году.)

В сфере социальной — указы о пенсионном обеспечении (5 указов); о пособиях и компенсациях: “О единовременной компенсации вкладчикам Сбербанка России”, “О повышении размеров компенсационных выплат”; страховании: “Об основных направлениях государственной политики в сфере обязательного страхования”.

Но, пожалуй, самый значительный вклад в 1994 году президент внес своими указами в государственно-правовую сферу законодательства. Я имею в виду самые важные для становления

политической системы указы, касающиеся избирательного права: “Положения” о выборах в депутаты Совета Федерации и Государственной Думы; органов местного самоуправления: “О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации”, “О мерах по обеспечению реформы местного самоуправления”, “О некоторых вопросах досрочного прекращения полномочий главы местного самоуправления”; о полномочиях правительства: “О полномочиях правительства РФ по осуществлению передачи объектов федеральной собственности в госсобственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность”; судебной реформы: “О мерах по реализации Концепции судебной реформы”. И наконец, указы о таких важнейших институтах государства, как Конституционный суд и Уполномоченный по правам человека.

В 1994 году молодая, только что избранная Дума, несмотря на то, что в первые месяцы она преимущественно занималась собой, решая вопросы организации своей работы — распределения депутатов по комитетам и комиссиям, выборов руководства и утверждения регламента, — к лету уже имела в своем активе ряд законов, перекрывавших сферу действия ельцинских указов. Именно тогда она приняла, в частности, закон “Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ”, который меньше чем через год дополнили законы о выборах самого президента, депутатов Государственной Думы, о схеме одномандатных округов, о референдуме и о порядке формирования Совета Федерации. Таким образом, это поле для президента очень скоро оказалось полностью закрыто.

Дума начала входить во вкус. Дух соревнования с президентом и требования жизни заставляли ее принимать все новые законы. В результате уже к концу 1994 года думскими законами были перекрыты и вытеснены все пенсионные указы Ельцина. Первая часть Гражданского кодекса, принятая в том же году, лишила его права самостоятельно регулировать значительную часть экономической сферы. А после принятия налоговых законов Дума отобрала у Ельцина возможность регулирования и этой очень важной для него области.

Подводя итог первого года существования Государственной Думы в четвертой республике, нельзя не сказать и о том, что с самого начала она исключительно серьезно отнеслась к подготовке главного своего ежегодного документа — бюджета. Так, если бюджет на I квартал 1994 года по понятным причинам формировался еще президентом и был утвержден его указом, то остальную часть года страна жила уже по бюджету, принятому Думой. И почти одновременно с ним она приняла закон “О порядке рассмотрения и утверждения бюджета на 1995 год”.

Именно 1995 год стал годом “великого перелома”. Ситуация менялась с каждым месяцем, с каждым принятым Думой законом.

Законы об общих принципах организации местного самоуправления, о внешнеторговой деятельности, о Центральном банке, госслужбе, регулировании производства и оборота этилового спирта, о ветеранах и инвалидах, о ФСБ, Счетной палате и прокуратуре, о почтовой связи и сельскохозяйственной кооперации, о тарифах на электроэнергию и тепло постепенно закрывали для Ельцина одну сферу регулирования за другой. Как я уже говорил, полностью выпало из его ведома избирательное

законодательство, частично — налоги (например, после принятого Думой закона “О налоге на добавленную стоимость” президент больше не издавал указов об НДС).

Б.Н. Ельцин лишился также права издавать указы по страхованию, так как Дума приняла законы о страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования, Государственный фонд занятости и Фонд обязательного медицинского страхования и соответствующие тарифы страховых взносов в эти фонды. Тем самым президент потерял возможность регулировать область, которая по своей финансовой значимости и объему оборачиваемых средств вполне сравнима с ежегодным бюджетом страны. А также утратил контроль за установлением минимального размера оплаты труда, пенсий и порядка их индексации.

Закон о финансово-промышленных группах перекрыл бурную деятельность президента по государственной поддержке “Интерроса”, АвтоВАЗа, КамАЗа и других его любимцев. А принятые в 1995 году кодексы — Арбитражно-процессуальный и Водный, конституционные законы “Об арбитражном суде” и “О референдуме” нанесли Ельцину-законодателю еще несколько чувствительных ударов. И наконец, закон “О международном договоре РФ”, регулирующий процедуру принятия и ратификации международных правовых документов, лишил его возможности менять по своему усмотрению установленные Думой правила в этой области.

Со своей стороны президент ответил на эту лавину законов указами об агропромышленном комплексе (переоформление задолженности предприятий АПК по централизованным кредитам

и обеспечение их техникой для уборки урожая); об акционировании предприятий и залогах акций, о порядке управления и распоряжения акциями, находящимися в федеральной собственности. А также — о государственной фельдъегерской службе РФ, о естественных монополиях, инвестиционной политике (повышении ее эффективности), о лотереях, информатизации, рекламе (о правах граждан на охрану здоровья при распространении рекламы — “Минздрав предупреждает...”), об отмене таможенного контроля на границе с Республикой Беларусь, о приватизации недвижимых памятников, политическом убежище, развитии города-курорта Сочи, о добыче и использовании драгметаллов и алмазов и тому подобное.

Но в целом, как мы наглядно убедились, сражение-95 выиграла уже Дума. И речь здесь идет, конечно, не о количестве, которое было примерно одинаково, а о широте и значимости принятых ею нормативных актов.

1996 год. Измученная выборами VI Дума, так же, как и ее предшественница в 1994-м, начала с внутренних выборов. Однако в отличие от нее, благодаря пакетному соглашению, она довольно быстро справилась с этой задачей и перешла к принятию законов.

Основные из них перекрыли практически все оставшиеся за президентом законодательные сферы. Вторая часть Гражданского кодекса, Семейный и Уголовный кодексы, законы “Об акционерных обществах”, “Соглашения о разделе продукции”, “О рынке ценных бумаг”, “О производственных кооперативах”, “О профессиональных союзах, их правах и гарантиях” — вот только малая часть из общего числа принятых в 1996 году нормативных актов. К тому же уже третий год подряд Дума принимала



федеральный бюджет (и с этого года устанавливала перечень федеральных целевых программ и ведомственную структуру расходов бюджета).

Приняв большое количество основополагающих законов, Дума занялась поправками к ним. Были приняты дополнения и изменения в законы “Об основных гарантиях избирательных прав граждан”, “О статусе депутата Совета Федерации и Государственной Думы”, “О дорожных фондах”, “Об общих принципах организации местного самоуправления”, НДС и налоге на прибыль, изменен закон “Об акцизах”.

У президента в начале 1996 года, накануне предстоящих выборов, законодательная деятельность также приняла не менее активный характер. Однако большинство указов теперь лишь закрывали узкие бреши, оставленные думцами в отдельных областях законодательства. Прежде всего — в области земельных отношений. Из-за непринятия Земельного кодекса здесь все еще оставалось широкое поле регулирования, и президент не преминул его занять: им были подписаны указы “О праве собственности граждан и юридических лиц на земельные участки под объектами недвижимости в сельской местности” и “О реализации конституционных прав граждан на землю”. Среди действительно важных указов можно отметить также указ “О дополнительных мерах по развитию ипотечного кредитования” (сам закон “Об ипотеке” был принят Думой только в 1998 году).

В большинстве же случаев он принимал указы, так сказать, вдогонку уже существующим законам, находя в них те или иные пробелы. Например, в указе о защите прав акционеров акцент делался на обеспечение защиты интересов государства как

собственника и акционера. В указе об усилении госконтроля за оборотом алкогольной и табачной продукции — на товары иностранного производства; о внешнеторговой деятельности — на регулирование бартерных сделок. Или же они являлись правовыми актами, вторгающимися в компетенцию правительства.

Довольно много президентских указов при этом касалось оборонной области, которая находилась в ведении Ельцина-главнокомандующего: об оборонной промышленности, военном строительстве, гражданской обороне, о социальной защите и льготах для военнослужащих.

Если особенностью 1996 года для думцев стала серьезная работа над поправками к законам, то Ельцин занялся, и тоже всерьез, своими выборами, о чем свидетельствует большое число указов (больше 50), которые иначе как популистскими, “предвыборными” не назовешь. Эти указы обещали помощь и поддержку детям, старикам, ветеранам, инвалидам, военным, малым и средним предпринимателям, огородникам и садоводам, деятелям науки, культуры и искусства. Все эти указы, разумеется, после победы были отправлены в архив и забыты. Никто и ничего, кроме президентской моральной поддержки, как правило, не получил. Исключение составили, пожалуй, только деятели культуры, да и то лишь те, кто участвовал в кампании “Голосуй, а то проиграешь”.

В 1997 и 1998 годах Государственная Дума продолжила свою активную законотворческую деятельность, приняв целый ряд законов и поправок к ним. Среди них конституционные законы “О правительстве РФ”, “О судебной системе”, “Об Уполномоченном по правам человека”, федеральные законы “О приватизации

госимущества и основах приватизации муниципального имущества”, “О тарифах страховых взносов”, “О лизинге”, “О несостоятельности (банкротстве)”, “Об ипотеке”, “О драгоценных металлах и драгоценных камнях” (наконец-то!), ряд налоговых законов — о налогах на игорный бизнес, о едином вмененном налоге, новых ставках земельного налога. А также — Бюджетный, Уголовно-исполнительный, Лесной, Воздушный и Градостроительный кодексы. И что особенно важно — первую часть Налогового кодекса. Я уже не говорю об огромном количестве поправок к действующим нормативным актам.

У президента же, напротив, в это время наблюдается явная тенденция к снижению нормотворческой активности. Из довольно большого количества подписанных им за два года указов только 27 можно отнести к нормативным: все о тех же драгкамнях и драгметаллах (пока не было закона), о реформе жилищно-коммунального хозяйства, несколько указов из военной сферы. Из-за того, что Дума в который раз отклонила Земельный кодекс, президент продолжал (и продолжает) контролировать и эту область, издавая указы “О гарантиях собственникам объектов недвижимости в приобретении в собственность земельных участков под этими объектами” и “О продаже гражданам и юридическим лицам предназначенных под застройку земельных участков, расположенных на территориях городов и сельских поселений, или права их аренды”.

В этот период произошел весьма примечательный случай, иллюстрирующий победоносный характер наступления Думы в ходе ее борьбы за свои права законодателя. Летом 1998 года с подачи правительства С.В. Кириенко появляется указ президента

“Об индексации ставок земельного налога”, противоречащий уже принятому ранее Думой закону. В суды начинают поступать иски граждан, и президенту не остается ничего иного, как только дезавуировать неудачную попытку обойти своего соперника по законотворчеству. После чего не было издано ни одного нормативного указа, касающегося таких важнейших сфер, как налоги, приватизация, акционирование. Но потеряв одно право — быть законодателем, президент начинает все активнее вмешиваться в деятельность исполнительной власти, издавая указы, которые по своему статусу сродни постановлениям и распоряжениям правительства, вроде указа “О мерах по обеспечению безусловного исполнения решения о взыскании задолженности по налогам”. Что это за “безусловное исполнение”? Разве раньше оно носило условный характер? Такой указ говорит только об одном — о нарастающей слабости, немощи государства. Но при том, что за весь 1998 год вышло только 7 нормативных указов, видимость законотворчества сохраняется. Президент по-прежнему стремится регулировать все. Даже то, что уже давно урегулировано законами. Он управляет федеральной собственностью за рубежом, телевидением и радиовещанием, Малым театром, водными путями и дорожным движением (указ “О дополнительных мерах по обеспечению безопасности дорожного движения”). Еще одна характерная и естественная особенность президентского творчества 1998 года — огромное количество указов о назначениях и отставках.

Итак, мы наглядно убедились: за пять лет существования четвертой республики проявилась ясная и четкая тенденция — президент год от года терял возможность издавать указы, которые

имели силу законов, будучи все больше ограниченным флажками, которые выставляла ему Государственная Дума. Каждый раз, подписывая любой, самый малозначимый с виду закон, принятый Думой и одобренный Советом Федерации, он тем самым подписывал приговор своей возможности, своему праву подписать указ в этой области. Каждый раз, когда Дума принимала новый закон и доводила его до президентской подписи, она одерживала маленькую победу над Ельциным-законодателем, все дальше отодвигая президента от права регулировать ту или иную сферу правовых отношений.

Авторы Конституции, которые стремились дать право и возможность президенту лидировать в этой сфере, недооценили нескольких вещей. Во-первых, настойчивость и энергию народного представительства в лице Государственной Думы. Государственная Дума на удивление быстро смогла самоорганизоваться и нащупать все слабые стороны выстроенной президентом и авторами Конституции системы оборонительных редутов и флешей. Депутаты и иные субъекты законодательной инициативы довольно скоро научились выполнять все необходимые формальности: правильно писать финансово-экономические обоснования, пояснительные записки, получать заключения правительства, то есть выполнять те формальные требования к законам, которые предъявляла Конституция. Буквально через несколько месяцев после начала работы первой Думы четвертой республики все законы штамповались в стандартном исполнении, исключаящем формальные придирки. Во-вторых, очень быстро Государственная Дума научилась использовать такие “военные хитрости”, как согласительные комиссии с Советом Федерации. Если в первые

месяцы работы Думы согласительная комиссия с верхней палатой была скорее исключением, неким экзотическим институтом, то уже в 1995, 1996, а тем более в 1997 и 1998 годах это стало обычной рутинной практикой в ее деятельности, фактом обыденного депутатского распорядка. Почти в пятидесяти случаях из ста депутаты, принимая закон, уже заранее настраивались: будет вето Совета Федерации, надо будет создавать согласительную комиссию, после чего закон, предложенный Советом Федерации в редакции согласительной комиссии, наберет конституционное большинство, что совершенно естественно. В-третьих, депутаты очень быстро поняли слабость всей конструкции в той части, которая касалась согласительной комиссии с президентской стороной. Часто это выглядело так. Закон, принятый Думой и поддержанный — после согласования — Советом Федерации, “заветированный” президентом, добродушно предлагался Думой к рассмотрению на совместной с президентской стороной комиссии. После этого президент, а точнее, его администрация отписывала его какому-нибудь из своих сотрудников, который подходил к этому закону совершенно формально, давая к нему 10—15 незначительных замечаний. Затем Дума с удовольствием принимала эти замечания к совершенно неприемлемому для президента закону и дружно голосовала за его принятие. Ничего не подозревающий Совет Федерации тоже голосовал за законопроект якобы в редакции президента. После чего изумленный президент, а точнее, его администрация получала на подпись формально принятый “в редакции президента” и поддержанный обеими палатами, но содержательно неприемлемый закон. В этом случае президент должен был, скрепя сердце,

подписывать законы в сфере, которую он не хотел бы отдавать на регулирование Государственной Думе или был против содержания такого закона.

Государственная Дума в этой конкуренции с президентом очень быстро показала свою изворотливость, умение виртуозно, пользуясь самыми разнообразными методами, вести свою игру и выигрывать. В этой схватке президент, как правило, проявлял себя как тяжелый гигант, против которого находился увертливый, ловкий соперник, каждый раз уходивший из-под удара и каждый раз способный найти у соперника слабые стороны, поставить ему хитроумную подножку, обвести вокруг пальца, запутать неверными движениями корпуса и т.д.

Президент переоценил также собственные возможности по блокированию законодательной инициативы Думы. Совет Федерации оказался в действительности куда менее лояльным президенту, и из года в год это проявлялось все более отчетливо. Если в 1994 году механизм ветоирования неприемлемых законопроектов в Совете Федерации работал практически безотказно и доказывал свою прочность в 1995-м, то уже начиная с 1996 года он все чаще стал давать сбои. Первым показательным для общественного мнения примером явилось преодоление президентского вето на закон о реституции культурных ценностей времен второй мировой войны в апреле 1997 года. Это был факт публичной пощечины президенту, когда Ельцин вынужден был подписать закон, преодолевший его вето в обеих палатах. Позже он все-таки отказался его выполнять, подав апелляцию в Конституционный суд. И тем не менее механизм дал сбой.

И наконец, президент недооценил то обстоятельство, что модель законодательной инициативы, которая была принята в рамках четвертой республики, имела еще один внутренний парадокс, а именно: правительство, созданное президентом и под президента, оказалось фактически в этом состязании на стороне его главного конкурента — Государственной Думы. Правительство, которое по Конституции обладало правом разрабатывать и представлять в Думу на рассмотрение законы, по своим функциональным обязанностям должно было стать и стало, пожалуй, самым главным субъектом законодательной инициативы. Оно было обязано вносить огромное количество законопроектов в экономической, социальной и государственно-правовой областях и активно этим пользовалось.

В 1994 году правительство внесло 67 законопроектов, в 1995 — 93, в 1996 — 137, в 1997 — 127 и в 1998 году — 134.

Как видим, из года в год количество вносимых правительством законопроектов возрастало. Всякий раз, когда Дума принимала внесенный правительством законопроект, даже если он не был согласован с президентской стороной, а Совет Федерации его поддерживал, у президента не было морально-политических оснований его не подписывать.

Итак, надежды авторов Конституции четвертой республики на то, что конкуренция в законодательстве, в которой, как они были уверены, победителем всегда будет президент, рухнули уже к концу четвертого года президентства Б.Н. Ельцина. В тот момент, когда он избирался на второй срок, эта борьба оказалась проиграна, и после этого он уже не мог с помощью указов обеспечить монопольное проведение своей социально-



экономической политики. Природа президентской власти, которая закладывалась в Конституцию в этой части, была безнадежно подорвана. Одна из фундаментальных основ президентства, а именно право главы государства быть законодателем, равным, а может быть, даже опережающим Государственную Думу, была сравнительно быстро разрушена.

## **Глава 5**

### **Дума как законодатель**

Конституция четвертой республики определяет, что Федеральное Собрание — это законодательный и представительный орган Российской Федерации. Как известно, оно состоит из двух палат: Государственной Думы и Совета Федерации. О Совете Федерации речь пойдет в отдельной главе, здесь же мы сконцентрируем свое внимание на Думе. Тем более, что, если говорить о двух главных составляющих политической природы любого парламента, а именно — законодательной природе и представительной, — то они, конечно же, в наибольшей степени сосредоточены (в случае существования двухпалатного парламента) в палате представителей или палате

депутатов. Потому что именно она принимает законы, и именно она избирается напрямую всем населением, в силу чего совмещает в своей единой природе и законодательную, и представительную функции.

В этой главе мы рассмотрим законодательную природу Государственной Думы в ее нынешнем виде.

Законодательную природу парламента Гегель в своей “Философии права” сформулировал так: выражение всеобщей идеи в ... форме закона<sup>1</sup>.

СНОСКА!!!

<sup>1</sup> См.: *Г.В. Гегель. Философия права.* — М.: Мысль, 1990. С. 336.

Следовательно, общий смысл законодательства состоит в установлении неких общеобязательных правил для общества в виде закона. Представительную функцию парламента Гегель видел в представлении интересов гражданского общества — прежде всего таких его составляющих, как сословия и корпорации. Гегель писал об этом в 20-е годы XIX века. Если же перевести его мысль на современный язык, то можно сказать: законодательная природа парламента — это монополия народного представительства на право принятия общезначимых и общеобязательных актов в виде законов, а его представительная природа — это институциональное воплощение господствующих в обществе настроений, концентрация в рамках парламентского института

групповых и корпоративных интересов, место их открытого столкновения и публичной защиты.

Посмотрим, как на практике реализуется законодательная природа нынешней Думы. Прежде всего надо сказать, что она осуществляется по двум основным направлениям: в виде собственно законодательной процедуры и в виде содержательного развития законодательства. Законодательная процедура сводится к формальным правилам рассмотрения законодательных инициатив, а содержательная сторона — к самому процессу развития и становления нашего законодательства. При этом, говоря о законодательной процедуре, необходимо отметить следующее: в России беспрецедентное количество институтов и лиц, которые могут вносить в Думу законопроекты. Их общее число составляет 722. Что это за субъекты законодательной инициативы? В первую очередь — это 450 депутатов самой Государственной Думы (реальное число депутатов всегда чуть меньше). Затем — 178 членов Совета Федерации (в это число включены и два члена Совета Федерации от Чечни, хотя, по понятным причинам, их места долгое время вакантны). Плюс, что парадоксально и довольно любопытно, Совет Федерации как палата тоже имеет право законодательной инициативы, то есть, получается схема:  $178 + 1$ . Затем — законодательные собрания субъектов федерации (их у нас, если считать Чечню, 89); два высших суда Российской Федерации, Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. Итого — 722 субъекта законодательной инициативы. Что, учитывая их разноплановость, естественно, лишь усиливает общую неразбериху в законодательном процессе.

Далее, законодательная процедура включает в себя четыре стадии. Они очень простые.

Первая: законопроект вносится в Думу.

Вторая: законопроект рассматривается Думой.

Третья: если он принимается, то передается на рассмотрение в Совет Федерации.

И четвертая — в случае поддержки со стороны Совета Федерации законопроект дожидается подписи президента и вступает в силу после подписания и опубликования.

Внутри Думы законодательная процедура также сводится к четырем этапам.

Первый: внесение законопроекта и его предварительное рассмотрение.

Второй: подготовка и проведение первого чтения.

Третий: подготовка и проведение второго чтения.

Четвертый: подготовка и проведение третьего чтения.

При этом есть одно исключение, когда законопроект рассматривается в четырех чтениях, — это ежегодный бюджет страны.

Обратимся теперь к более детальной схеме, когда только для принятия закона в Думе законопроект проходит через различные инстанции, принимающие те или иные процедурные решения, включая председателя Госдумы, профильный комитет, Совет Госдумы, пленарное заседание и так далее. Всего 12 основных стадий с момента внесения законопроекта. Если же сюда приплюсовать еще остановки, которые делает этот “поезд” в Правовом управлении, у лингвистов, в аппарате комитетов, в Секретариате Совета Думы и так далее, то общее их число в

среднем достигает 60 (см. схему, разработанную Аналитическим управлением Думы).

### СХЕМА!!!

Таким образом, движение законопроекта в Думе перед первым чтением — это целая паутина согласований, перемещений, потоков, сбора информации, подготовки документов и т.д. Аналогично выглядит подготовка ко второму и третьему чтениям. При этом мы не рассматриваем процедуру, связанную с отклонением законопроектов президентом и Советом Федерации. Она еще более сложна и извилиста, чем относительно прямой путь прохождения федерального закона, не осложненный ветированием верхней палаты и главы государства.

Конечно, все эти процедуры часто нарушаются самой палатой. Порой, в зависимости от обстоятельств, нижняя палата принимает закон сначала в первом чтении, и тут же он принимается в целом, чтобы немедленно отправить его в Совет Федерации, что сразу втрое, вчетверо сокращает весь путь.

К тому же Дума довольно часто принимает финансово-экономические законы, когда к ним нет заключения правительства, что заведомо обрекает законопроект на возвращение президентом без рассмотрения. Иногда случаются и иные нарушения. Но в целом можно сделать вывод, что с точки зрения процедурной техники, с точки зрения демократии как процедуры, наш парламент вполне овладел техникой и принципами современной

“процедурной демократии”. По этому параметру он вполне может считаться парламентом профессиональным, хорошо организованным и способным принимать достаточно качественные законопроекты. Это подтверждается как анализом думской статистики, так и существенным снижением числа и степени допускаемых палатой процедурных нарушений, оценкой качества лингвистической правки документов и правовой экспертизы законопроектов.

Гораздо сложнее разобраться с содержательной стороной российского законодательного процесса. Чтобы понять, с чем мы имеем здесь дело, мне придется вначале привести, рискуя утомить ими читателя, ряд цифр, которые весьма показательны и не так широко известны.

Остановимся на деятельности нынешней Государственной Думы (кто-то считает ее шестой, хотя правильней, видимо, считать ее второй в новейшей российской истории). Но для начала вернемся к тем 722 субъектам законодательной инициативы, о которых мы уже упоминали.

Что же они внесли во вторую Государственную Думу за первые два года? Обратимся к статистике.

За эти два года — 1996 и 1997 — президент внес 2,3 процента от общего числа всех внесенных в Думу законопроектов; Совет Федерации и его отдельные члены — 7,3 процента, а бесспорными “чемпионами” и, похоже, вечными, если не изменится конституционная система, являются сами депутаты Госдумы — 54,3 процента. Далее, правительство — 20 процентов, то есть каждый пятый законопроект; законодательные

органы субъектов федерации — 15,1 процента всех инициатив. И наконец, высшие суды Российской Федерации — 0,5 процента.

Таким образом, первый парадокс, на который мы наталкиваемся, заключается в том, что в сумме законодатели как федеральные, так и региональные, внесли 76,7 процента всех законопроектов. В то время как исполнительная власть — президент и правительство — лишь 22,3 процента.

По этому поводу сразу возникает недоумение, ведь такая картина явно парадоксальна в условиях сильной президентской республики, когда основные административно-распорядительные и экономические полномочия, казалось бы, находятся в руках президента и исполнительной власти. Совершенно очевидно (и статистика об этом свидетельствует), что в данном случае существует серьезный дисбаланс взаимной ответственности между законодательными и исполнительными органами власти как в центре, так и на местах. То есть названный парадокс состоит в том, что хотя у парламента много законодательных идей, он все-таки не отвечает за их практическую реализацию. Если иметь в виду реальное положение дел.

И одновременно с этим просматриваются еще две интересные тенденции. С одной стороны, за указанные годы постепенно, хотя и незначительно, уменьшается доля законопроектов, внесенных депутатами Госдумы (она снизилась примерно с 60 до 50 процентов). А с другой стороны, заметно растет доля инициатив Совета Федерации и субъектов федерации, которая за эти же два года поднялась с 15 до 30 процентов. По всей видимости, это говорит о том, что реальный федерализм, в том числе и в законодательной сфере, набирает обороты, и верхняя палата, как и

законодательные органы субъектов федерации, все больше стремится воспользоваться данным им Конституцией правом на законодательную инициативу на федеральном уровне. Таковы доли в процентах.

Теперь посмотрим абсолютные цифры. За рассматриваемые два года Совет Государственной Думы, согласно существующему регламенту, принял к рассмотрению чуть больше полутора тысяч проектов федеральных законов. При этом в весеннюю сессию 1998 года было внесено еще 250 новых законопроектов. Таким образом, за 5 сезонов около 1750 законопроектов. Здесь мы обнаруживаем еще один парадокс нашей государственной системы. Государственная Дума не вправе отклонить ни одну законодательную инициативу, исходящую от 722 субъектов, если она правильно оформлена. Например, если депутат N внесет в Думу проект федерального закона о выращивании огурцов и других тепличных культур на Марсе и если к нему будет приложена правильно написанная пояснительная записка и любое, пусть даже самое абсурдное, финансово-экономическое обоснование (скажем, будет приложена смета, согласно которой производство тысячи тонн огурцов в районе Южного полюса Марса обойдется федеральному бюджету в полтора миллиарда долларов), то, согласно Конституции и регламенту Думы, Совет Государственной Думы обязан будет принять данный законопроект к рассмотрению и поручить это рассмотрение профильному комитету, в данном случае, видимо, комитету по аграрным вопросам. И более того, опять же в строгом соответствии с Конституцией и регламентом, этот комитет, в свою очередь, должен будет внести его на голосование палаты, а до этого — рассмотреть на своем



заседании и вынести по нему вердикт, вроде того, что Российская Федерация в настоящий период не нуждается в столь крупномасштабной программе по выращиванию огурцов на Марсе. И поэтому комитет предлагает Думе отклонить данный федеральный законопроект. После этого лидеры фракций обязаны будут на Совете Государственной Думы определить дату рассмотрения законопроекта. Депутат N, как инициатор, обоснует необходимость такой федеральной программы, затем выступит содокладчик от аграрного комитета с опровержением доводов докладчика. И лишь потом палата приступит к голосованию, ибо иного способа конституционно прекратить процедуру рассмотрения любого, даже самого абсурдного по существу, но правильно оформленного законопроекта, не существует.

Единственное, что выручает Думу в таких случаях (а число подобного рода инициатив весьма значительно), — это отсутствие в регламенте установленного обязательного срока внесения законопроектов на голосование всей палаты. Поэтому наиболее распространенный способ борьбы с нелепыми проектами — их игнорирование. В результате десятки и даже сотни таких “бородатых” проектов годами лежат на полках шкафов думских комитетов. Счастливое исключение составляют лишь те случаи, когда Совет Думы обнаруживает, что к закону, скажем, нет пояснительной записки или финансово-экономического обоснования. Тогда представители фракций с особого рода удовольствием принимают решение вернуть законопроект автору законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований Конституции и регламента. Но так как люди у нас грамотные и научились правильно “оформлять” законопроекты, то 95

процентов всего, что поступает в Думу, палата вынуждена принимать к своему рассмотрению.

Для того, чтобы Дума могла рассмотреть все то, что поступает в нее, ей необходимо в месяц на пленарных заседаниях обсуждать не менее 75 законопроектов для расчистки тех “завалов”, которые образуются. Другого способа не существует.

Впрочем, в этой связи отчасти обнадеживает тот факт, что объем поступлений новых законопроектов постоянно снижается. В среднем, в 1996 году в месяц поступало 80 законопроектов, в 1997 — 70, а во время весенней сессии 1998 года их уже было только 50. Так что можно надеяться — эта тенденция продолжится и дальше, и постепенно возможности Думы по их рассмотрению будут совпадать с тем потоком инициатив, который она имеет.

Сталкиваясь с огромным количеством законопроектов, первое, что вынуждена делать Государственная Дума, — это отвечать на вопрос, как же в такой ситуации планировать свою работу?

По статистике за два с половиной года среднее число законов, которые она физически успевала рассматривать и принимать в течение месяца, удивительно стабильно. За все 5 сессий одна и та же цифра — в среднем 25 законов в месяц. Ни больше, ни меньше. Учитывая, что время пленарного заседания ограничено, и есть простые законы, которые проходят за две минуты, а есть и такие, которые требуют два и три дня работы. Не говоря уже о бюджете, который обычно высасывает все жизненные соки Думы, и палата занимается им как минимум от трех месяцев до полугода.

Явное несовпадение числа входящих и выходящих законопроектов приводит к росту того, что в советское время называли “незавершенкой”. Если Дума рассматривает 25, а поступает в нее 75, 65 или 55 проектов в месяц, то соответственно каждый месяц эта самая “незавершенка” возрастает на 50, 40 или 30 позиций. Точное число крутящихся сейчас, подобно астероидам, в Государственной Думе законопроектов, принятых к рассмотрению и до которых не доходят руки, не назовет никто. Но по моим скромным оценкам их более тысячи, причем некоторые из них внесены еще в 1994 и 1995 годах.

Автор не раз размышлял о том, что можно было бы сделать с этими, чаще всего абсурдными, законопроектами. В частности, ему не раз приходило в голову, что, может быть, стоит создать своего рода “остров погибших кораблей”, куда свести все эти безнадежные и забытые законопроекты, потом выбрать полдня, выстроить их в длинный и мрачный похоронный список и проголосовать примерно так: название — голосование по отклонению, название — голосование, и тем самым провести массовую чистку, потому что нормального способа проведения их через Совет Думы, через комитеты и через пленарные заседания просто нет. Это реальный пробел нашей Конституции.

Как же Дума планирует свою работу? Каждый год, а точнее — дважды в год палата принимает так называемую примерную программу своей законодательной деятельности.

Почему примерную? Потому что она формируется обычно в январе и в сентябре. После чего правительство вносит, как правило, в Думу один из очередных антикризисных пакетов, а президент, в свою очередь, вспоминает, что он давно собирался

внести очередной закон о борьбе с коррупцией. Комитеты же в это время оседают, что они должны заниматься какой-нибудь реструктуризацией долгов предприятий. И в итоге, уже в ходе самой сессии, намеченная программа сильно “разбухает”. Причем каждый раз ее увеличение по отношению к тому плану, что принимается в январе и сентябре, составляет примерно 40—50 процентов. В частности, весной 1998 года Дума планировала рассмотреть 480 законопроектов, в итоге же их оказалось 685. То есть программа выросла более чем на 200 законопроектов.

Чтобы хоть как-то разобраться в этом непрерывно нарастающем хаосе, Госдума производит два вида структурирования законопроектов. Во-первых, она распределяет их по тематическим блокам. Таких блоков пять: государственное строительство и конституционные права граждан; экономическая политика; социальная политика; бюджетное, налоговое и финансовое законодательство. И пятый блок — оборона и безопасность. И во-вторых, совершенно отдельно существует вид законопроектов, который называется “Ратификация международных договоров”, которые планировать вообще невозможно. Потому что Дума никогда заранее не знает, что и когда будет подписано, что и когда будет внесено в Думу для ратификации. Этим законам просто отведено приоритетное место в пятничных заседаниях Думы. При этом за всеми названными блоками, естественно, закреплены думские комитеты. Всего их 28, и каждый отвечает за определенный блок законов. Скажем, аграрный комитет: его законы входят, как правило, в блок “Экономическая политика”; комитет по законодательству ведет законы первого блока, и т.д.

Мы уже упоминали о том, что в программу 1998 года с учетом всех дополнений вошло 685 законопроектов. Реально же Дума смогла рассмотреть только 276, все остальное ушло на “потом”. Возникает вопрос. Хорошо, Дума расписала законы по тематическим блокам. А в каком порядке их рассматривать? Ведь ясно, что в лучшем случае депутаты в состоянии рассмотреть лишь треть из того перечня, который ими же утверждается в виде плана.

В 1997 году у руководства палаты родилась идея выделять в программе так называемый “раздел номер один” — приоритетные законы. К примеру, если программа на весеннюю сессию 1998 года включала 480 законов, то блок приоритетов состоял из 131 закона. То есть внутри программы они были признаны в качестве самых важных. Что это дает реально? Законы, попавшие в этот перечень, в соответствии с новым порядком автоматически получают преимущество при формировании повестки очередного дня пленарного заседания.

Чего в результате удалось этим добиться? За год работы по этой схеме количество принятых Думой законов из раздела номер один выросло с 45—50 процентов до 70. Иными словами, по итогам весенней сессии 70 процентов законов, которые были запланированы в качестве приоритетных, были приняты. По сравнению с законами из “обычного перечня” это превосходный результат.

Кажется, прогресс налицо. Но появляется еще один неприятный вопрос, о котором много говорят в средствах массовой информации и который часто задают депутатам. Обычно спрашивают, сколько из принятых депутатами законов дошло до подписи президента и вступило в силу? Сошлюсь на статистику,

которая практически неизвестна. Так вот, вопреки общераспространенному мнению, что подавляющее большинство принимаемых Думой законопроектов отвергается президентом и Советом Федерации, цифры говорят об обратном: из принятых в весеннюю сессию 1996 года законов президентом было подписано 77 процентов от их количества; из принятых осенью того же года — 74 процента; из принятых весной 1997 года — 63 процента; осенью того же года — 62 процента. То есть в целом из 473 федеральных законов, принятых Думой в 1996—1997 годах, 336 были подписаны и вступили в законную силу. Часто говорят, что большинство из них — это ратификация международных договоров. Это не совсем так: 115 — законы о ратификации, 4 — федеральные конституционные законы, остальное — обычные федеральные законы.

Таким образом, казалось бы, сам собой напрашивается вывод, что все в порядке. В среднем за два года 71 процент федеральных законов относится к числу подписанных президентом. Однако не надо забывать, что все же остальные 30 процентов были приняты впустую, то есть 3 из 10 законопроектов ушли в “хвосты”.

Что представляет собой в результате всей этой работы правовое пространство Российской Федерации? Оно представляет из себя сегодня довольно странное зрелище. В Российской Федерации все еще действуют, во-первых, десятки, а может быть, даже сотни законов СССР, не считая законов РСФСР. При этом вопрос о степени их применения решают, как правило, сами правоприменители, не обращая внимания на массу существующих

противоречий в терминах между действующей Конституцией и прежним законодательством.

Во-вторых, действует огромное количество указов президента, принятых в период “бури и натиска” (1991—1994), а также не меньшее число нормативных постановлений правительства, регулирующих большое поле правоотношений.

И наконец, само законодательство Государственной Думы тоже далеко не безупречное. В качестве примера сошлюсь на рекламную деятельность, которая регулировалась (к середине 1996 года) двенадцатью различными федеральными законами. Правоприменителю оставалось только догадываться (и это положение сохраняется), что на самом деле подразумевал законодатель, принимая тот или иной закон о рекламе.

Учитывая теперь и эти важные детали, вернемся снова к вопросу о том, как планируется законодательная деятельность в Думе. Определенное, хотя и скорее морально-политическое, воздействие на ее формирование оказывают ежегодные послания президента, не имеющие, однако, никакой обязательной силы для парламента. К тому же президент и его администрация за все прошедшие годы ни разу не высказали официального мнения о концепции законодательной деятельности. Более того, в последние годы (1996—1998) ими даже не утверждалась программа законодательных работ президента, поскольку, видимо, считается, что те законы, которые были внесены когда-то и до сих пор не приняты, полностью исчерпывают его представление о том, как должно развиваться российское законодательство.

Примерно так же влияет на думскую законодательную программу и правительство, принимающее ежегодно свой план

законопроектных работ. Как отмечают специалисты, обычно этот план не содержит в себе никакой концепции, обнаруживая одновременно странный интерес к таким необычным законам, как закон “О зерне”, необходимость и целесообразность которых оспаривается нередко самими правительственными юристами. Как правило, это компиляция ведомственных инициатив, которые подводятся под общую шапку и называются законодательной программой правительства.

Частично на формирование программы оказывают влияние фракции Государственной Думы. Например, в январе 1998 года фракция “Народовластие” предложила в обсуждавшуюся программу пять наименований законов, связанных с земельным оборотом. Но тогда все этим и ограничилось, сами проекты законов так и не появились на свет.

Решающую роль при формировании программы играют обычно комитеты Государственной Думы, которые, будучи профильными институтами, сами определяют свои приоритеты.

Таким образом, на сегодняшний день в Российской Федерации существует очень сложное, внутренне противоречивое, хаотическое правовое поле, в котором действуют абсолютно разные правовые акты, противоречащие друг другу и даже самим себе, так как отсутствует единая стратегия законодательной деятельности. Хотя в то же время нельзя не видеть, что благодаря увеличению числа согласительных процедур эффективность законодательной работы Думы понемногу растет. Об этом свидетельствует статистика деятельности согласительных комиссий: 1996 год — 62 согласительные комиссии Думы с президентом и Советом Федерации; 1997 — уже 100



согласительных комиссий, в 1998 году — еще больше. Процент законов, принятых после согласительных процедур, а также процент принятых приоритетных законов также растет. Количество процедурных ошибок и нарушений снижается. Качество планирования понемногу улучшается, но при этом общий вывод все же неутешителен. Разумеется, можно отчасти совершенствовать законодательную процедуру и дальше, можно повышать процент принятия приоритетных законопроектов, но улучшить всю систему, сделать так, чтобы законодательная процедура была воплощением единой государственной воли всех ветвей и институтов власти, единого представления о развитии правовой системы в стране при сохранении нынешней разногласия в обществе по принципиальным вопросам и современной конструкции власти, когда нет взаимной ответственности и органичного соединения различных ее частей, в принципе невозможно.

Проведенный анализ и статистика законодательного процесса убедительно, на мой взгляд, показывают, как естественные, конституционные, политические и правовые ограничения существующих в России политической культуры и системы власти препятствуют осмысленной, скоординированной и эффективной законодательной деятельности и, тем самым, появлению современного систематизированного российского законодательства.

## **Глава 6**

### **Представительная природа Думы**

Испанский философ Хосе Ортега-и-Гассет как-то заметил, что “Я — это я и мои обстоятельства”. Если применить эту формулу к нашей теме, то можно сказать так: в предыдущей главе мы рассмотрели совокупное “я” парламента как законодателя, в настоящей — поговорим об “обстоятельствах”, которые помогают увидеть связь между Думой и обществом, чтобы попытаться дать ответ на вопрос, в чем, собственно, состоит представительная природа российского парламента.

В упоминавшейся уже “Философии права” Гегель одним из первых провел четкую границу между законодательной и представительной природой парламента. Разумеется, немецкий философ XIX века, писавший о сословиях и корпорациях, представлял себе гражданское общество совсем не так, как представляем его мы. XX век существенно расширил его представления, включив в понятие “гражданское общество” местное самоуправление, СМИ, неправительственные организации и многое другое. Но центральная мысль философа о том, что парламента существует именно как представитель чьих-то интересов и только в этом своем качестве может иметь смысл, далеко не устарела. В частности, А.М. Салмин в своей книге “Современная демократия” также органически увязывает судьбу гражданского общества и судьбу представительной демократии в XX веке.

Представительная природа парламента отражает имеющиеся в обществе корпоративные и иные интересы в рамках конкретного государственного института, который является местом их открытой публичной защиты и согласования.

Подобно тому как взаимосвязаны полушария головного мозга, точно так же неразрывно связаны между собой представительная и законодательная природа парламента. Не будь парламент представительным, его законы не были бы легитимными в глазах общества. Именно связь между парламентом и обществом придает принимаемым законам нормативный характер, после чего они становятся обязательными для каждого гражданина страны и принимаются последним как таковые.

Между тем, эта связь понимается в России пока далеко не всеми, включая специалистов. Так, например, представитель президента в Думе А.А. Котенков считает, что парламент — не место для занятий политикой. Если встать на его точку зрения, то невольно возникает кафкианская модель государства, в котором принимаются законы, совершенно не имеющие отношения к общественным интересам, выражаемым в том числе и на уровне политического процесса, государства, в котором властвуют некие неведомые и чуждые обществу силы. Такой подход явно затрудняет осуществление демократической политики в ее современном понимании. Тем более, когда его разделяют многие россияне, а не только названный представитель президента. Я думаю, каждого из депутатов Думы на встречах с избирателями периодически спрашивают: “Когда вы прекратите заниматься политикой и займетесь, наконец, принятием законов?” Это распространенное непонимание важности представительной и, в

частности, политической функции парламента — одна из характерных примет современного российского общества.

Можно сформулировать три вопроса, которые возникают при анализе представительной природы нашего парламентаризма. (Сразу оговорюсь: когда я говорю о парламенте, то имею в виду прежде всего Государственную Думу. О Совете Федерации речь пойдет в другом месте.)

Итак, первый вопрос: отражает ли нынешняя российская Дума, ее профессиональная и политическая структура общую картину представлений и интересов российского общества? То есть, может ли, говоря военным языком, наше общество распознать парламент по принципу “свой — чужой” с точки зрения адекватности избравшей его страны?

Второй вопрос. Чтобы сформулировать его, воспользуюсь удачно найденным А.М. Салминым образом “законодательного всадника”, говоря о котором, он замечает: “...едва ли можно однозначно сказать, что коня оседлали”<sup>1</sup>. Так вот, не является ли Дума таким “всадником без головы”, которого тащит по ночной прерии лошадь общественных пристрастий и мнений одной ей ведомым маршрутом? Не следуют ли политические силы, представленные в Думе, всего лишь сиюминутным настроениям и капризам избирателей? Или же Дума — киевский князь Святослав, завоевывающий с мечом в руках для Руси новые земли? То есть настоящий парламент — лидер общественного мнения и законодатель мировоззренческих, идейно-политических ценностей народа? Какой из этих образов верен? В какой степени каждый из них отражает представительную природу Думы?

СНОСКА!!!

1 А.М. Салмин. Современная демократия: очерки становления. — М.: Ad Marginem, 1997. С. 64.

И третий вопрос, который я бы сформулировал так: может ли выйти что-то путное из учеников школы, если ее директор — хулиган? В данном случае тоже подразумевается наш парламент, конкретный стиль его политического поведения и принятия им решений.

Посмотрим, обратившись теперь к конкретным примерам из думской жизни, как реализуется представительная природа современного российского парламента.

Начну с проблемы “своего — чужого”. Здесь мы сразу сталкиваемся с двойственной природой нашего парламентаризма, точнее, его представительной функции. При ближайшем рассмотрении она распадается на сословно-корпоративную составляющую (то, что западные политологи называют обычно “субкультурой”) и политико-мировоззренческую. Остановлюсь на некоторых типичных случаях. Возьмем судьбу Земельного кодекса, который является плодом работы аграрников Думы из всех фракций и депутатских групп, его последний вариант. Он так до сих пор и не принят, хотя его поддерживают и за него выступают, казалось бы, принципиально несовместимые политики: В.Ф. Башмачников — президент Ассоциации фермерских хозяйств и Н.М. Харитонов — сторонник сохранения колхозов и советских культовых памятников, типа памятника Дзержинскому на Лубянке.

Другой пример — устав железных дорог, подписанный президентом и обретший силу закона. Его готовили все

“железнодорожники” Госдумы тоже вне зависимости от фракций, депутатских групп и политических воззрений. Их цель была совершенно понятна: принять документ, где черным по белому было бы сказано, что железные дороги были, есть и будут государственными и находятся в управлении Министерства путей сообщения. Все дружно поддержали этот закон. И наконец, третий пример — из тех, что первыми приходят в голову, — закон о прокуратуре, также принятый Думой. От С.С. Босхолова (НДР) до В.И. Илюхина и С.П. Горячевой (КПРФ) его горячо поддержали все бывшие прокурорские работники, потому что суть его, помимо вопросов юридических и функциональных, проста — установление государственных гарантий получения пенсий, зарплат, льгот и выплат прокурорским работникам.

О чем свидетельствуют все эти примеры? На мой взгляд, они ясно указывают на существование внутри Думы устойчивых сословно-корпоративных субкультур, не зависящих, повторяю, от фракционной (политической) ориентации. Аграрники, “железнодорожники”, “северяне”, “силовики” (армия, ФСБ, прокуратура, МВД). ТЭК — нефтяники, газовики, энергетики. Военно-промышленный комплекс. Наука и образование, здравоохранение. А также несколько сильных региональных субкультур, например, московская группа депутатов. Внутри них могут быть еще более узкие субкультуры. Классический пример — ТЭКовская субкультура и ее представители: газовик В.А. Язев (НДР), нефтяники В.С. Медведев и А.Н. Лоторев (оба — “Регионы России”), энергетик В.И. Овченков (НДР). В чем-то их интересы совпадают, в чем-то расходятся, но в целом — это ясно

очерченные группы, объединенные общими корпоративными и профессиональными интересами.

Итак, первый субстрат Думы — это корпоративно-сословные субкультуры, связанные с профессиональными, региональными, территориальными и иными специфическими интересами. В нынешнем парламенте — это очень сильная и влиятельная составляющая, оказывающая огромное воздействие на результаты законодательного процесса.

Следующий субстрат — связь с округом, регионом, землячеством. По своей природе он наиболее естествен. Любой депутат, как бы он ни был избран — по округу или по партийному списку, — сохраняет связь с родным городом, районом, областью, республикой. При голосованиях любой депутат проголосует так, как это выгодно его региону (особенно если речь идет напрямую об интересах последнего), поскольку региональные лидеры и политические элиты субъектов федерации заинтересованы в том, чтобы их земляки занимали в депутатском корпусе видные позиции и “правильно” при этом голосовали. При этом некоторые из региональных лидеров идут еще дальше и стремятся к тому, чтобы в Думе заседали депутаты от региона, принадлежащие ко всем основным фракциям — это дает большие возможности для лоббирования интересов этого субъекта федерации.

Классически региональная субкультура проявляется, когда дело доходит до трансфертов, дотаций и инвестиций. Любые межпартийные разногласия между депутатами от региона, как правило, в таком случае снимаются. Избирательный же округ — это представительство в наиболее чистом виде. Депутат-одномандатник должен (это его святая гражданская обязанность)

отстаивать интересы, прежде всего финансовые и бюджетные, избирателей своего округа. Так происходит в любой стране мира, в любом парламенте.

Иногда в среде депутатов Думы проявляются и более широкие интересы, например, сибирские, уральские, северокавказские и другие межрегиональные землячества.

Третий субстрат в Государственной Думе — идейно-политические семьи, прежде всего “правые” и “левые”. В этом мы тоже мало чем отличаемся от других демократических государств. К правым, с некоторыми оговорками, можно отнести “НДР”, “Яблоко”, “Регионы России”, к левым — коммунистов, аграрников и “Народовластие”. Самое неустойчивое и трудноопределимое образование в Думе — ЛДПР.

Как правило, в случае спорного вопроса КПРФ, аграрники и “Народовластие” выступают единым фронтом, причем независимо от того, кто из них первым берет слово. Если один занял позицию, остальные обычно автоматически его поддерживают. “НДР”, “Яблоко” и “Регионы” так же в семидесяти случаях из ста занимают единую позицию. ЛДПР действует ситуативно: может примкнуть и к тем, и к другим. Это довольно сложный предмет для анализа, но в целом можно определенно сказать, что политические семьи Госдумы достаточно точно отражают существующую на сегодня мировоззренческую структуру нашего общества.

Как в обществе, так и в Думе существует большой лагерь левых, ориентирующихся на традиционные социалистические, а точнее, “советские” ценности. Его представители в Думе 1993—1995 годов — КПРФ и Аграрная партия России, в Думе 1995—1999 годов — КПРФ, Аграрная группа, “Народовластие” Н.И. Рыжкова.



В центре традиционно расположены люди, принявшие в основном новый выбор России и в течение всех 90-х годов оказывающие, в большей или меньшей степени, поддержку Борису Ельцину и его курсу реформ. В первой Думе основу такого подхода составляла фракция “Выбор России”, во второй — “Наш дом — Россия”. Кроме того, подобных взглядов придерживается значительная часть “независимых” депутатов из групп “Новая региональная политика” (В.С. Медведев) — в первой Думе и “Регионы России” (О.В. Морозов) — во второй.

Либеральные взгляды и в первой, и во второй Думах выражала прежде всего фракция “Яблоко” и, в значительной степени (в первой Думе), тот же “Выбор России”.

И наконец, та часть общества, которая в равной степени выражала недовольство как “старым порядком” советского периода, так и новыми либеральными веяниями, нашла себе выход в В.В. Жириновском и его воинствующей риторике великодержавного почвенничества вкупе с театрализованным эпатажем публики, разительно отличавшем его от привычного облика других деятелей политической сцены.

Впрочем, стоит обратить внимание на следующий любопытный факт. В некоторых принципиальных случаях, когда один и тот же депутат является, например, “железнодорожником”, коммунистом и преданным представителем своего региона одновременно, эти три его субкультуры довольно часто входят в противоречие друг с другом. И тогда перед ним встает серьезная внутренняя проблема. Так было, например, при принятии законов о соглашениях по разделу продукции, за которыми стоят

сырьевые отрасли и перспективы крупных, в том числе иностранных, инвестиций.

Крупные сырьевые проекты требуют, как известно, привлечения огромных и долгосрочных капиталовложений в трудные по условиям добычи месторождения и создания особых условий для инвесторов в виде законодательного раздела выручки от продажи полученной продукции. Кто наиболее активно продвигал в Думе этот пакет законов? Это руководитель межфракционной комиссии — лидер группы “Народовластие” Н.И. Рыжков (депутат от Белгородской области), активно работающий на Сахалине член НДР Ю.М. Тен (Иркутск), известный нефтяник, один из лидеров “Регионов России” В.С. Медведев (Тюменская область), председатель комитета по промышленности от ЛДПР В.К. Гусев и ряд других депутатов. Как видим, среди его инициаторов были представители всех фракций.

Названные законы затрагивают очень важный региональный аспект. Для задеятвованных регионов это едва ли не единственный шанс привлечь инвестиции и создать новые рабочие места. Именно поэтому 19 регионов настойчиво требовали их принятия. И однажды, после очередного провала голосования по этим законам, лидер “Народовластия” Н.И. Рыжков в сердцах сказал своим политическим союзникам — коммунистам, противникам этих законов: “Не ведаете, что творите — ведь теперь за вас в этих регионах ни один человек не проголосует”. А “союзники” голосуют против или воздерживаются только потому, что в принципе с подозрением относятся к любым иностранным инвесторам, да и к тому же их раздражает, что среди разработчиков и сторонников принятия законов по СРП с самого

начала значились фракции НДР и “Яблоко”. И вот на перекрестке интересов этих трех субкультур — корпоративно-сословной, региональной и мировоззренческой — как раз и происходят обычно ключевые голосования. Ситуация, напоминающая качели — сегодня пройдет, завтра нет, — которая проистекает из природы и структуры нашего парламента, отражающего рыхлость и неустойчивость самого общества, когда одни интересы вступают в противоречие с другими и их баланс непрерывно меняется.

Общий вывод, который напрашивается из этого анализа: с точки зрения представительства основных общественных сил, групп интересов и регионов российский парламент вполне соответствует нынешнему обществу, он оформлен и структурирован ровно настолько, насколько оформлено и структурировано наше общество.

Второй вопрос — о “всаднике без головы”. Способен ли наш современный парламент влиять на стратегию развития общества и формирование его ценностей или он является ведомым и зависимым институтом, таким же пленником многочисленных мифов и заблуждений, как и само современное российское общество? Чтобы ответить на этот вопрос, обратимся к трем довольно показательным примерам из думской практики: истории с памятником Дзержинскому, антисемитским высказываниям А. Макашова и неудачному голосованию за “яблочную” резолюцию по поводу 50-летия Декларации прав человека.

В Санкт-Петербурге происходит трагедия с Галиной Старовойтовой. Через несколько дней на думскую трибуну выходит лидер одной из левых фракций и заявляет: “В целях борьбы с преступностью предлагаю вернуть памятник

Дзержинскому на Лубянскую площадь”. Ликующий парламент тут же принимает постановление в поддержку этого решения.

Известный своими националистическими взглядами депутат и генерал делает антисемитское заявление. После этого демократические фракции выносят на палату постановление, в котором от имени парламента предлагается эти действия осудить. Левое большинство не голосует за это постановление и через несколько дней проводит другое, где осуждается национализм вообще, в абстрактной и мягкой форме.

“Яблоко” вносит постановление по поводу юбилея Декларации прав человека 1948 года, в котором, в частности, осуждаются сталинские репрессии и массовое уничтожение людей в те годы. Левые фракции отказываются голосовать за этот документ, хотя, как утверждают коммунисты, сталинизм осужден в программе КПРФ.

Самое интересное, как затем в кулуарах депутаты объясняют эти свои решения. По Дзержинскому — один из авторов инициативы, очевидно, в порыве откровенности заявил автору: “Народ соскучился по твердой руке. А этот памятник — символ твердой руки. Раз народ требует, мы за это и проголосовали”. По Макашову — совершенно серьезно говорят: “Мы не можем осуждать Макашова, потому что так, как он, думают миллионы”. По 50-летию Декларации о правах человека — первый мотив: “Раз внесло “Яблоко”, значит, голосовать не надо”, второй: “А что это мы опять осуждаем сталинские репрессии? Осудили четыре года назад в партийной программе — и будет!”

О чем говорят, на мой взгляд, эти примеры? Нынешний российский парламент чаще всего не хочет брать на себя

ответственность за принятие политических и мировоззренческих решений, формирующих сознание общества. Ибо осудить, скажем, тот же антисемитизм или не принимать решение о возвращении памятника Дзержинскому — значит сделать, прежде всего, моральный, нравственный выбор. Если всякий раз парламент лишь следует распространенным в обществе или в его отдельных сегментах настроениям или, еще хуже, заблуждениям, а тем более, националистическим и экстремистским стереотипам, — в этом случае представительная природа парламента обращается в слепое служение той части общества, которая дезориентирована и деморализована сложностью происходящей в России трансформации. Депутаты в этих случаях проявляют себя не как политики, которые способны проложить путь обществу, временно лишенному единых ценностей и ориентиров, а как деятели смутной эпохи, лишь фиксирующие ее неопределенное состояние.

Даже на этих трех приведенных примерах мы видим, что чаще всего парламент действует именно как “всадник без головы”, пренебрегая очень важными ценностными ориентирами, подстраиваясь под существующее кризисное мироощущение значительной части общества. Конечно, выполняя представительскую функцию, наш парламент далеко не всегда сводит ее к безграничному потаканию этим настроениям. Однако абсолютно ясно, что требуется определенная политическая и стратегическая дистанция между обществом и парламентом, чтобы обеспечить необходимые условия для постепенного нравственного и политического оздоровления первого под настойчивым и целенаправленным воздействием второго, как института, состоящего, по идее, из лучших представителей народа.

И последний вопрос — о “директоре-хулигане”. Возможно ли становление правового государства и управление страной посредством закона, если сам законодатель постоянно демонстрирует пренебрежение к закону? По нашим подсчетам, более половины думских постановлений — это прямой выход за пределы ее компетенции, то есть именно пренебрежение к закону. Одним из самых ярких примеров такого пренебрежения стало постановление по “денонсации” Беловежских соглашений (1996), которое чуть не сотрясло всю политическую систему России и особенно сильно ударило по отношениям между странами СНГ. Это яркий пример политической безответственности Думы, так как она прекрасно знала, что Беловежские соглашения в свое время были ратифицированы Верховным Советом РСФСР, который на момент ратификации имел все необходимые на то полномочия. Столь же безответственно ведет себя наш парламент, принимая законы, не обеспеченные финансовыми средствами, юридически безграмотные, не согласованные с исполнительной властью. Их также, к сожалению, сотни и сотни. Такое положение во многом провоцируется самой конституционной системой, без реформирования которой парламент и дальше будет совершать подобного рода неправомерные действия.

Но и оправдывать безответственное поведение органа власти, в котором собираются избранные народом, наиболее активные и авторитетные его представители, только несовершенством конституционной системы, на мой взгляд, недопустимо. Причиной такого поведения Думы, помимо всего прочего, является общий невысокий уровень культуры российского политического класса, слабость демократических

традиций, в том числе традиций ответственного поведения институтов народного представительства (достаточно вспомнить стиль деятельности дореволюционных Дум), отсутствие государственного чувства у многих наших современных политиков.

В завершение — три осторожных вывода.

Нынешняя Дума при всем разнообразии ее политических цветов, несомненно, реализует свою представительную функцию, отражая интересы практически всех основных сегментов общества, регионов и отдельных округов. В этом смысле она вполне состоялась как представительный орган.

Вместе с тем, как орган политического представительства, Дума не пользуется пока необходимым авторитетом, не стала общенациональным институтом стратегического, политического и нравственного лидерства, подающим обществу пример высокой ответственности и служения определенной системе ценностей и идеалов. Напротив, очень часто она способствует разрушению даже тех хрупких основ и правил, которые исподволь складываются в обществе.

Как источник законодательства наш парламент также крайне непоследователен. Порой он напоминает одновременно и доктора Джекила, и мистера Хайда — известных стивенсоновских персонажей, когда в один и тот же день может быть принят нужный, хорошо продуманный закон и нелепое, если не сказать глупое, постановление, за которое голосуют депутаты, часом ранее демонстрировавшие прагматизм и здравый смысл. Такого рода дуализм добра и зла, разума и безумия, ответственности и

безответственности, возможно, главная черта нашего нынешнего парламента.

Путь российского парламентаризма пока не определен. Для нас в равной степени возможен как прорыв к профессиональному законотворчеству и ответственному народному представительству, так и срыв в злокачественное, недобросовестное, разрушающее государственность законотворчество и в столь же недобросовестное, провоцирующее общественный раскол и нравственно-политическую деградацию представительство. Судьба российского парламентаризма в полной мере зависит от судьбы четвертой республики и дальнейшего развития российской демократии.



## Палата регионов

Очень важное значение для понимания четвертой российской республики имеет анализ такого ее своеобразного института, как “палата регионов” — Совет Федерации. В этой главе речь пойдет о политической природе Совета Федерации и его месте в политической системе страны. С момента своего появления Совет Федерации часто оказывался в эпицентре общественного внимания. Так было, в частности, в феврале 1999 года, когда все следили за судьбой ратификации “большого” российско-украинского договора, во время дебатов между премьер-министром Е.М. Примаковым и мэром Москвы Ю.М. Лужковым. Так было и во время обсуждения судьбы генерального прокурора — Ю.И. Скуратова, который ни с первой, ни со второй попытки не был освобожден этой палатой от должности.

Эти эпизоды показывают, что Совет Федерации в последнее время все чаще оказывается в центре важнейших политических событий и дискуссий, и его роль и его будущее требуют отдельного анализа.

Стоит начать с того, что говорится о Совете Федерации в Конституции четвертой республики (мы убедимся ниже, что в Основном законе этот институт выглядит несколько иначе, чем на практике). Его конституционный статус хорошо известен — это вторая палата Федерального Собрания, которая формируется по принципу: два члена СФ от субъекта федерации, по одному от исполнительной и законодательной властей региона. Однако за недолгий срок существования Конституции 1993 года порядок формирования Совета Федерации успел измениться кардинальным

образом. Если первый его состав в 1993 году был напрямую избран населением субъектов федерации, то уже через два года положение изменилось, и сейчас, например, Псковскую область в Совете Федерации (без выборов — по должности) представляют губернатор Е.Э. Михайлов и руководитель законодательного органа области Ю.А. Шматов. Такой порядок распространяется на все регионы России. Это изменение произошло в 1994 году, когда Госдума приняла соответствующий закон, который подписал президент и с которым тут же согласились главы администраций регионов, удовлетворившие свое желание быть “сенаторами”, также как и главы законодательных органов власти. Именно в этом виде и был принят закон, на основе которого сегодня формируется Совет Федерации. Хотя стоит подчеркнуть: статья 95 Конституции не предрекает порядок его формирования. Теоретически она допускает и выборность всем населением, и выборность на законодательных собраниях, и другие формы, допускавшие — потенциально — германскую форму формирования палаты регионов. Известно, что в ФРГ говорится, что бундестаг состоит из членов земельных правительств, которые сами их назначают и отзывают. Их могут представлять и другие члены этих правительств, а на самые важные его заседания обычно приезжают сами премьер-министры немецких земель.

Конституция не предрекает этого вопроса. Но мы анализируем ту систему, которая сложилась сегодня.

Для понимания политической природы Совета Федерации обратимся прежде всего к 102 статье Конституции, где за верхней палатой закреплено девять конкретных предметов ведения. Причем

пять из них еще ни разу не использовались в полном объеме в реальной политической практике. Каковы эти случаи?

Первый: утверждение изменения границ между субъектами федерации. Так как никаких изменений границ между регионами России за первые шесть лет существования Конституции 1993 года не было, то, соответственно, эта норма и не применялась. Два следующих, более интересных, предмета ведения — это утверждение указа президента о военном положении и утверждение указа о чрезвычайном положении. Почему эти случаи привлекают к себе внимание? Потому что была известная история с событиями в Чечне в 1994—1996 годах, когда Совет Федерации долго колебался и пытался разобраться, а не является ли Чеченская кампания тем самым случаем, когда Совет Федерации в соответствии с Конституцией был обязан в это вмешаться? Однако робкие голоса тех членов палаты, которые говорили о необходимости вмешательства, были отвергнуты палатой и ее руководством, и СФ решил не вмешиваться в действия Кремля и военных. Многие специалисты тогда считали, что повод для введения чрезвычайного или военного положения был. И тем не менее, Совет Федерации прошел мимо этой возможности (или обязанности?) и не воспользовался своим конституционным правом, оставив все на усмотрение президента. Четвертый случай, предусмотренный в Конституции, тоже довольно любопытен. Он предусматривает, что Совет Федерации должен утверждать использование Вооруженных Сил РФ за пределами России (учитывая, что они уже используются в Боснии, Закавказье и ряде других мест). Естественно, их можно рассматривать и как миротворческие силы, не подпадающие под понятие Вооруженных Сил России, но содержание этих

контингентов закладывается в российский оборонный бюджет, они находятся в штате Вооруженных Сил и, стало быть, это вполне может трактоваться как использование последних за пределами России. Однако Совет Федерации и в данном случае не реализовал свое конституционное право, по крайней мере, в той его части, которая требует точной интерпретации этой нормы 102 статьи, чтобы повлиять на этот процесс. Первый прецедент появился только в середине 1999 года, когда Совет Федерации поддержал решение президента о направлении миротворческого контингента в Косово. Сам по себе этот случай имеет чрезвычайно важное значение для повышения роли Совета Федерации в международных делах страны. И наконец, пятый предмет ведения, который записан в Конституции и до сих пор не использовался, — это отрешение от должности президента России. В 1998—1999 годах Госдума пыталась выдвинуть против Б.Н. Ельцина обвинение с целью его отрешения от должности, но безуспешно. Тем не менее, это потенциально важный предмет ведения, который может быть задействован верхней палатой в будущем.

Какой можно сделать вывод из анализа неиспользованных пока предметов ведения? Вывод очень простой: Совет Федерации как институт, как палата парламента, проявлял до сих пор подчеркнутую политическую осторожность, занимая, как правило, позицию невмешательства в таких непростых вопросах, как вооруженные конфликты внутри страны или использование Вооруженных Сил за ее пределами. Он старался не вмешиваться в эти вопросы, оставляя политическую ответственность за подобные решения президенту и предпочитая не пользоваться даже теми правами, которые записаны в Конституции и которые, строго

говоря, являются не только правами, но и обязанностями верхней палаты российского парламента.

Оставшиеся четыре позиции статьи 102 Конституции были так или иначе реализованы Советом Федерации.

Первая из них — назначение выборов президента. Единственный прецедент такого решения в политической практике четвертой республики относится к началу 1996 года, когда Совет Федерации принял соответствующее постановление и назначил дату президентских выборов на июнь, тем самым исполнив свой нехитрый конституционный долг. Что же касается даты выборов президента в 2000 году, то в этом случае Совету Федерации еще предстоит сказать свое слово. Первоначально предполагалось, что выборы состоятся в июле, то есть через четыре года после избрания Б.Н. Ельцина на второй срок в ходе второго тура голосования. Однако недавно Центризбирком России уточнил свою позицию и предложил провести выборы все же в июне, когда проходил первый тур выборов 1996 года.

Вторая позиция, довольно значимая, — назначение судей Конституционного суда, Верховного суда и Высшего Арбитражного суда Российской Федерации. Совет Федерации постоянно реализует это конституционное право и по мере обновления соответствующих судов назначает судей. Не всегда это назначение проходило гладко. Бывали случаи, когда Совет Федерации отвергал те или иные кандидатуры, внесенные президентом. Но в целом эта практика стала обычной и не вызывает особого интереса общественности.

Третье — и здесь мы переходим к казусам Казанника, Ильюшенко, Скуратова и других — назначение и освобождение от

должности генерального прокурора России по представлению президента. Надо сказать, с генеральными прокурорами в четвертой республике сложилась явно неблагополучная ситуация. Это своего рода ахиллесова пята первого российского президента и всей нашей конституционной и правоохранительной системы, потому что всякий раз вокруг этой должности возникают острые коллизии. Кандидатура А.Н. Ильюшенко, например, неоднократно голосовалась Советом Федерации, но так и не была поддержана. А указ Б.Н. Ельцина о временном отстранении Ю.И. Скуратова от должности, возбуждение против него уголовного дела и последовавшее за этим создание комиссии Совета Федерации по расследованию фактов коррупции еще больше запутали и без того непростую ситуацию вокруг генерального прокурора.

Целый ряд непредсказуемых сценариев, которые разыгрываются в таких случаях при активном участии Совета Федерации, показывает, что фигура генерального прокурора и все, что происходит вокруг этого поста в последние годы, породили совершенно особые, лишь внешне лояльные, а по сути — глубоко противоречивые отношения между Советом Федерации и президентом.

Наконец, четвертое право, которым активно пользуется верхняя палата, — это назначение аудиторов Счетной палаты. В частности, в свое время именно Советом Федерации был назначен аудитором такой известный политик, как Ю.Ю. Болдырев, играющий самостоятельную роль и в региональной политике Санкт-Петербурга, и в федеральной политике. То же самое относится и к бывшему министру финансов В.Г. Панскову. Рост значения Счетной палаты в российском государстве одновременно

повышает вес соответствующих кадровых решений Совета Федерации.

Таковы девять предметов ведения, которые закрепляет за Советом Федерации Конституция, и, как можно видеть, картина получается весьма странная. Большая часть из них никогда не использовалась верхней палатой, хотя поводы к этому были; та же часть, которая используется, реализуется весьма активно, и при этом Совет Федерации проявляет большую политическую самостоятельность и даже порой неожиданную для президента политическую капризность.

Сюда же можно добавить десятый предмет ведения, не упомянутый в Конституции; речь идет о назначении членов Центризбиркома России. Это полномочие было закреплено за Советом Федерации законом об основных гарантиях избирательных прав граждан. Такое назначение состоялось уже дважды — в 1994 и 1999 годах. Это тоже весьма любопытный сюжет. Важность этой процедуры для нашего анализа заключается в следующем: в 1994 году, когда утверждался первый состав обновленного ЦИК, он практически безропотно был проголосован в том виде, в котором его подготовила администрация президента, тем самым обеспечив на пять лет политическую лояльность Центризбиркома главе государства. По закону пять членов Центризбиркома назначает Дума, пять — Совет Федерации и пять — президент, то есть у каждой из сторон по 33 процента “пакета акций”. Между тем, в 1999 году четыре человека из пяти были назначены Советом Федерации вопреки первоначальному списку, согласованному с администрацией президента. А до этого Госдума также совершенно самостоятельно назначила своих членов

Центризбиркома, в результате чего как минимум 9 членов из 15 второго состава ЦИК вполне могли отказать президентской администрации в поддержке, что, в частности, и привело к смене председателя Центризбиркома. (Прежний председатель ЦИК А.В. Иванченко даже не вошел в состав обновленной комиссии, а ее новым председателем стал А.А. Вешняков.) И Совет Федерации и Госдума в 1999 году воспользовались, таким образом, своим законным правом и изменили политический баланс в Центризбиркоме, что существенным образом может повысить его самостоятельную роль при проведении предстоящих парламентских и президентских выборов. Ни для кого не секрет, что Центризбирком — это не просто место, где считают голоса и следят за соблюдением закона о выборах. Это весьма влиятельный политико-общественный институт, который имеет серьезные рычаги воздействия на весь избирательный процесс сверху донизу.

Общий вывод из конституционных и законодательных предметов ведения Совета Федерации может быть следующим: верхняя палата обычно избегает острых политических тем, которые могли бы привести к непредсказуемым последствиям для ее авторитета. При этом она активно использует свои полномочия в кадрово-политических вопросах при формировании судов, прокуратуры, состава аудиторов Счетной палаты и Центризбиркома. Основная политическая тенденция последних лет сводится к тому, что Совет Федерации все больше проявляет самостоятельность в этих вопросах, дистанцируясь от президента и президентской администрации, к которым он был близок в первые годы своего существования, при своем первом составе.



Теперь несколько слов о другом праве верхней палаты — о праве законодательной инициативы. Мы подробно говорили об этом в предыдущих главах, поэтому остановимся только на основных выводах. Во-первых, существует определенная сложность в осуществлении права Совета Федерации на законодательную инициативу. Каждый член верхней палаты имеет право, как член законодательного собрания страны, внести в Госдуму любой законопроект. С другой стороны, сама палата, как институт, также обладает таким правом. И наконец, субъекты федерации, а точнее, их законодательные органы, тоже имеют право законодательной инициативы и могут вносить свои законопроекты. К чему это приводит? К тому, что сплошь и рядом возникают анекдотические случаи, когда Дума получает один и тот же текст, внесенный членом Совета Федерации, одновременно внесенный законодательным собранием его области, и третий вариант — внесенный от имени Совета Федерации в целом. Один и тот же текст. Например, в 1998 году в Думу поступил законопроект о районных коэффициентах и пенсиях, внесенный сахалинской областной Думой. Тремя днями позже этот же текст поступил уже от другого субъекта законодательной инициативы — губернатора Сахалина И. Фархутдинова. А за пять месяцев до этого — в феврале 1998 года те же сахалинская Дума и губернатор внесли идентичные тексты законопроектов об освоении сахалинского нефтяного шельфа по проекту “Сахалин-3”. Бывали случаи, когда один и тот же текст вносился в Думу Советом Федерации и группой его отдельных членов. Так, в июле 1998 года Совет Федерации внес в Думу проект федерального закона “Об арктической зоне Российской Федерации”. А тремя месяцами ранее этот же текст

внесли члены Совета Федерации А.В. Назаров, А.И. Забейворота, В.Н. Назаренко, Ю.В. Неелов, Н.И. Соломов. Кроме того, подпись под ним поставили несколько депутатов Госдумы: Г.М. Ойновид, Ю.А. Гуськов, Н.Л. Пискун. Вообще таких сочетаний великое множество. Соавторами выступают часто члены Совета Федерации, депутаты Госдумы, сам Совет Федерации, законодательные органы российских регионов. Конституция открывает возможности для самых причудливых сочетаний. Законодательные “коктейли” из подобных инициатив придают российскому парламентаризму особую экзотичность. Это общий недостаток Конституции и реальность, которая существует.

Во-вторых, о вкладе Совета Федерации в законодательство России. Пока он крайне невелик — как с точки зрения объема законодательных инициатив, так и с точки зрения их качества. Средний процент инициатив регионов, Совета Федерации в целом и его отдельных членов не превышает обычно 15 процентов от общего объема законодательных инициатив, которые вносятся в Госдуму. Если же говорить о принятых инициативах, то только 2—3 процента из того, что вносится субъектами федерации и верхней палатой, принимается в виде законов. Почему это происходит? Главная причина заключается в том, что многие из законопроектов, вносимых субъектами федерации, имеют узкоспециальный или даже узкоместнический характер, отражая специфику конкретного региона или частной региональной проблемы. И, как правило, при осуществлении общедофедеральных подходов эти законы не вписываются в общую концепцию развития российского законодательства. А проблемы, поднимаемые верхней палатой, растворяются в ходе работы Думы и правительства в более общих

“универсальных” законопроектах. Между тем, Совет Федерации и субъекты федерации нередко выражают “обиду” на Госдуму, что она плохо принимает вносимые ими законы, часто отвергает их.

В-третьих, важным институтом является право вето, также имеющее существенное значение для становления российской политической системы. В первые годы своего существования Совет Федерации, опираясь на Конституцию, успешно выполнял роль плотного фильтра, который останавливал некавалифицированные и популистские законы, принимаемые Госдумой: о повышении заработной платы работникам бюджетной сферы, не предусмотренные в законе о бюджете, решения Думы о введении новых видов льгот и выплат, ясно понимая, что, продиктованные желанием депутатов повысить свою популярность, они могут больно ударить по региональным руководителям, на которых очень часто ложится ответственность за выполнение подобных “решений”. Однако в 1997—1999 годах ситуация начала кардинально меняться, причем в худшую для государства сторону. Все чаще в это время верхняя палата утверждает законы, неприемлемые с точки зрения здравого смысла. Один из типичных примеров 1999 года, когда Совет Федерации преодолел вето президента на закон о пенсиях для летчиков. О чем идет речь? В пенсионной системе России согласно этому закону появилась отдельная категория граждан, которая ставится в уникальные условия по сравнению с другими пенсионерами. Это гражданские летчики, осуществляющие регулярные авиаперевозки на обычных рейсах. Их пенсия, согласно этому закону, единовременно была повышена в несколько раз. Причем сделано это было в том числе за счет средств Пенсионного

фонда. То есть отчасти за счет других пенсионеров, бывших работников всех сфер народного хозяйства. Отдавая дань уважения труду летчиков и его специфике, нельзя не отметить, что этот закон является типично лоббистским, принятие которого было вызвано, по всей видимости, тем, что депутаты и губернаторы все время летают на самолетах, где их периодически приглашают в кабину пилотов и говорят: “Вы видите, какая у нас трудная работа? А пенсия — всего 350 рублей. Какой смысл нам летать?” — “Правильно!” — отвечает губернатор или депутат и голосует за закон. Или еще два характерных случая, когда в том же году было преодолено вето президента: закон о социальном минимуме, который требовал двукратного увеличения расходов федерального бюджета на соответствующие нужды. Закон заведомо невыполнимый. И второй закон — о порядке выплаты минимальной заработной платы бюджетникам. Стоимость этого закона составляла, по меньшей мере, 70 млрд рублей в год из федерального бюджета и бюджетов субъектов федерации. Непосильные расходы, с точки зрения нынешних финансовых возможностей государства, — и тем не менее Совет Федерации выступил за такого рода “популярные” законы. О чем это говорит? О том, что со временем он постепенно утратил роль трезво мыслящего арбитра, который раньше обычно отклонял заведомо невыполнимые, популистские законопроекты, принимаемые Думой. Дума же всегда психологически работала — и сейчас работает — так: мы можем спокойно принять этот или другой закон, поскольку все равно Совет Федерации его остановит; зато перед народом мы будем хорошими, а там — хоть трава не расти. Однако сейчас этот механизм все чаще дает сбой, что на самом

деле представляет большую опасность, потому что в России растет и без того огромное количество законов, которые государство не в состоянии исполнить. Учитывая, что граждане имеют в этом случае законное право требовать свое в судах и, как правило, выигрывают судебные иски, государство все чаще встает перед необходимостью выполнять взятые на себя невообразимые обязательства.

Сошлюсь на конкретный пример: впервые в 1999 году в бюджете одного из регионов России была предусмотрена специальная статья расходов под условным названием “На удовлетворение судебных решений по искам граждан”. По закону о ветеранах, по закону о детских пособиях, по закону о бесплатных лекарствах, то есть по всем действующим законам, по которым государство не выполняет своих обязательств перед гражданами. Разумеется, это констатация абсурдной политической системы и, соответственно, системы законодательства, когда государство выделяет специальную статью расходов в бюджете на удовлетворение выигранных судебных исков по тем законам, которые заведомо нельзя выполнить! Можно легко представить себе такую ситуацию: все граждане России одновременно пришли в суды, подали иски на невыполнимые законы и все одновременно выиграли. Естественно, после этого наступит дефолт страны по ее обязательствам, которые приняты федеральными законодателями как нижней, так и верхней палаты, и подписаны президентом. Это тот самый случай, который делает теоретический вывод об абсурдности конструкции власти в четвертой республике практически осязаемым для любого человека.

Очень важная процедура, которая используется Советом Федерации, — согласительные комиссии. На наших глазах эти технические комиссии между двумя палатами Федерального Собрания приобрели огромное институциональное и политическое значение. Если в 1994—1995 годах это был еще довольно экзотический институт, о котором мало кто из депутатов знал, то сейчас десятки и сотни законов проводятся через согласительную процедуру, и в этом отношении тоже достигнут большой прогресс, ведущий к институциональному сближению двух палат парламента. Согласительные комиссии между Советом Федерации и Госдумой во время ежегодного обсуждения бюджета всегда носят одновременно и экономический, и политический характер.

Важное значение для деятельности Совета Федерации имеет 106 статья Конституции, которая определяет категории законов, требующих обязательного рассмотрения верхней палатой. Таких случаев шесть. Это федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы, вопросы финансового, валютно-кредитного, таможенного регулирования и денежной эмиссии, ратификация и денонсация международных договоров, статус и защита государственной границы и вопросы войны и мира. Рассмотрим довольно яркий пример ратификации в феврале 1999 года так называемого “большого договора” с Украиной. Политическое значение этого голосования состояло в том, что это был первый случай за все время существования Госдумы и Совета Федерации, когда в палате регионов возник содержательный спор вокруг ратификации международного договора. Обычно это происходило так: всю ратификацию, как рутинную и скучную процедуру, ставили во вторую половину повестки дня под номерами 56, 57, 58, 59, 60 и

т.д. Доклад профильного комитета по международным делам тоже был обычно таков: “У нас сейчас блок ратификации, номера с 58-го по 67-й. Есть какие-нибудь вопросы?” — “Да нет, — говорит зал, — какие там вопросы!” И после этого нужное число раз нажимается кнопка “за”.

Так вот, первый случай, когда Совет Федерации всерьез обратился к проблеме ратификации, был связан с тем, что можно было наблюдать на протяжении нескольких недель начала 1999 года вокруг договора о дружбе России с Украиной. Это был первый случай, когда Совет Федерации заявил активную политическую позицию по вопросам внешней политики и когда ратификация договора стала предметом настоящих политических дебатов в этой, обычно далекой от внешнеполитических проблем, палате парламента. То, что произошло в ходе этого обсуждения — жесткое столкновение позиции правительства, выступавшего за ратификацию договора, с одной стороны, и мэра Москвы и его сторонников — с другой, и затем голосование, когда официальная позиция получила поддержку, хоть и не бесспорную, — можно рассматривать как политический прецедент, который наверняка останется в памяти участников и историков как первый случай реального вмешательства Совета Федерации в кардинальный вопрос внешнеполитической стратегии России. (До этого нечто похожее происходило лишь в связи с обсуждением закона о культурных ценностях, перемещенных в годы второй мировой войны.)

И, конечно, совершенно особая история — это бюджет. Бюджет каждый год — это высокопрофессиональный торг между правительством, Думой и Советом Федерации, в рамках

совместной трехсторонней комиссии. В качестве примера такого типа отношений можно привести бюджет 1999 года, когда члены верхней палаты легко “перевернули песочные часы” в ходе заседаний трехсторонней комиссии, изменив соотношение распределения налоговых и иных доходов между центром и регионами, изменив в свою пользу баланс отчислений от НДС, подоходного налога, налога на прибыль и т.д. Роль Совета Федерации в формировании бюджетной политики России возрастает с каждым годом. По существу, все последние годы бюджет даже в первом чтении ни разу не принимался без негласного предварительного одобрения верхней палатой.

Как выглядит политическая и корпоративная структура Совета Федерации? Ее анализ также обнаруживает весьма любопытные вещи.

Первая линия размежевания, которая явно существует в Совете Федерации, проходит между тем, что очень осторожно и предельно условно можно назвать “русскими” регионами, и “национальными” регионами, (“национальными” республиками). Это довольно разная и психологическая, и политическая среда. Со своими интересами. Исторически сложилось так, что, скажем, М. Шаймиев, М. Рахимов, Р. Аушев — это одна группа лидеров, а “обычные” края и области и их руководители — другая. Один из ярких примеров различий между представителями первой и второй групп — это их отношение к закону об основах судебной системы РФ, принятому в 1995 году. Это был очень важный момент, потому что конституционные законы (а этот был из их числа) одобряются тремя четвертями от общего числа членов Совета Федерации. Поэтому требовалось более чем убедительное большинство



голосов для того, чтобы этот закон прошел палату регионов. Он голосовался несколько раз. И был принят в итоге с огромным трудом – лишь одним голосом. Так как почти все представители российских республик выступали против этого закона, согласно которому все судьи на местах, от республиканских судов до районных, назначаются президентом, то есть федеральными органами власти. При обсуждении этого закона проявился очень серьезный пункт противоречий между двумя этими группами, их различное представление о соотношении властных полномочий центра и регионов.

Второй водораздел проходит между исполнительной властью (губернаторами) и законодательной властью (главами законодательных органов регионов). Яркий пример политических разночтений между ними – их официальное отношение к импичменту. В течение всего 1998 года и начала 1999-го несколько десятков законодательных органов субъектов федерации приняли на своих заседаниях постановления в поддержку отрешения от должности президента Ельцина. При этом почти никто из губернаторов официально не выступил за начало процедуры отрешения Б.Н. Ельцина от власти, что свидетельствует о глубокой разнице их политических ролей и подходов. Губернаторы психологически видят себя неотъемлемой частью “исполнительной вертикали власти” и испытывают разную степень зависимости от нее, законодатели же считают себя более независимыми и могут позволить себе политические демарши. И второй момент, который не менее важен. Как правило, заседания Совета Федерации проходят следующим образом: губернаторы заседают в палате до обеда в первый день, потом едут в Минфин, в правительство,

встречаются с вице-премьерами, решают практические вопросы регионов. Представители же законодательных органов работают в парламенте полный день. При этом у них оказываются в распоряжении две кнопки – одна своя, другая – губернатора. И очень часто выходит так: в первый день Совет Федерации принимает сбалансированные, взвешенные решения, а на второй день — политически ангажированные, поскольку главы законодательных собраний голосуют за отсутствующих губернаторов, руководствуясь своими политическими представлениями. Это происходит сплошь и рядом, и тогда техническая, казалось бы, мелочь перерастает в политическую закономерность.

Третий водораздел, который также очень сильно проявляется в Совете Федерации, – это то, что можно квалифицировать как меридианально-широтные различия. В палате регионов (как и в Думе) сильна “северная группировка” – и столь же сильна “южная группировка”. (При этом западная часть России и дальневосточная тоже отстаивают, естественно, свои интересы, имеют свою специфику.) Для “северян”, например, особенно актуальны проблемы завоза топлива и продовольствия, тарифов, стоимости авиабилетов, летнего отдыха для детей. Отсюда — их сильное лобби в обеих палатах парламента. Для “южан” же более важными являются вопросы Северного Кавказа, беженцев, земли, приграничных конфликтов.

Четвертая линия различий связана с регионами-“донорами” и регионами-“реципиентами”, то есть регионами, в которых доходы превышают расходы, и получателями федеральной помощи. “Доноров” примерно с десяток, все остальные – получатели.

Поэтому между ними существуют серьезные политические и финансово-экономические расхождения. Например, не случайно в 1998 году Константин Титов, пригласив к себе в Самару Юрия Лужкова, договорился с ним о том, что будет создана Ассоциация регионов-“доноров”, которая будет отстаивать собственные политические и экономические интересы. Разумеется, данная группа регионов прежде всего заинтересована в изменении методики “расчленения” доходов от сбора федеральных налогов в свою пользу. У получателей помощи — прямо противоположные мотивы поведения.

Еще одна, пятая линия разлома — по “политическим семьям”. На момент написания книги в палате регионов было только два “холостых и одиноких” губернатора: губернатор Псковской области Е.Э. Михайлов (ЛДПР) и глава Республики Алтай С.И. Зубакин (ДВР). Потому что они единственные руководители регионов, ярко окрашенные в конкретные партийные цвета. Но наряду с ними есть и довольно устойчивые политические “семьи”. Прежде всего, это так называемые “красные губернаторы”, которые открыто опираются на КПРФ и НПСР, такие, как Н.И. Кондратенко, А.Л. Черногоров, Ю.Е. Лодкин, Н.К. Максюта, А.М. Тулеев и другие. В их деятельности в Совете Федерации достаточно большую роль играет идеологическая составляющая. В частности, существует постоянная связь между фракцией КПРФ в Госдуме и названными губернаторами, нередко предпринимающими совместные политические шаги. Есть и обширная семья “демократов”, к которым относятся, например, М.М. Прусак, К.А. Титов, Д.Ф. Аяцков, Г.В. Игумнов и другие — это реформаторского, демократического склада региональные

лидеры. И кроме того, есть еще “клиентелы”, которые только формируются: Ю.М. Лужков и его движение “Отечество”, М.Ш. Шаймиев и “Вся Россия”.

Шестой водораздел – региональные ассоциации. В России с начала 90-х годов появилось семь ассоциаций экономического сотрудничества: “Сибирское соглашение”, “Северо-Запад”, “Центральная Россия”, “Юг России”, “Большая Волга”, “Дальний Восток”, “Большой Урал”. Они работают в Совете Федерации в следующем режиме: как правило, в первый день заседания, во время большого перерыва, они проводят свои совещания и обсуждают вопросы, представляющие общий интерес для этих регионов.

Наконец, последняя, седьмая степень идентификации российских “сенаторов” – это работа в комитетах Совета Федерации. Например, бюджетный комитет – это особая корпорация, куда попадают наиболее заинтересованные из числа членов верхней палаты. Эти счастливчики получают доступ к трехсторонним комиссиям и в итоге — возможность побороться за трансферты своим регионам. Здесь возникает особая корпоративная среда. Или, скажем, международный комитет, который отвечает за международные связи и вопросы ратификации; комитет по аграрным вопросам, отвечающий за сельские деньги и законы, и т.д.

Таким образом, каждый из членов Совета Федерации находится в весьма сложной системе координат и может быть четко идентифицирован с помощью соответствующих признаков. К примеру, известного самарского губернатора Титова можно описать следующим образом: руководитель типичного “русского”

региона, глава исполнительной власти, скорее Север, чем Юг; “донор”, “демократ”, один из лидеров ассоциации “Большая Волга”, председатель бюджетного комитета. Как видим, набор признаков весьма неплохой, позволяющий ему стать одной из ключевых фигур в Совете Федерации. Те же, кому повезло меньше, имеют меньше валентности и оказывают меньшее влияние на палату. Чем больше признаков различной идентичности определяют члена Совета Федерации и чем в более сложную систему координат он вписан, тем более влиятельным он является, И, следовательно, тем больше может получить дотаций или инвестиций из федерального бюджета для своего региона, тем большую роль он играет в федеральной политике.

Итак, подведем некоторые итоги. На протяжении всех лет существования четвертой республики в России идет дискуссия о том, хорош ли такой Совет Федерации или плох; играет он в нашей политической системе позитивную роль или нет. Первое. То, что он несет в себе некоторые имманентные угрозы для устойчивости государства и консолидации власти, трудно оспорить, принимая во внимание те случаи, когда, исходя из своих корпоративных интересов, Совет Федерации тормозил принятие законов, которые могли бы усилить контроль государства и общества над политическими и экономическими процессами в регионах. Например, злополучный закон об организации государственной власти в субъектах федерации тормозился верхней палатой около шести лет по одной причине: его отсутствие позволяло региональным руководителям полностью и безоговорочно решать все вопросы организации региональной власти. Не говоря уже о постоянном давлении на центр с целью перераспределения

бюджета, доходов, собственности. Это тоже можно трактовать как действия, направленные на ослабление федерации. С другой стороны – Совет Федерации неоднократно играл и в высшей степени позитивную роль в российском политическом процессе. Достаточно вспомнить многочисленные примеры эффективной фильтрации им думского законотворчества. Не будь этой палаты, ситуация с законодательством в России была бы гораздо более драматичной, чем та, что существует сейчас.

Второе. В целом Совет Федерации всегда отличался скорее лояльностью к президенту и федеральному правительству, чем нелояльностью. Вначале он поддерживал Черномырдина все годы его премьерства, затем поддержал Кириенко, потом – опять Черномырдина в период его двухнедельного возвращения в Дом правительства, потом с легкостью отказался от его поддержки и так же легко поддержал Примакова и позднее Степашина и Путина. Обычно он действует по принципу: “Нам все равно, какое правительство, лишь бы было с кем работать”. С точки зрения сохранения стабильности в стране — это, безусловно, положительный фактор.

Третье. Совет Федерации, как правило, в политическом отношении поступает достаточно прагматично и всегда поддерживает политический консенсус, нежели конфронтацию. Этот его позитивный настрой, сохраняющийся до сих пор, как нам кажется, тоже играет важную положительную роль.

Четвертый позитивный фактор в деятельности Совета Федерации — это то, что российские региональные начальники постоянно работают в Москве. Прилетая с Дальнего Востока, с Северного Кавказа, с Северо-Запада России, они садятся в общем

зале, работают в комитетах, обсуждают общие проблемы, важные для федерации, и в результате прочнее осознают себя частью единой страны, единой системы власти, единой нации. Это намного лучше, чем если бы они сидели у себя в Пскове или Новосибирске и появлялись в Москве только для того, чтобы организовать какие-то акции с целью давления на федеральный центр.

И последнее – Совет Федерации за прошедшие годы стал естественной школой выдвижения федеральных лидеров. Егор Строев, Борис Немцов, Александр Лебедь, Дмитрий Аяцков, Константин Титов, Михаил Прусак, Юрий Лужков и другие – это все члены Совета Федерации, которые вышли, выходят или выйдут в скором времени на общегосударственную политическую арену. И вполне возможно, что подобно тому, как это происходит в американской политической системе, именно губернаторы станут основной кузницей кадров, в том числе и для президентских выборов, в России. Это тоже признак определенной зрелости Совета Федерации и позитивных начал, которые он несет в себе.

Делая общеполитический вывод, можно сказать, что в условиях четвертой российской республики Совет Федерации, при всех его недостатках, при всех сложностях, при всей его непоследовательности, играет в целом скорее позитивную роль политического стабилизатора в отношениях между различными ветвями власти, центром и регионами.

Нужна ли реформа Совета Федерации? Существует целый ряд проектов законов об изменении порядка его формирования. Есть вариант возвращения к прямым выборам его членов всем населением страны, когда, например, народ выбирает двух человек

от Курской области и затем они заседают четыре года в верхней палате. Есть вариант избрания на заседании регионального законодательного собрания из кандидатур, предложенных депутатами, с одной стороны, и губернатором — с другой. Еще один вариант, когда каждый регион может сам решать, кто будет заседать в Москве. Хотят губернатора – пусть работает губернатор. Хочет регион избрать членов СФ всем населением – пусть выбирает. Хочет направить кого-то – пусть направляет. На мой взгляд, сейчас в принципе каких-то серьезных оснований, делающих эту реформу неизбежной и необходимой, просто нет. Сложилась определенная система, и она неплохо работает. Существующие в этой связи опасения, что губернаторы работают непрофессионально, не оправдываются, потому что Совет Федерации так или иначе справляется со своими функциональными обязанностями. Работает аппарат палаты и ее комитетов, который готовит к заседаниям экспертные заключения, на основе которых члену Совета Федерации достаточно услышать две-три ключевые фразы, чтобы принять решение, как ему голосовать. Повторяю, Совет Федерации вполне адаптировался к существующим условиям “походного быта”, в котором он пребывает. Проведение же серьезной реформы ввергнет парламент в определенный период нестабильности и новой адаптации. Сколько времени займет такая адаптация? Год, полтора, два? Для меня очевидно, что в нынешнем виде Совет Федерации — вполне оправданный для российской государственности институт, который приспособился к своей роли и достаточно внятно и умело ее играет. Что же касается его реформы, то она будет нужна и возможна только в том случае, если на это будет воля самих регионов, если они будут испытывать



дискомфорт от той модели, которая сейчас сложилась, и только в том случае, если в будущем российская “палата регионов” не сможет реализовать те важные и необходимые функции, которые она осуществляет в настоящее время.

## **Глава 8**

### **“Странная федерация”**

Выбор новой Россией федеративного типа государственного устройства был результатом исторической инерции и стечения обстоятельств.

Внешний декор федерализма достался России от прежней РСФСР, поскольку изменить что-либо по существу в условиях начавшегося распада СССР и центральной власти, ослабления всех ее институтов, а также начала борьбы регионов — в первую очередь республик, за расширение своих прав и полномочий, — было практически невозможно. Более того, новое российское руководство в стремлении обрести в тот период хоть какую-то почву под ногами щедро платило региональной элите за ее лояльность своими решениями по повышению статуса бывших автономных областей до уровня республик, подписанием отдельных договоров центра с региональными властями, предоставлением широких налоговых и бюджетных льгот и т.д.

Так хаотично и противоречиво, без какого-либо системного подхода и ясных целей, просто “по жизни” сложилась *странная федерация* эпохи четвертой российской республики.

Федеративную и региональную политику, если понимать ее в широком смысле слова, а не только как политику центра по отношению к регионам, можно условно разделить на три части: ее конституционно-правовые основы, финансово-бюджетные и социально-экономические отношения между различными уровнями власти и в широком смысле – политические процессы, как в центре, так и на местах, которые неразрывно связаны между собой. Если мы попытаемся сконструировать, опираясь на веберовский метод “идеальных типов”, идеально-типическое федеративное государство, то с этой точки зрения оно должно обладать следующими базовыми чертами: в области конституционно-правовой в нем должна действовать общенациональная конституция и тщательно разработанное федеральное законодательство, которое четко устанавливает компетенцию центра и регионов, принципы их взаимоотношений, механизмы разрешения споров и т.д. В финансово-экономической, бюджетной сфере в таком государстве должно быть устойчивое бюджетное и налоговое законодательство, должны быть определены источники финансирования национального, региональных и местных бюджетов, разделение ответственности за исполнение государственных функций публичными службами разных уровней. И наконец, в области политической в таком идеальном федеративном государстве должно быть согласованное по циклам и принципам законодательство, регулирующее выборы, формирование органов власти, права граждан, деятельность

партий, общественных ассоциаций, работу местного самоуправления и т.д. Безусловно, таких идеальных государств в мире нет, везде идут процессы обновления и эволюции. Как известно, процессы автономизации в наши дни идут даже в классических унитарных государствах — во Франции, Испании и даже в Великобритании “новых лейбористов” Тони Блэра. И тем более эти процессы происходят в федеративных государствах. Выше было приведено описание трех составляющих природы современных федеративных государств. Следуя этой схеме, мы и постараемся построить свой анализ в отношении современной России, чтобы дать свой ответ на вопрос — чем же является сегодня Российская Федерация как федеративное государство.

Конституционно-правовые основы. В этой области российская конституция и российское федеративное устройство представляют собой систему крайне интересных парадоксов. Не вдаваясь в детальное описание, просто обозначим их.

Первый парадокс — традиционное сочетание и противостояние национального и территориального. Современная Россия — это страна, где есть и обычные, с точки зрения современной теории федерализма, административные единицы — края, области, города федерального значения, и кроме того — национально-государственные единицы, которые тесно связаны с так называемыми “титульными нациями”. И это вовсе не пустая декларация, поскольку в таких национально-территориальных образованиях весьма силен культурно-этнический акцент (у одних больше, у других меньше), и это та реальность, которая осталась от прежней советской системы, и с ней нельзя не считаться при проведении реальной федеративной политики.

Второй парадокс – сочетание равенства и неравенства. В одном и том же тексте – в российской Конституции – провозглашено два взаимоисключающих конституционных принципа: в одной статье провозглашается принцип равенства субъектов федерации (ст. 5 ч. 1), а в ряде других статей формулируется их неравенство (например, ст. 5 ч. 2, ч. 4; ст. 66, 68 и др.). В частности, Конституция предусматривает возможность изменения статуса субъекта федерации. Но если это так, значит признается тем самым, что у субъектов федерации есть и могут быть разные статусы, то есть разные права. То же самое относится к тем весьма лаконичным нормам, которые касаются республик, краев и областей, где есть некоторые отличия в их правах в законодательной области.

Третий парадокс — всенародно принятая, но при этом слабая общенациональная Конституция. Парадокс заключается в том, что федеральная Конституция была проголосована избирателями подавляющего большинства субъектов федерации, однако при этом существует несколько десятков конституций и уставов субъектов федерации, которые прямо нарушают общенациональную Конституцию. Целый ряд регионов в составе России имеет в своих конституциях формулировки, которые в корне противоречат основным конституционным принципам “большой Конституции”.

Четвертый парадокс — гипертрофированный центр и в то же время очень слабый центр. Речь идет о “Москве” (в смысле федерального центра) и о той колоссальной роли, которую она играет в Российской Федерации, но при этом в региональной политике ее роль почти незаметна. Вряд ли существует, например,

институционально более слабое министерство, чем наш российский Миннац, подвергаемый к тому же неустанным реорганизациям, пассивность и безволие которого отражают реальное состояние дел с политикой центра в отношении регионов. Такая политика на самом деле чаще всего отсутствует, о чем свидетельствует многолетняя непоследовательная политика в отношении Чечни, невнятная позиция по отношению к проблемам Дагестана, провалы в Карачаево-Черкесии и целом ряде других регионов.

Пятый парадокс: наша федерация — это федерация “слонов” и “муравьев”. В нее на равных входят Эвенкийский автономный округ, где всего 19,5 тысяч жителей, и Москва с ее 9 миллионами жителей. При этом все основные органы управления, которые есть в Москве, есть и в Эвенкийском автономном округе, и у них одинаковая компетенция.

Шестой парадокс — принявшее массовый характер присвоение регионами функций и полномочий федеральных органов власти, о чем более подробно речь пойдет дальше.

Седьмой парадокс — отсутствие сильного центра замещается другими центрами. Далее мы подробно опишем эти параллельные центры власти.

И восьмой парадокс — это “парадокс Чечни”, когда Россия имеет в своем составе субъект федерации, который на протяжении уже нескольких лет не признает свою российскую принадлежность.

Из этого краткого анализа конституционно-правовой ситуации в российском федерализме вытекают некоторые выводы. Совершенно очевидно, что Россия пока не является сформировавшейся федерацией, это федерация неустойчивого,

становящегося типа: она и не договорная, и не конституционная; не вполне симметричная и не вполне асимметричная. Сложно найти определение в существующей теории федерализма, которое бы подходило к ее современному состоянию. Поэтому можно назвать ее “странной федерацией”, а можно было бы употребить и другое понятие – это *федерация спонтанная*. Поскольку она появилась не в результате осмысленной и последовательной политики или воли, а скорее стихийно — “по жизни”. И второй вывод, связанный с первым, — это федерация, в которой нет центра в том смысле, какой есть в любой зрелой федерации, то есть центра, имеющего ясные принципы и интересы и реализующего их на основе последовательной политики. Но не стоит усматривать в такой ситуации нечто страшное. Идет естественный исторический процесс, и угроза распада страны, по крайней мере, на ближайшую перспективу, на наш взгляд, снята. В этом смысле сегодняшняя ситуация ничуть не хуже, чем в Североамериканских штатах в первые десятилетия их существования, и в общем такой естественный процесс вполне может привести со временем к складыванию нормальной федерации современного типа.

Финансово-экономическая сфера. Это наиболее острая область взаимоотношений центра и регионов и наиболее конфликтная. Несмотря на то, что доля региональных бюджетов в консолидированном бюджете Российской Федерации за последние несколько лет выросла с 35—40 до 50—55 процентов, это не означает, что влияние федерального центра в бюджетной, налоговой и финансовой сферах критически ослабло. Напротив, “Москва” по-прежнему имеет немалые возможности диктовать свою волю регионам. В руках “Москвы” такие важные рычаги, как

все основные финансово-бюджетные инструменты страны, прежде всего налоги. (Как известно, в России система налогов подобна германской, когда главные налоги являются федеральными, собираются федеральной налоговой службой и потом перераспределяются в установленных законом пропорциях между регионами и центром; таким образом, основной ресурс государственных доходов находится в руках федерального центра.) Здесь и внешнеторговые пошлины, и тарифы, и акцизы (главная их часть), и рынок государственных ценных бумаг; здесь же ресурсы и контрольные полномочия Центрального банка; иностранные займы, — в общем, все главные бюджетные и финансовые рычаги находятся в руках центра. И что особенно важно, с точки зрения обеспечения влияния на регионы, — это субвенции и трансферты из федерального бюджета, поскольку пенсии и зарплаты “бюджетникам” сейчас составляют основной доход огромной части населения страны за пределами Москвы. А так как и пенсионный фонд, и зарплата бюджетникам входят, как правило, в федеральное ведение или в субвенции Москвы регионам, то, соответственно, как минимум 80 регионов и их население напрямую, кровно, зависят от расположения и поддержки федерального центра.

Еще один очень важный ресурс “Москвы” — целевые федеральные программы. Это программы преодоления последствий ядерных аварий и взрывов в Семипалатинске и Чернобыле, обустройства границ, строительства жилья для военнослужащих, строительства федеральных дорог и т.п. В настоящее время — это единственные крупные инвестиции, реально поступающие в регионы, на которые что-то строится —

больницы, школы, дороги. Так что финансово-экономическая, бюджетная и налоговая сфера – это по-прежнему основной ресурс федерального центра, главная его мощь и важнейший рычаг для сохранения единства страны и управляемости Россией. Но, кроме этого, существуют и иные рычаги воздействия — экспортные квоты на нефть, другие сырьевые товары, контроль за федеральной собственностью и т.д.

Несколько соображений по поводу третьей составляющей — политической. Здесь можно выделить два уровня активно идущих процессов: влияние регионов на московскую политику и собственно региональную политику, внутри регионов.

Если говорить о влиянии регионов на политику центра, то формально, по Конституции, оно канализируется через один институт – Совет Федерации, верхнюю палату российского парламента, где имеется по два представителя от каждого региона. Но на самом деле влияние регионов, конечно, значительно шире. Например, влияние на состав Государственной Думы. Не секрет, что списки движения “Наш дом – Россия” в 1995 году составлялись во многом региональными властными элитами. И то же самое произошло в 1999 году, когда региональное объединение “Вся Россия” составило одну из основ блока “Отечество — вся Россия”. То же самое относится к одномандатным округам. В частности, известно, что из одиннадцати депутатов, прошедших во вторую Госдуму от Москвы, по меньшей мере десять напрямую поддерживались мэром Москвы Ю.М. Лужковым. Третий вариант влияния регионов на московскую политику – это прямой прорыв их представителей к рычагам федеральной власти. И здесь мы имеем достаточно много примеров, когда региональные лидеры



становятся функционерами федерального уровня: нижегородец Б.Е. Немцов, лидер Кузбасса А.М. Тулеев, бывший губернатор Ленинградской области В.А. Густов, лидер Тюменской области Ю.К. Шафраник, занимавшие некоторое время ключевые посты в российском правительстве, и т.д. Не говоря уже о президентских выборах. Не секрет, что предвыборная кампания Б.Н. Ельцина строилась в значительной мере на использовании организационных ресурсов региональных лидеров.

Известна также огромная роль регионов и во время серьезных политических кризисов в Москве. Достаточно вспомнить в этой связи августовские события 1991 года и еще в большей степени октябрьские 1993-го, когда во многом поддержка Ельцина со стороны регионов оказалась решающим фактором его успеха.

Переломным с точки зрения активного вторжения региональных элит в политическую жизнь России стал 1999 год. Осознав свою накопленную за годы ослабления центра силу, лидеры субъектов федерации накануне очередных парламентских выборов активно занялись партийным строительством, сделав на этот раз прямую заявку не только на контроль за Государственной Думой, но и на решающую роль в исходе президентской кампании 2000 года. Не случайно в кампанию по выборам в Государственную Думу образца 1999 года так или иначе оказались вовлечены почти все российские губернаторы. Часть из них составили основу блока “Отечество — вся Россия” (Ю. Лужков, В. Яковлев, М. Шаймиев, М. Рахимов, И. Сκληров, Р. Аушев и др.). Другие сохранили верность “Нашему дому — Россия” (Д. Аяцков, Г. Игумнов, М. Прусак, В. Елагин, В. Позгалев, В. Кресс и др.). Третьи поддержали

“Союз правых сил” (К. Титов, С. Зубакин). Четвертые примкнули к “Единству” (А. Руцкой, Л. Горбенко, А. Назаров, Е. Наздратенко и др.). Пятые сохранили традиционные связи с КПРФ (В. Стародубцев, А. Тулеев, Н. Кондратенко, Ю. Лодкин и др.). И даже формально ни к кому не примкнувшие лидеры регионов не смогли остаться в стороне — так, свердловский губернатор Э. Россель высказался в поддержку НДР, ранее поддержавшего его на региональных выборах.

Если же говорить о политической жизни в самих регионах, то для нее принципиальное значение имели 1995—1996 годы, когда по всей России прошла легитимизация местных режимов. В результате чего в большинстве регионов сложились более или менее авторитарные по своей сущности режимы, во главе которых стоит, как правило, признанный “хозяин региона” — губернатор, президент, глава администрации, который более или менее жестко контролирует “все живое” на своей территории — от банков, промышленных предприятий до средств массовой информации, и имеет агрессивную, дееспособную и лично преданную команду. Авторитарный региональный режим — это режим, который стремится с течением времени монополизировать финансовые, материальные, властные и публичные ресурсы, включая политические организации, и подавляет все, что может подорвать эту монополию. Такие режимы, по состоянию на середину 1999 года, по нашей оценке, уже сложились примерно в 50—60 субъектах федерации. Единственное, чего им не хватало до 1996 года, — это статуса всенародно выборных глав, дающего гарантии безопасности от центра и устойчивости их власти.

Нет сомнения, что современная Россия еще не является в буквальном смысле этого слова устоявшимся государством, с точки зрения ее конституционно-правового и территориального устройства. Скорее всего, мы имеем перед собой космос (хотя можно называть это и хаосом) отношений по линии “центр — регионы”, который построен не на праве, а на прецеденте. Этот космос слабо формализован и пока даже не сформулирован в устойчивых нормативных и правовых актах; все в нем сложилось “по жизни”: сильный губернатор — большие права, слабый губернатор — никаких прав; публичный политик — республика известна в стране, непубличный политик — о ней не знает никто. Разговор о правах человека в этой ситуации также весьма условен. Например, можно ли считать нормальными выборы, прошедшие в Татарстане, где был лишь один кандидат, набравший 97 процентов голосов избирателей? Или выборы президента в Башкирии, на которые не были допущены основные оппоненты действующей власти? Но такова реальность, и мы не можем ее игнорировать.

Еще одним парадоксом нашей действительности является своеобразно позитивная роль российских коммунистов: если бы их не было в России, то некоторые региональные режимы на местах вообще не встречали бы никакого сопротивления. Коммунисты — часто единственная политическая сила, реально противостоящая в отдельных регионах тому, что называют обычно “партией власти”.

Стоит оценить положительные и отрицательные тенденции такой очень своеобразной федерализации. Главная положительная тенденция идущего процесса — это сочетание элементов простой децентрализации, когда правительство отдает часть своих функций

на места, и процесса реальной федерализации. Появление *отдельного* регионального законодательства в унитарных государствах практически невозможно. У нас же конституции (уставы) регионов — один из базовых признаков существования федерации. И положительное в этом процессе состоит в том, что благодаря этому регионы сегодня имеют фактически полную свободу для самостоятельно спланированных, самостоятельно определенных действий. Ничто сейчас не мешает, например, Алтайскому краю, или Пскову, или Волгограду провести экономический эксперимент и организовать рыночный оборот земли в соответствии с Гражданским кодексом и Конституцией. Или, как в Великом Новгороде у М.М. Прусака, создать систему местного законодательства, стимулирующего приток прямых инвестиций в экономику области. Но кто-то это делает, а кто-то не делает, хотя появилась, повторю еще раз, реальная возможность в наши дни использовать одно из главных достоинств федерализма — потенциал конкурирующих моделей развития, а значит, и более жизнеспособного в целом государства.

Отрицательная же тенденция идущего процесса проявляется прежде всего в том, что в условиях слабости и неразвитости институтов гражданского общества и слабого федерального центра во многих регионах происходит укрепление и кристаллизация мало профессиональных авторитарных политических режимов. Слабость институтов гражданского общества на местах делает такие режимы по истечении какого-то времени практически неуязвимыми. Главная политическая опасность современной российской федерализации — это легитимизация режимов, которые способны концентрировать в своих руках власть, но не

могут эффективно решать существующие проблемы регионов. И есть опасность, что общество и федеральная власть долгое время не смогут этому ничего противопоставить.

Когда готовилась эта глава, автор задался еще одним общим вопросом: оправдана ли вообще в этом случае постановка вопроса о будущем такой модели федерации, играет она для России судьбоносную роль или нет? Так ли важно, что Великобритания и Франция, например, являются унитарными государствами, а Германия и США – федеративными? Какая разница? Ведь система управления государством и экономикой успешно работает и там, и там. И вопросы региональной политики и федерализма или, к примеру, работа с департаментами во Франции, являются второстепенными в сравнении с экономической и социальной политикой. Обычно они интересуют либо бюрократию, либо тех специалистов, которые занимаются изучением этой сферы.

Так, может быть, и для России этот вопрос является столь же техническим, и мы напрасно вот уже в течение нескольких лет ставим его на общественное обсуждение как один из важнейших?

Для того чтобы ответить на этот вопрос, надо попытаться оценить степень реального влияния, которое оказывают регионы на современную российскую политику, на становление российской государственности. Чтобы описать это влияние, я воспользуюсь термином “угроза” и дальше буду опираться в ходе анализа на классификацию угроз, которые существуют для Российского государства со стороны нашей “странной федерации”.

Первая группа угроз связана с тем, что можно назвать “синдромом СССР”, — угроза дальнейшего распада государства в политико-географическом смысле слова. Имеется в виду, прежде

всего, изменение нынешних границ Российской Федерации. Существует ли эта угроза, и насколько она реальна? Самое крайнее ее проявление, конечно, Чечня. Здесь не место подробно анализировать все события, происходящие и происходившие в Чечне. Очевидно одно — де-факто этот регион по-прежнему находится вне России: в нем не действуют ни российское законодательство, ни российская Конституция, ни ее экономические законы. Конституция Чечни, принятая несколько лет назад, заявляет ее суверенным государством, субъектом международного права. Таким образом, де-факто — “по жизни”, Чечня в последние годы оказалась вне рамок России и ее будущее достаточно неопределенно.

Второй вариант угрозы или опасности демонстрирует ситуация в Дагестане. Все знают, что он фактически уже несколько лет отделен от России территорией Чечни, а узкая береговая полоса, которая соединяет его с Россией, не имеет достаточно развитых коммуникаций. Так что не только Калининградская область является анклавом, но и Дагестан. Там постоянно идут очень тревожные и опасные процессы; это многонациональная республика, где только в Госсовет входят представители четырнадцати основных национальностей. Очень серьезные внутренние проблемы, тяжелейшая социально-экономическая ситуация. На Кавказе на сегодняшний день это, помимо Чечни, одно из самых взрывоопасных мест в политико-государственном устройстве России. Особая ситуация с Ингушетией и Карачаево-Черкесией. Ингушетия имеет общую историю и особые отношения с Чечней, а ситуация в Карачаево-Черкесии обострилась в результате первых свободных выборов главы республики, не

вполне удачно отразивших баланс интересов в межнациональных отношениях в республике.

Следующий тип угроз единству России – наличие в конституциях ряда субъектов федерации юридических норм, являющихся своего рода минами замедленного действия. Сегодня эти нормы не актуализированы, но в условиях кризисов и крупных обострений они вполне могут повлечь за собой необратимые последствия. Можно привести несколько примеров. В Конституции Республики Башкортостан не содержится четкой записи о том, что эта республика входит в состав Российской Федерации. В Конституции Республики Татарстан есть норма о том, что она является ассоциированным членом Российской Федерации, но нет точного определения самого понятия “ассоциированный”. При таком подходе при желании можно посчитать ассоциированными (хотя бы частично) и страны СНГ. В 1991—1994 годах республика практически не принимала участия в строительстве нового российского государства. Ее руководство в 1992 году не подписало Федеративный договор. Конституция 1993 года не была там проголосована — в Татарстане референдума не было. Фактически были сорваны и парламентские выборы 1993 года. И только начиная с 1994 года, когда был подписан договор о разграничении полномочий между федеральным центром и республиканскими властями, Татарстан стал активно и полноценно участвовать в политической жизни России. В конституции же Тывы есть прямо противоречащая Конституции Российской Федерации запись, что республика может выйти из ее состава, то есть конституционно закреплено ее право выхода из России.

И наконец, еще один вид угроз – постоянно нарастающее ослабление связей регионов с центром: экономических, хозяйственных, социальных. Здесь примером может служить Приморье и другие дальневосточные регионы России. Нельзя преувеличивать эту угрозу, но, тем не менее, она существует, и ряд политиков и обозревателей уже не раз высказывались в том смысле, что если Дальнему Востоку не помочь активной стратегией продуманных мер, то население этого региона еще посмотрит, как ему дальше строить отношения с Россией.

Таковы основные актуальные и потенциальные угрозы, связанные с судьбой государственно-территориального единства России.

Вторая группа угроз связана с тенденциями нарушения единого экономического пространства. Ни для кого не секрет, что существуют субъекты Российской Федерации, находящиеся вне зоны полноценного контроля федеральных структур – налоговых, таможенных, казначейских и т.д., — производящих массовую неучтенную продукцию. Не раз публиковались сведения о том, что Северная Осетия, например, производит сотни тысяч литров ликеро-водочной продукции, с которой не платятся положенные налоги, хотя она поставляется на рынки Москвы, Санкт-Петербурга и других регионов страны. Таких примеров можно привести довольно много. Это говорит о том, что единое экономическое пространство — всего лишь желанная цель, и требуются немалые усилия, чтобы установить контроль над реальной ситуацией в этой области.

Другая угроза в этой же сфере – административное закрытие региональных рынков. Очень часто законодательные и



исполнительные органы власти регионов принимают нормативные акты, ограничивающие свободу передвижения товаров и капиталов за пределы субъектов федерации. Так, в 1996 году в Краснодаре краевой законодательный орган принял решение, препятствующее вывозу спирта за пределы Краснодарского края. Подобные случаи также носят массовый характер по всей стране.

Еще одна угроза связана с созданием государственно-частных, или регионально-частных корпораций, когда региональная власть становится фактически совладельцем крупных финансовых, производственных, промышленных и банковских структур. В результате узкие группы региональных элит занимают монопольное положение на региональном рынке и используют его для извлечения прибыли и контроля за финансовыми потоками. Яркой иллюстрацией действия такого механизма сращивания частного капитала с государственной властью в регионах может служить история с попыткой объявить банкротами два татарских предприятия – КамАЗ и “Татнефть”. События развивались так. ВЧК (Временная чрезвычайная комиссия по экономическим вопросам при правительстве РФ) сообщила об этом решении, президент Татарстана приехал в Москву, встретился с А.Б. Чубайсом и В.С. Черномырдиным, и пообещал, что Республика Татарстан погасит долги акционерного общества КамАЗ и “Татнефти” за счет средств бюджета этой республики. В результате по договоренности сторон обе эти экономические структуры оказались выведенными из-под контроля федерального центра, перейдя под контроль государственных органов Татарстана.

Это лишь один из множества примеров вызовов, которые исходят от регионов в экономической области. Хотя их благие

намерения понятны: создать, или сохранить, рабочие места, получить прибыль в республиканский бюджет, — но за этим часто стоит размывание единого экономического пространства России через введение практики эксклюзивных изъятий из федерального законодательства.

И наконец, немалую угрозу для единства экономического пространства страны таят в себе финансовые инициативы регионов. Известно, что во второй половине 90-х годов стали появляться различного рода региональные и муниципальные займы, векселя, налоговые освобождения, то есть псевдоденьги, которые эмитировались регионами без всякого согласования с Москвой. Фактически речь в данном случае идет о неконтролируемой Центральным банком эмиссии российского рубля, которая широко распространилась по стране. В итоге многие десятки миллионов рублей вышли на рынок, подрывая единую кредитно-денежную политику России.

В 1997 году столь же массовым стало и еще одно явление: широко распространившаяся практика самостоятельного выхода регионов на рынок зарубежных заимствований. Отсутствие федерального законодательства и относительная легкость получения западных денег под гарантии региональных бюджетов привели к лавинообразному нарастанию внешних долгов субъектов федерации. И после “обвала” 17 августа 1998 года многие из них фактически оказались в ситуации дефолта по этим долгам (Ленинградская, Московская, Нижегородская, Челябинская области и др.).

Третья группа угроз отражает проблемы политического характера. Здесь обнаруживается еще один “синдром СССР”,

связанный с резким ослаблением федерального центра. Понятно, что в любом государстве, будь оно унитарным или федеративным, всегда есть стержень – центр, который обладает необходимыми властными полномочиями, скрепляет и защищает единство государственной власти. СССР распался во многом потому, что не стало союзного центра. А что мы имеем в современной России?

Первая и главная угроза для нее в данном случае та же, что и в случае с СССР, – постепенное саморазрушение центра. Как правило, самораспад федерального (или национального) центра происходит тогда, когда существующие институты власти и основные политические силы начинают конфликтовать между собой, взаимно подрывая друг друга. За этим, как правило, неизбежно следует отпадение окраин, хаос и смута в государстве. В современной России пик подобной конфронтации пришелся на 1992—1993 годы.

Слабый центр, который отказывается от исполнения своих конституционных и законных полномочий или же просто не в состоянии их исполнять, сам по себе представляет большую опасность для судьбы государства. Я приводил пример решения по “Татнефти” и КамАЗу, где налицо были все признаки слабого и колеблющегося центра, когда вначале принимается соответствующее законодательству решение, а затем оно отменяется. Или следующий пример: судьба прохождения в Думе закона о системе органов государственной власти в субъектах федерации. Суть этого закона состоит в том, чтобы на его основе положить конец беспорядку, царящему при формировании органов власти в регионах. Принять его можно было только одним способом: путем твердой договоренности между Думой и

президентом о его поддержке. Между тем, такой договоренности не удавалось достичь вплоть до конца 1999 года, когда закон был, наконец, подписан президентом и вступил в действие. То есть в итоге — с шестилетним опозданием и в гораздо более компромиссном виде, будь он принят вовремя. Так как до этого президент неоднократно накладывал на него вето. Что это такое? Это не что иное, как добровольный отказ президента как главы государства от регулирования этой сферы. Отказ центра от усиления своего контроля за формированием органов государственной власти в регионах.

Следующая угроза, и весьма опасная, — фактическое подчинение регионами территориальных подразделений федеральных структур. Что имеется в виду? Известно, что в ряде республик в составе Российской Федерации делались попытки назначать прокуроров и судебных работников органами власти этих республик. Так было в Татарстане, Башкирии, Ингушетии. Хотя по Конституции судебная система и система прокуратуры являются федеральными. То же самое происходит в отдельных регионах с налоговым и казначейским ведомствами, когда общепринятой является практика: губернатор (особенно — сильный) приглашает к себе руководителя налоговой службы и говорит, что у него проблемы с выплатой зарплат бюджетникам и хорошо бы какое-то время налоги в центр не перечислять, а потом все как-нибудь образуется и будет компенсировано. И очень часто это срабатывает, в том числе в отношении МВД и даже ФСБ. Есть регионы, где эти структуры полностью обслуживают интересы местного руководства. Порой это касается даже армии: приведу только два примера. 1996 год — Псков, когда оба кандидата в

губернаторы активно стремились заручиться поддержкой командования дивизии ВДВ на выборах, поскольку в этом регионе она обладает определенным политическим влиянием. Вторым примером – Волгоград, опыт генерала Льва Рохлина, когда тот выставлял кандидатов от своей дивизии в городскую Думу по всем округам и активно участвовал в кампании выборов мэра. Подобные формы участия армии в политической жизни регионов уже сами по себе довольно показательны с точки зрения постепенной “регионализации” Вооруженных Сил. Кроме того, в 1999 году руководители двух регионов — Татарстана и Тверской области — заявили о своем намерении сформировать воинские части, в которых будут служить только призывники из этих регионов. И были одновременно сделаны заявления, что призывники не будут служить за пределами республики (области). В данном случае мы имеем дело с явным фактом дальнейшей “регионализации” армии.

Угроза формирования параллельных центров. Тоже несколько фактов, которые позволяют говорить о наличии этого явления. Первый факт – роль и влияние Совета Федерации. Следует признать, что они не во всем и не всегда одинаковы: в какие-то периоды Совет Федерации становится очень влиятельным органом, а иногда его роль сводится почти к нулю. Но, тем не менее, ясно – и думская практика последних лет это подтверждает, — Совет Федерации довольно часто блокирует инициативы Думы, правительства, президента, направленные на усиление позиции центра по отношению к регионам.

Вторая потенциальная возможность создания параллельных центров власти – межрегиональные ассоциации экономического взаимодействия. Можно назвать две наиболее сильные из них – это

“Большой Урал” и “Сибирское соглашение”, которые в кризисные моменты (я уже говорил, как это происходит) начинали играть самостоятельную политическую роль. В частности, “Сибирское соглашение” как минимум три-четыре раза принимало политико-экономические ультиматумы в адрес президента, федерального правительства с требованиями отдельных уступок в бюджетной сфере и сфере передела собственности.

Гипотетически отдельный центр силы могут представлять и городские власти Москвы. Нельзя сказать определенно, что этот фактор чересчур весом. (Вообще, большинство угроз, о которых мы говорим, это всего лишь потенциальные угрозы.) Однако наступательная политика Москвы в регионах очевидна: многочисленные поездки Ю.М. Лужкова, создание движения “Отечество”, совещания регионов-“доноров” под эгидой Москвы — все это говорит о том, что потенциально может появиться некий внефедеральный центр воздействия на регионы, который в определенных обстоятельствах может сыграть ту же роль, какую сыграл в свое время российский Верховный Совет во главе с Б.Н. Ельциным в процессе деградации СССР и борьбы с союзной властью.

Угроза правам и свободам граждан. Это также одна из наиболее опасных угроз, исходящих из сферы региональной политики в России. Во многих субъектах федерации, как уже отмечалось, наблюдается своего рода кристаллизация правящих режимов авторитарного толка, когда “хозяева” регионов берут под свой контроль все основные структуры молодого гражданского общества, подавляют возможных политических оппонентов. Например, мы прекрасно знаем, что такое региональная пресса и в

каких подчиненных отношениях с властью она, как правило, находится в регионах. То же самое можно сказать о политических партиях. Довольно просто в наших условиях если не прекратить и пресечь, то существенно подавить деятельность оппозиционной политической партии, не угодной хозяину региона. Сошлюсь в качестве примера на Тамбовскую область, где в декабре 1995 года победил кандидат от коммунистов А. Рябов, который первые месяцы своей работы посвятил кадровым чисткам, преследованиям неугодных бизнесменов, поддерживавших прежнего главу администрации, и тех средств массовой информации, которые критиковали нового главу во время выборов.

Вывод из этой части нашего анализа. Еще раз оговорюсь: я сознательно гипертрофировал многие угрозы, поскольку они существуют лишь в потенции и распространяются далеко не на все регионы. Но опасно не осознавать эти угрозы, не видеть ту среду, что способна при определенных условиях порвать соединительные ткани страны и превратить Россию в конгломерат полусредневековых ханств или княжеств.

Исход этой эволюции во многом зависит от состава и политических позиций основных игроков, действующих на политической сцене страны.

Кто эти игроки? В первую очередь, это *народ России*. Очевидно, что российский народ, российский избиратель хочет спокойствия, стабильности, достатка, и, безусловно, он сторонник территориальной целостности страны. Я уверен, что это настроение людей – главная гарантия того, что угрозы, о которых я говорил, общественный организм России все же успешно преодолеет.

*Президент.* Президент в течение ряда лет успешно лавировал между интересами федерального центра и интересами регионов. Где-то он шел на уступки, где-то наступал. Наибольшие уступки им были сделаны в 1991, 1992, 1993 годах. Де-юре этот процесс уступок был закреплен в Федеративном договоре 1992 года, когда различные субъекты федерации были поставлены в принципиально разное положение – по налогам, бюджету, по квотам, тарифам, льготам и т.д. При этом наибольшие права получили республики, существенно меньшие – края и области, и уж совсем эфемерные – округа. Это было наибольшее отступление от принципов конституционной федерации, о котором республики вспоминают до сих пор и постоянно требуют не забывать о том, что был когда-то Федеративный договор. Самое решительное наступление центра за свои права было предпринято в 1993 году, когда новая Конституция России провозгласила равенство субъектов федерации и отменила наиболее спорные положения Федеративного договора. Но и в этой Конституции остались юридические нюансы, которые определяют различие статусов республик, областей, краев и округов. Так что проблема равенства субъектов федерации до конца не решена и существующей Конституцией.

Следующий игрок – *правительство*. Оно ( а точнее, они — имея в виду их краткий период жизни и частую смену) тоже не имеет ясно выраженной позиции в отношении регионов. С одной стороны, оно грозит им пальцем по поводу выплаты налогов и других бюджетных дел, с другой стороны, подписывает бесконечное число двусторонних договоров, которые открывают



новые лазейки для предоставления эксклюзивных льгот отдельным регионам.

*Государственная Дума.* Она также очень часто ставит политическую конъюнктуру выше общегосударственных интересов. Одновременно в ней наблюдается и тенденция к консолидации, о чем свидетельствует, в частности, принятый в 1997 году конституционный закон о правительстве, который предполагает некоторое усиление контрольных функций последнего по отношению к региональной экономической, социальной и – в меньшей степени – политической жизни. Или, например, уже упоминавшийся закон об организации государственной власти в субъектах федерации, который никогда меньше трехсот голосов в Думе не получал. Это очень важный показатель того, что она осознает необходимость регулирования этой сферы отношений. Кроме того, Дума внесла серьезные изменения в избирательное законодательство, в частности в закон об основных гарантиях избирательных прав граждан, по которому отчасти расширены возможности федерального центра осуществлять контроль за соблюдением этих прав в субъектах федерации.

*Совет Федерации.* Его позиция очевидна: по возможности блокировать любые серьезные попытки федерального центра усилить контроль над регионами, в том числе и за соблюдением там прав человека. И это ему удастся. Причем, очень часто при поддержке президента.

*Регионы.* Это может показаться странным, но у этого игрока отсутствует какое-либо системное представление о том, чего он хочет. Тем более, что регионы все разные: одни являются

“донорами”, другие – “реципиентами”; одни большие, другие маленькие; одни находятся близко от Москвы, другие – далеко; одни в хороших отношениях с федеральным центром, другие – в плохих. Но они всегда рассматривают свои отношения с Москвой через призму конкретного интереса: любыми способами выбить деньги из федерального бюджета и быть всегда готовыми активизироваться в момент ослабления центра, стремясь к усилению своей самостоятельности, в том числе и юридической. Напомню историю с “Уральской республикой”, когда была сделана попытка повысить статус Свердловской области до уровня республики с соответствующими правовыми последствиями. И наконец, обычная для регионов тенденция – сопротивление политическим решениям центра. Из известных примеров – Удмуртия, где в 1996 году решениями республиканского руководства были фактически ликвидированы на какое-то время органы местного самоуправления, несмотря на жесткую негативную позицию всех ветвей центральной власти. Или пример с Тюменской областью, когда президент России настаивал на одновременном проведении региональных выборов на всей территории этой области (был даже специальный указ с рекомендацией синхронизировать этот процесс), но округа все равно провели их в разные сроки. Таких примеров можно привести много. Вообще, линия сопротивления воле центра – довольно распространенная в регионах, и воспринимается она уже как обычная для России политическая практика.

Выводы из этой части нашего анализа. Ни у одного из игроков в России нет четкого представления о том, куда двигаться, по каким правилам играть и какие цели преследовать. За

исключением, может быть, народа, который хочет единства, согласия, спокойствия и достатка. Но так как народ у нас пока далеко не все решает, то в ситуации, когда у игроков нет ясного представления о происходящем, мы имеем случайную игру сил, интересов и их хаотическое движение на фоне потенциальных опасностей, о которых я говорил.

Каковы перспективы? Для меня очевидно, что заниматься борьбой за построение унитарной России, когда некоторые политики предлагают отказаться от национально-территориального деления и перейти к системе “губерний” или “земель” или же “укрупнить” регионы путем их соединения – бессмысленно и непродуктивно. В ближайшей исторической перспективе для этого нет никаких реальных возможностей. Альтернативы федерализации России на сегодняшний день и в обозримом будущем не существует. Поэтому реальный выбор – это выбор не между унитарной или федеративной Россией, а между нынешней спонтанной федерацией – результатом случайной игры сил и интересов, и современной, технической федерацией, когда основные вопросы компетенции разных уровней власти решаются принципиально на долгий период и страна начинает жить по установленным таким образом правилам.

Попытаемся в тезисной форме нарисовать позитивную программу низведения проблемы федерализма в России с уровня “судьбоносных дискуссий” к уровню технически решаемой проблемы федерации как территориальной формы демократии, позволяющей улучшить систему управления и добиться оптимальных результатов.

Итак, возможная программа действий. Первое. Надо раз и навсегда договориться: Россия будет развиваться как федеративное государство. То есть закрыть дискуссию о том, что она может когда-либо стать унитарной. Почему эта дискуссия вредна? Потому что она оставляет вопрос в неясном состоянии и тем самым затрудняет формирование нормальной федерации. Россия будет федеративным государством, как это и записано в Конституции четвертой республики.

Второе. В России должны сохраниться нынешние субъекты федерации. За исключением тех случаев, когда они добровольно договорятся о слиянии или разделении. Хотя таких случаев, скорее всего, не будет, поэтому лучше оставить все как есть. Это также один из элементов стабильности. Ничего страшного в том, что у нас есть национальные республики, автономные округа и области, в том, что они очень разные по территории, населению, экономическому потенциалу, на сегодняшний день нет.

Третье. В России должна сохраниться – в основных, базовых чертах – нынешняя Конституция. Вполне нормальная и внятная в части установления системы федеративных отношений, она позволяет в перспективе построить сильную, дееспособную федерацию. Никаких серьезных оснований к тому, чтобы ее кардинально менять в этой части, нет.

Четвертое. Все субъекты федерации должны привести свои конституции и уставы в соответствие с федеральной Конституцией. Это должна быть общая позиция всех – парламента, президента, правительства, судов. И тогда можно будет в течение ряда лет заставить, убедить, склонить субъекты федерации к приведению их конституций в соответствие с федеральной. Для этого нужны лишь

политическая воля и твердая позиция основных политических сил страны. Это будет обязательно сделано, так как на стороне закона будет общественное мнение людей.

Пятое. Единое экономическое пространство должно быть обеспечено не только де-юре, но и де-факто — во всех субъектах федерации. Это очень трудная задача, но выполнимая, если к этому будут стремиться все ветви власти в центре и власти регионов.

Шестое. Федеральный центр должен быть сильным и консолидированным. Парламент, президент и правительство должны быть едины в понимании общегосударственных задач, в практике взаимоотношений с регионами. В этом случае можно будет эффективно и достаточно быстро, результативно проводить единую социально-экономическую политику.

Седьмое. Необходимо ослабить потенциальное влияние параллельных центров власти и поставить их возможности на службу общенациональным интересам России.

Восьмое. Принципиально важно обеспечить реальный контроль за соблюдением прав человека и демократических принципов. Конституция дает властям регионов широкие права. Кроме одного — нарушать права и свободы граждан. Этот механизм контроля в регионах должен работать эффективно.

При этом могут быть реализованы и другие инициативы, направленные на укрепление российской демократической государственности.

Федерация должна, в частности, всемерно поддерживать институты гражданского общества в регионах. Например, политические партии. В связи с чем, может быть, стоит подумать о том, чтобы те партии, которые представлены в федеральном

парламенте, получали прямую поддержку из федерального бюджета. Как это происходит, скажем, в современных Германии или Японии. В нынешних условиях, когда партии не имеют самостоятельной и стабильной финансовой базы, особенно в регионах, их деятельность может быть легко заблокирована. Тогда как необходимо создать систему сильных общенациональных партий, независимых от произвола региональных властей.

Далее. Избирательное законодательство. Нужно принять такие законы, которые исключали бы массовые нарушения принципов демократии и прав человека во время выборов в регионах и помогли бы федеральному центру контролировать эти процессы. Избирательные законы России в редакции 1999 года в значительной мере решают эту задачу.

Местное самоуправление. Важно продумать систему государственных гарантий самостоятельности местного самоуправления, в том числе в бюджетной области. Давно назрела необходимость дать местному самоуправлению собственные налоги, составляющие основу его бюджетов. Возможно, стоит подумать и о том, чтобы местное самоуправление в той или иной форме напрямую поддерживалось из федерального бюджета, минуя власти субъектов федерации.

Федерация должна стремиться к широкой поддержке независимых СМИ во всех регионах, как важнейшего элемента становящегося гражданского общества.

То же самое относится к малому и среднему бизнесу. Сегодня, если власть хочет расправиться с предпринимателем, сделать это очень просто. Через налоговую службу, налоговую полицию, в конце концов, через пожарную службу. При желании

все можно сделать: арестовать счета, опечатать помещение. Поэтому должны быть законодательные гарантии как для мелкого, так и среднего бизнеса, которые обеспечивались бы твердой позицией территориальных отделений федеральных структур управления.

Реализация данной программы (или, по крайней мере, движение в этом направлении) позволила бы со временем превратить Российскую Федерацию из федерации спонтанной в нормальную, современную федерацию, когда проблема становления и функционирования федерализма останется важной, но не судьбоносной для страны и ее граждан.

## **Глава 9**

### **Власть в регионах**

В настоящей главе речь пойдет об одной из сторон процесса становления российского федерализма, причем на предельно конкретном материале и наблюдениях за тем, что происходит в российских регионах.

Федерализм многолик. Можно говорить о федерализме экономическом, бюджетном, партийном, финансовом, культурном (даже самые типичные российские регионы отличаются друг от друга, в том числе и по своей особой культурной идентичности). Мы обратимся к одной из граней федерализма как общего явления — к политико-государственному федерализму, тому, что имеет отношение к построению структур власти в субъектах Российской Федерации. Это достаточно узкая тема, но она, тем не менее, кажется интересной. Возможно, она была бы менее интересной, если бы не были столь драматичными и разнообразными процессы, происходящие в современной России.



Многие читатели, очевидно, хорошо помнят систему управления регионами, существовавшую в советское время. До 1989 года в Советском Союзе в целом и в РСФСР в частности была следующая система управления: высшим политическим органом любого субъекта федерации (территории) являлся региональный комитет КПСС, который принимал все принципиальные кадровые, политические и экономические решения. (Для тех, кто забыл, можно напомнить типичную структуру крайкома-обкома партии: в его составе были отделы транспорта, промышленности, административных органов и т.д.) Это была реальная власть. А легальным фасадом этой власти были два главных советских органа. Первый – краевой, областной или республиканский совет — представительный орган власти, который избирался по мажоритарным округам, почти не имел освобожденных работников, собирался два-три раза в год, чтобы штамповать решения, которые готовились не им, и второй — обл- и крайисполком — исполнительный орган, причем не столько при совете, сколько при соответствующем партийном комитете. Излишне напоминать, что выборы народных депутатов были тогда безальтернативными, а решения всегда принимались единогласно.

Затем наступили 1989—1991 годы. Это был очень краткий, но важный период, когда ведущие партийные кадры по решению XIX Всесоюзной партийной конференции стали переходить в новые органы власти. Тогда большинство первых секретарей крайкомов и обкомов возглавили соответствующие региональные советы. И одновременно с этим произошло известное перетекание властных полномочий из партийных комитетов в органы советов. Таким образом, в стране появились на какое-то время своеобразные

“парламентские республики”, в которых совет, состоящий в основном из коммунистов, во главе с первым секретарем комитета партии представлял законодательную власть региона, а исполком, который формировался этим советом, — исполнительную власть. Это была система внешне, по форме, очень близкая к той, что действует сегодня в землях Федеративной Республики Германии. Разумеется, речь может идти только о внешнем сходстве, так как при некотором перетоке части реальной власти от парткомов к советам суть политической системы страны в целом и регионов в частности от этого нисколько не изменилась. Власть одной партии и ее полный контроль за органами власти сохранялись. Особенно сильно это ощущалось в регионах.

Августовский кризис 1991 года подвел черту под этим периодом. Тогда внеочередной Съезд народных депутатов России предоставил президенту России Б.Н. Ельцину чрезвычайные полномочия — в том числе право назначать глав исполнительной власти субъектов федерации напрямую, президентскими указами. С этого момента возникла принципиально новая, уже не парламентская модель власти в регионах, напоминавшая скорее американскую, в рамках которой глава администрации почти не зависел от регионального парламента, и наоборот. Но отличие состояло в том, что эти главы были не выборными, а назначались президентом. В какой-то степени в этот период Россия вернулась к практике императорской России с ее назначаемыми генерал-губернаторами.

И наконец, с 1995 года (а в республиках значительно раньше — с 1991-го) начались процессы разрушения унифицированной

системы власти в регионах. Сегодня такой системы уже нет. Рассмотрению этого феномена и посвящена эта глава.

Что говорит нынешняя российская Конституция по вопросу о формировании власти в субъектах Российской Федерации? Она содержит в себе три основных нормы. Общие положения первого раздела Конституции устанавливают, что Россия — это страна, где исповедуется принцип разделения властей, выборности органов власти, народного суверенитета, который осуществляется через референдумы и свободные выборы. Статья 72 говорит о том, что вопрос организации власти в субъектах федерации относится к совместной компетенции федерального центра и субъектов федерации. И наконец, статья 77 гласит, что органы власти в субъектах формируются ими самостоятельно в соответствии с федеральным законом. Таким образом, федерация по Конституции имеет все необходимые полномочия регулировать эту сферу вплоть до установления единой системы власти в субъектах Российской Федерации. Это по Конституции. А как обстоит дело в действительности? Государственная Дума двух первых созывов стремилась принять соответствующий закон, но закон был принят и подписан президентом только в конце 1999 года — шесть лет спустя после принятия новой Конституции. Первоначально, еще в 1994 году, он предполагал довольно жесткое регулирование процесса организации власти в регионах. В этом варианте закона предполагалось, что в субъектах федерации должны быть установлены две основные модели власти: “американская” модель (условно), когда всенародно избранный губернатор уравнивается всенародно избранным парламентом (областным собранием, думой, советом), и “парламентская модель”, когда

всенародно избранный парламент субъекта федерации сам формирует региональную администрацию. Этот закон был проголосован Госдумой в 1995 году, в апреле, после этого примерно полгода рассматривался в Совете Федерации, потом попал к президенту (который наложил на него вето), затем в октябре 1996 года новый состав Думы вновь принял этот закон, но уже в измененном виде. При этом изменилась одна принципиальная вещь: из-за того, что были потеряны два года, законодатели пошли на еще большую гибкость в определении форм власти и проголосовали за то, что будет не две основных формы, а гораздо больше. То есть фактически согласились с тем положением дел, которое к тому времени уже сложилось в субъектах федерации. Но даже в таком виде законопроект не получил дальнейшего хода. Любопытно, что в момент принятия его в первом чтении (как об этом говорилось выше) официальный представитель президента в Госдуме решительно высказался против закона. Чему, на мой взгляд, есть два объяснения. Первое заключается в том, что такая позиция была политической уступкой региональным элитам, роль которых и в президентских выборах, и в целом в политической жизни страны продолжала расти по мере ослабления федерального центра. Второе же объяснение в том (и мы должны это честно признать), что консолидированного, консенсусного представления, как должна быть организована система власти в субъектах федерации, сегодня в России нет.

Фактически, в течение шести лет с момента принятия и вступления в силу Конституции четвертой республики, федеральный центр так и не взял на себя функцию регулирования этого вопроса. И поскольку федерального закона все эти годы не

было, а недавно принятый его вариант очень мягок и компромиссен, у субъектов федерации появилась возможность его самостоятельного решения – на основе 72 статьи Конституции (смешанная или конкурирующая компетенция).

Что тем временем происходило в регионах? Здесь надо различать два типа регионов. Отдельно республики (их 21 в составе России) и отдельно — все остальное (два федеральных города — Москва и Санкт-Петербург, а также края, области, автономная область и округа).

Что мы видим в республиках в конституционно-правовой сфере? Большинство из них при формировании системы власти — речь идет прежде всего о республиках, которые в советское время имели статус автономий в составе России, — ориентируются на конституции образца 1978 года. Ведь в свое время, когда была принята “большая” союзная Конституция, все они приняли “под кальку” свои конституции, которые в основе своей благополучно дожили до наших дней. Теперь же прошло их существенное обновление, в частности, в большинстве республик был введен пост президента. В этом смысле отличие республик от других субъектов федерации, причем, весьма существенное, заключается в том, что в них еще в начале 90-х годов состоялись президентские выборы. В некоторых прошло уже по три таких избирательных кампании, так что структурирование и формирование политических систем продвинулось в них намного дальше, чем в краях и областях. Так, наибольшее развитие получили политические системы Татарстана, Башкортостана, Мордовии, Тывы, Бурятии и других республик. Особняком здесь стоят Москва и Санкт-

Петербург, в которых также прошло уже два цикла выборов глав исполнительной власти.

Края и области. В советское время, находясь в составе России, они никогда не имели своих уставов — основополагающих актов конституционного типа. Норма о том, что край, область, автономный округ должны иметь свой устав, появилась только в новой Конституции. Довольно долго и терпеливо эти регионы дисциплинированно ждали, когда появится соответствующий федеральный закон, и не принимали своих уставов. Ждали два и более года. И лишь после того, как стало ясно, что Федеральное Собрание и президент не могут найти общее решение по 77 статье Конституции и грядут губернаторские выборы и выборы законодательных органов, они стали принимать их. На сегодняшний день практически все без исключения регионы в той или иной форме осуществили эту процедуру, не дожидаясь федерального закона. При этом многие начали процесс внесения поправок в уже принятые уставы. И более того, в подавляющем большинстве регионов было принято собственное избирательное законодательство и на этой основе проведены выборы глав исполнительной власти и представительных органов регионов.

Таким образом, можно констатировать, что неспособность федерального центра определиться в вопросе регулирования системы власти в субъектах федерации привела к тому, что регионы решили этот вопрос самостоятельно, и сегодня центр по существу имеет дело с необратимыми последствиями. Когда в лучшем случае остается лишь принять такой закон, который зафиксировал бы то, что существует в действительности, так как вряд ли сейчас возможно кардинально повлиять на уже

сложившуюся практику самостоятельного формирования системы власти в регионах. Заставить 89 субъектов федерации после того, как они приняли уставы и конституции и провели по ним свои выборы, возвратиться вновь к рассмотрению этих уставов и конституций, на мой взгляд, крайне сложно и в какой-то мере даже безответственно. Именно из этого и исходит закон об организации власти в регионах, принятый, наконец, в октябре 1999 года.

Напомню, что уже к январю 1997 года в стране завершились выборы 52 губернаторов, 32 мэров крупнейших городов и 23 законодательных собраний регионов. Впервые появилась структура власти в центре и на местах, соответствующая новой российской Конституции: президент с полномочиями с 1996 по 2000 год; Государственная Дума с полномочиями с 1995 по 1999 год; Совет Федерации с нефиксированными по срокам полномочиями; правительство, сформированное президентом, и избранные органы власти регионов и органы местного самоуправления.

Как же выглядит в итоге Российская Федерация, начиная с января-февраля 1997 года, с точки зрения устройства региональной власти? В результате всех этих процессов мы получили мультисистемную федерацию, в регионах которой сложились по меньшей мере четыре основных типа организации государственной власти.

Прежде всего — это президентские республики. Конструкция их довольно проста. Глава субъекта федерации — всенародно избранный президент; он формирует правительство, во главе которого стоит председатель правительства, и рядом находится парламент, так или иначе участвующий в формировании этого правительства. Фактически это точное воспроизведение системы

федеральной власти: глава государства, формируемое им правительство (исполнительная власть) и парламент. Эта модель существует в большинстве российских республик, классический пример — Татарстан и Башкортостан.

Вторая модель — парламентские республики. Возьмем в качестве примера Республику Алтай (до 1997 года): Эл-Курултай (республиканский парламент), избранный всенародно, формировавший состав кабинета министров — от его председателя до отдельных министров. Все они проходили через процедуру голосования, исполнительная власть подотчетна парламенту. Затем, после изменений в республиканской конституции был введен пост президента. Но при этом парламент сохранил весьма широкие полномочия по формированию правительства. В результате появилась смешанная президентско-парламентская модель власти. С некоторыми оговорками это относится также к Карелии, Мордовии, Удмуртии и еще к ряду республик, где значимое слово в формировании исполнительной власти остается за парламентом.

Третий тип — то, что абсолютно условно можно назвать “американской моделью”. Речь идет главным образом о краях и областях. В этом случае всенародно избираемый глава региона формирует практически единолично (согласно большинству уставов) администрацию, и параллельно с ним избирается областной или краевой совет (либо в зависимости от сложившейся традиции законодательное собрание или дума), которые являются представительным органом. У них конкурирующая компетенция, они работают как бы сами по себе, и разделение властей строго соблюдается.



И четвертый тип — всякого рода исключения. Скажем, дагестанская модель, когда при формировании органов власти учитывается прежде всего национальный состав республики. В Дагестане, в частности, фактическим правительством является Госсовет, в котором представлены четырнадцать основных национальностей этой республики. Но он не избирается всенародно и не формируется парламентом, а собирается обычно для решения острых вопросов на специальное собрание, на котором присутствуют депутаты Верховного совета республики и представители районов и городов. В Карачаево-Черкесии также сложная ситуация — там четыре основные национальности, составляющие органы, которые в течение многих лет согласовывали их интересы. Попытка весной 1999 года избрать всеобщим голосованием главу Карачаево-Черкесии (соперничество С.Э. Дерева и В.М. Семенова) привела, как известно, к глубокому кризису в республике и показала опасность внедрения упрощенных политических схем в таких субъектах федерации.

Парламенты. Ситуация здесь очень интересная. Сегодня в России существуют в основном однопалатные парламенты, в которых большая часть их членов совмещают депутатскую деятельность со своей основной работой. Но в ряде регионов есть и двухпалатные парламенты. Например в Свердловской области. И есть парламенты, где большинство депутатов работает на постоянной основе (в том же Екатеринбурге).

Избирательная система. Тоже все цвета радуги. Все разнообразие, какое только существует в мировой практике. Тут и однотуровые выборы губернаторов, когда тот, кто набрал хоть на один голос больше, становится губернатором (Сахалин, Чита,

другие регионы, как правило, дальневосточные, где это особенно распространено). Кстати, это тоже любопытный аспект для исследования: почему в России столь разные избирательные системы?

Есть двухтуровые (большинство уральских и центральных регионов), когда кандидат в губернаторы, не набравший в первом туре 50 процентов плюс один голос, выходит со следующим за ним кандидатом во второй тур, и там уже их судьба решается относительным большинством голосов.

В отдельных регионах существует “барьер явки” избирателей — 50 процентов. Например, в Агинском Бурятском АО первые выборы не состоялись из-за того, что явка была менее 50 процентов, и поэтому были проведены повторные выборы.

В других регионах отсутствует “барьер явки”. Или же он ниже 25 процентов. Классический пример — Ленинградская область, где при общей явке в 34 процента был избран в свое время губернатор В.А. Густов.

В очень многих регионах введен “ценз оседлости”. В этом случае человек, не проживавший последний год перед выборами в регионе, не регистрируется в качестве кандидата. Показательный пример — А.В. Руцкой, который выиграл суд, давший ему право участвовать в выборах губернатора Курской области только потому, что оказался почетным гражданином города. А вот А.Г. Назарчук в Алтайском крае в аналогичной ситуации не был зарегистрирован — из-за того, что в последний год перед выборами проживал в Москве, работая министром сельского хозяйства. В других регионах нет ценза оседлости, но зато есть “языковой ценз”. Скажем, в Республике Марий Эл избирательный

закон предусматривает, что кандидат на пост президента обязан свободно владеть марийским языком. Один из кандидатов, однако, опротестовал два года назад эту норму, выиграл суд, был зарегистрирован, явился единственным серьезным конкурентом действующего тогда президента Зотина и выиграл выборы. Весьма интересно, что в России при выборах в парламент регионов существует как мажоритарная система, когда депутаты избираются по одномандатным округам, так и смешанная, когда часть депутатов избирается по мажоритарным округам, а часть — по партийным спискам, и даже чисто пропорциональная, когда все депутаты избираются только по партийным спискам. Если говорить о смешанных системах, то в этой связи можно привести пример с Саратовской областью, где четверть депутатов законодательного собрания избиралась раньше по партийным спискам (теперь от этой практики там отказались). В Свердловской же области партийные списки по-прежнему лежат в основе выборов.

Таким образом, сегодня в России мы имеем уникальную во многом федерацию, отличающуюся, к примеру, от германской, где существует несколько моделей власти только на муниципальном уровне: сити-менеджер, мэр-глава администрации, мэр-председатель городского совета и т.д. Но при этом в ФРГ унифицированная система государственной власти на уровне федеральных земель, представляющих собой парламентские республики, в которых партии, получившие большинство, формируют земельное правительство. И то же самое мы видим в США, где есть только один штат с однопалатным парламентом. Во всех остальных штатах структура власти примерно одна и та же, то

есть двухпалатный парламент — сенат и палата представителей, губернатор, избираемый населением, и т.д.

В большинстве существующих в наши дни федераций система органов управления, повторяю, так или иначе унифицирована. В России же пока формируется спонтанная федерация и применяются все мыслимые модели власти, поскольку в период подготовки устава (или конституции) юристы каждого региона — англоманы, германофилы, поклонники американской модели — наверняка исходили из собственных пристрастий при выборе той или иной системы управления республики, края или области, а также из представлений лидеров регионов, которые часто вносили свой вклад в это творчество. И второе обстоятельство — это соседи. “А как у соседей?” — задавали, очевидно, себе вопрос авторы уставов и нередко использовали их опыт.

Какие в этом можно найти достоинства и недостатки? Нельзя сказать, что в целом это негативный процесс — в нем есть, безусловно, и положительная сторона. Прежде всего такое разнообразие придает гибкость системе власти, формирующейся сейчас в России. Страна наша настолько разнообразна в культурном, этническом и в историческом отношении, что эта гибкость вполне оправдана. Трудно себе представить, например, какая могла бы быть иная система управления в Дагестане, учитывая сложнейшие межнациональные отношения, которые там существуют. Скорее всего, для них Госсовет, где представлены пропорционально основные нации и народности, оптимален. Еще одно достоинство — все эти уставы и конституции отразили в свое время реальное соотношение существующих политических сил в регионе. Это был результат компромисса между ними, что само по

себе тоже является достоинством. На этой основе мы имеем в большей или меньшей степени профессиональное и весьма активное законотворчество на уровне регионов в области конституционного права, избирательного, гражданских и социальных прав и т.д. Это тоже, несомненно, позитивный процесс, неотъемлемая черта федерализма. И последнее — у России сегодня есть возможность апробации различных моделей. И только время покажет, будут ли происходящие изменения идти в сторону их унификации или сохранится существующее разнообразие.

Теперь о возникающих в этой связи проблемах. Вначале о статусе членов Совета Федерации. В наши дни в Совете Федерации можно встретить и президента республики, который подъезжает к зданию Совета на роскошном лимузине со всеми атрибутами главы независимого государства, и скромного главу какого-нибудь небольшого автономного округа. У них разные удостоверения, разный статус и даже разный протокол участия в различных официальных мероприятиях. Что, безусловно, придает этому своеобразному российскому Сенату дополнительную экзотичность. Но это — скорее проблема формы. Более же серьезной проблемой является разброс сроков полномочий и дат выборов, поскольку никакой синхронизации между выборами федеральными, региональными и местными не существует. Установить единую дату выборов и срок полномочий тех или иных органов государственной власти очень трудно. И у этого процесса есть еще одна сторона — постоянная ротация Совета Федерации. Складывается такая картина, что месяца не проходит без выборов в каком-либо регионе. Но опять же это вопрос времени. Регионы

скоро поймут, что синхронизированные выборы для них гораздо удобнее.

Не снята до конца и проблема федерального закона об организации власти в регионах. Хотя он и принят в усеченном, компромиссном виде — все равно теперь встает задача приведения в соответствие с ним региональных уставов и конституций и избирательного законодательства регионов.

Итак, сложившееся многообразие региональных схем власти не противоречит общей логике Конституции четвертой республики. Регионы имеют полное право на эксперимент, на создание своих моделей политического устройства. Но не подавляя при этом права и свободы человека, конкурентную политическую среду, и позволяя тем самым оппозиции работать и иметь шанс на успех на очередных выборах.

Часто высказывается мнение, что России еще далеко до формирования бюджетного и политического федерализма. Я думаю, данный вывод уже устарел. На самом деле мы закладываем сегодня реальные основы федерализма и продвинулись в этой сфере уже достаточно далеко. Главное — трезво смотреть на вещи, вовремя противостоять тем угрозам, которые могут возникать в регионах, и извлекать из существующего многообразия те достоинства, которые оно, несомненно, в себе содержит.

## Глава 10

### Партии в четвертой республике

Анализ роли и места политических партий в России 90-х годов сопряжен с двумя основными трудностями. Первая – это кажущаяся внешняя простота предмета анализа, для которого, казалось бы, уже есть все необходимое: статистика, сведения о названиях партий, их программах, структуре, участии в выборах. Вторая трудность состоит в том, что сам этот предмет достаточно изучен, и поэтому в ходе его анализа постоянно наталкиваешься на уже сложившиеся стереотипы, и работа напоминает порой добротный немецкий автобан с хорошо укатанным асфальтом. Что сразу бросается в глаза? На первый взгляд, в современной России действительно появилась и сразу же утвердилась реальная многопартийность, так как существует почти двести официально зарегистрированных партий и движений. Одновременно с этим идет процесс укрупнения партийной структуры. В частности, на выборах 1993 года в Государственную Думу прошли пять зарегистрированных партий (КПРФ, ЛДПР, АПР, ПРЕС и ДПР) и три общественно-политических движения, два из которых — “Выбор России” и “Яблоко” — впоследствии также были преобразованы в партии. На выборах 1995 года пятипроцентный барьер преодолели только три партии и одно общественно-политическое движение — НДР. Что же касается предстоящих выборов, то в декабре 1999 года, скорее всего, в Думу пройдет тоже не больше четырех-пяти партий. При этом партии постепенно укрепляются и на местах: открывают свои офисы, регистрируют

региональные и местные отделения и т.д. В общем, перспективы, казалось бы, самые что ни на есть радужные: российская многопартийность если и не процветает, то мы от этого уже недалеко.

Однако при более серьезном ее анализе обнаруживаются некоторые неприятные подробности, которые портят общую оптимистическую картину. Например, встает вопрос: почему наши партии обходят стороной такую проблему, как формирование полноценной общенациональной системы ценностей и стратегии развития страны? То, чем занимался какое-то время в администрации президента Г.А. Сатаров — поиском “национальной идеи”<sup>1</sup>, — делается кем угодно, но только не партиями. Они в этом процессе практически не участвуют. Еще хуже обстоит дело с конкретными политическими программами. Кроме “Яблока”, с их полумифической программой “500 дней”, ни одна партия не проявляет к ним интереса. Содержательных программ, где бы в комплексном виде ставились и решались вопросы государственного строительства и экономического развития страны, у российских партий фактически не существует.

Не лучше обстоят дела и с региональными и местными выборами. Какова в них роль партий? Как правило, весьма невелика. И уж совсем не слышен их голос при формировании реальных институтов власти. Если мы внимательно посмотрим на любую областную, краевую или республиканскую администрацию, какую роль играют партии при их формировании? Почти никакую. В этом отношении губернаторские выборы, проходящие обычно на внепартийной основе, лишь подтверждают наш вывод о том, что как влиятельного общественного института партий в России пока



нет. Их деятельность охватывает достаточно узкую сферу общественных отношений и ограниченные сегменты общества. Поэтому как-то не вяжется внешне благополучная картина нашей многопартийности и бурной политической жизни с теми вещами, которые называют обычно реальной политикой. Может быть, это следствие молодости партийной системы? И все дело в том, что с 1991 года прошло совсем немного времени?

СНОСКА!!!

1 См.: Россия в поисках идеи. Анализ прессы. Вып. 1. Ответ. ред. Г. Сатаров. — М., 1997.

Сошлюсь в этой связи на мнение двух постоянных экспертов Московской школы политических исследований, в рамках которой неоднократно обсуждалось настоящая тема. Выступление А.М. Салмина — весна 1995 года, накануне парламентских выборов. Он констатировал тогда, что политические партии в России в точном смысле этого слова еще не сложились<sup>2</sup>. Спустя год — уже после выборов в Думу — посторонний наблюдатель, Джон Ллойд, известный журналист из Великобритании, выступая на очередном семинаре в подмосковном Голицыне, вновь подтвердил этот вывод. Правда, он сделал при этом важную оговорку — “за исключением КПРФ”, но произнес при этом замечательную фразу, которую можно было бы поставить эпиграфом к этой главе: “Политика... в России остается игрой, пусть и серьезной, в которую играют в основном московские политики, заключая и расторгая соглашения без оглядки на своих сторонников, а зачастую и на свои партии”<sup>3</sup>. Сегодня, по прошествии трех лет, мы

снова задаем себе тот же вопрос: сложилась у нас многопартийная система или только складывается? Или возможен какой-то третий вариант ответа? Попытаюсь дать свою версию ответа, вновь используя веберовский метод “идеальных типов”. То есть постараюсь выделить вначале некие идеальные черты современной многопартийности, чтобы затем “наложить” их на российскую действительность и посмотреть, что получается. С одной оговоркой: на мой взгляд, исторически партия вовсе не является атрибутом только демократической политической системы. Например, КПСС в советское время была необычайно эффективной партией, решавшей все те задачи, о которых пойдет речь дальше, но в условиях созданной ею же тоталитарной политической системы.

### СНОСКИ!!!

2 См.: А. Салмин. Выборы и избирательные системы: опыт России в 1989—1995 годах // Sapere Aude. Вестник Московской школы политических исследований. 1995. № 2.

3 Д. Ллойд. Институты российской демократии // Там же, 1996. № 5. С. 115.

Итак, попробую описать идеально-типическую роль партий в условиях современного (конца XX века) демократического государства. Опираясь прежде всего на опыт тех стран, где такого рода политическая система сложилась или успешно складывается (в частности, в странах Центральной и Восточной Европы). Начну с констатации: в современном обществе основные партии являются, как правило, массовыми, или народными. Они

структурированы на всех уровнях власти и их региональные и местные организации достаточно автономны. При этом основные политические партии тяготеют к идеологически современному “центру”. У всех современных партий есть три основные функции. Первая функция — защита общепризнанных ценностей общества, а также формулирование стратегии и программ развития общества и государства; вторая — формирование и структурирование политической элиты и выдвижение лидеров (или, как у нас говорили раньше, “подбор и расстановка кадров”); и третья — это собственно организация политического процесса и политической борьба. Ведь партии — самые высокомотивированные участники политики. Если они не будут шевелиться и создавать напряжение, то избиратели на выборы не пойдут.

Другими словами, в современной политической системе партии — это ключевой институт ее самоорганизации, необходимый для выработки альтернатив общественного развития, формирования и организации жизнедеятельности правящей элиты и обеспечения конкурентного и мирного процесса передачи власти от одних частей элиты к другим. При этом особенность их положения состоит в том, что они не являются в строгом понимании частью государственного организма, государственной бюрократической машины. Партии находятся вне государственной машины, но каким-то образом, тем не менее, в современных демократиях эта машина без них работать не может. Скажем, непосредственно они не вмешиваются в бюджетную или финансовую деятельность государства, и, тем не менее, без них все это почему-то не работает. Что представляет собой главную загадку существования партий. Партия — это своего рода языческий идол,

который, находясь вне формальных государственных структур, умудряется в то же время руководить этими структурами. Ключ же к этой загадке, видимо, в том, что в наши дни партия — это один из главных способов самоорганизации и самоидентификации гражданского общества, позволяющий людям ориентироваться в сложном современном мире и принимать более или менее рациональные решения в ходе периодических выборов. Иными словами, таинственная сила партии заключается в том, что она оперирует оперирующими, владеет владеющими. Хотя, известно, что так называемый “модульный человек”, о котором писал Эрнест Геллнер<sup>4</sup>, обычно стремится сегодня избегать любых пут, в том числе и партийных.

СНОСКА!!!

4 См.: Э. Геллнер. Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники. — М.: Ad Marginem, 1995. С. 105—111.

Вот такая идеально типическая модель. Теперь посмотрим, что получится, если наложить ее на российскую действительность.

Во-первых — есть ли в современной России массовые народные партии? Пожалуй, это определение относится лишь к российским коммунистам.

За последние годы только КПРФ действительно продемонстрировала, что у нее есть массовый актив, представленный в различных социальных и профессиональных группах, а также в органах власти всех уровней. В то время как остальные партии имеют, как правило, неустойчивый и склонный к

колебаниям актив и такой же неуверенный электорат. Что неизбежно сказывается и на их количестве: для страны, рассчитывающей построить прочную демократию, 43 партии (столько их было в избирательном бюллетене на выборах в Госдуму в 1995 году), пожалуй, многовато.

Далее, как было отмечено, в современных развитых демократиях партии так или иначе стремятся к политическому центру и постепенно деидеологизируются. Этот процесс активно проходит в наши дни в Великобритании, Германии и многих других странах. У нас же и в этом случае ситуация весьма неопределенная. Например, кто из “яблочников” может внятно объяснить, какая у них идеология? В стандартной системе координат: социал-демократы, либералы, консерваторы? Или, скажем, КПРФ, несмотря на ее массовость и организованность. В свое время была опубликована примечательная беседа в “Советской России” между Г. Зюгановым и А. Прохановым<sup>5</sup>, в ходе которой Зюганов заявил, что нынешние коммунисты смогли в новой компартии объединить красное и белое движения. Красную гвардию и белую. Все лучшее, что было у белой гвардии — державность, патриотизм, и все лучшее, что было у красной гвардии — социалистические ценности и т.д. Довольно характерное заявление, которое показывает, с одной стороны, явное недопонимание лидером российских коммунистов полной несовместимости (религиозной, философской, политической) программ “белых” и “красных”, а, с другой — готовность во имя политических целей к любой электорально привлекательной теоретической эклектике. В еще большей степени это относится к ЛДПР. С каждым годом ее идеология становится все более

рыхлой, размытой, а главное — сочетается с крайне причудливой и непоследовательной политической практикой. Так что в целом современные российские партии демонстрируют скорее не деидеологизацию, а нарастающую идейную эклектику, указывающую на отсутствие в их программах изначально принятой и продуманной идейно-ценностной базы.

СНОСКА!!!

5

Ведь кто на самом деле наши коммунисты, “яблочники” и либерал-демократы — радикалы, лоялисты, центристы? Программный тезис Г.А. Зюганова о том, что “мы непримиримая, но при этом ответственная оппозиция”, — в своем роде совершенно замечательная вещь. То есть местами — ответственная, а местами — непримиримая. С одной стороны, центристы, с другой — радикалы. И то же самое — ЛДПР. Риторика — суперрадикальная. Поведение — лоялистское. С НДР первые годы его существования также было все ясно: никакой идеологии, зато устойчивый центризм “от природы”. И лишь с VI съезда в апреле 1999 года, когда НДР принял новую программу, основанную на “консервативных ценностях” правого центра, можно говорить о появлении у этого движения относительно осмысленной и органичной для него идеологии.

Следующий признак: структурированность и эффективная децентрализация современных партий. Под этот показатель также более или менее подходит только КПРФ, учитывая, что в большинстве субъектов федерации активно действуют

восстановленные ею обкомы и крайкомы, регистрируются городские и районные организации, опирающиеся на ветеранские комитеты и клубы пенсионеров в микрорайонах. При этом ее местные организации достаточно автономны, и бывают случаи, когда они даже не соглашаются с Центральным Комитетом по кадровым вопросам, касающимся местных выборов. Кроме того, КПРФ решила не оставаться в рамках партии и пошла на создание так называемого “народно-патриотического блока”(НПСР). С нашей точки зрения, это был удачный способ ассимиляции близких по политическому спектру организаций. Или, если угодно, способ “поедания” более слабых сателлитов, чтобы они были послушны воле стержневой партии и не мешали консолидации ее избирателей на выборах. Что, впрочем, не расширило социальную базу коммунистов, а, скорее, лишь мобилизовало ее.

Итак, мы прошли основные внешние признаки современных партий и обнаружили, что в России такой партией является, с оговорками, как это ни парадоксально, только КПРФ. Все остальные пока не подходят под это определение. Обратимся теперь к основным партийным функциям. Возможно, наши партии реализуют их лучше? И сильны за счет этого фактора? Рассмотрим этот вопрос по порядку.

Первая функция партии — выработка идеологии. Надо сразу признать, что если российские партии и участвуют в идейно-теоретической жизни страны, то на самых последних ролях. Все сколько-нибудь существенные идеологемы последних десяти лет были рождены вне партий или даже в подчеркнутом дистанцировании от них: идеи правового государства, гражданского общества, либерализации, радикальных рыночных

реформ. Что же касается оппозиционных идеологов, то здесь довольно отчетливо видна их привязка к деятельности партии коммунистов. В этом поле возникли такие замечательные идеологемы, как “антинародный оккупационный режим”, “ограбление народа”, “прихватизация”, “объегорили-обгайдали”, или последние “находки”: “держава — Родина — коммунизм”, “Россия — труд — народовластие — социализм”. Причем, все это появляется на страницах партийных изданий, после того как коммунисты собираются на пленум и голосуют. Вполне нормальный демократический механизм. Демократические же партии, к сожалению, подобных мероприятий и с подобными целями почти не проводят. В отличие от обычной современной схемы: “партия — идея — лидер — общество”, у российских демократов, как правило, все происходит наоборот: “лидер — идея — общество”, и лишь затем все это подхватывает партия, созданная под лидера и его идею.

Конечно, можно считать, что новые российские партии только в самом начале пути и еще создадут соответствующие креативные институты и научатся, как левые начала века, тремя-четырьмя словами выражать “всю мировую философию”. Но пока что партии не стали такими институтами, обеспечивающими свое идейное лидерство в формулировании и проведении реальной российской политики.

А как обстоит дело с другой партийной функцией выдвижения лидеров, формирования правящей элиты? Опять-таки достаточно плачевно. Практика современной России показывает, что реально партии участвуют в осуществлении кадровой политики только в двух случаях. Первый — выборы в Государственную



Думу, да и то благодаря тому, что после событий сентября-октября 1993 года был принят соответствующий избирательный закон, согласно которому половина депутатов Думы избирается по партийным спискам. Будь в нынешней России система выборов только по мажоритарным округам, мы наверняка имели бы принципиально иную картину, поскольку, известно, что сплошь и рядом в 225 мажоритарных округах наиболее “проходные” кандидаты предпочитают идти не от партий, а как независимые, в том числе как так называемые “крепкие хозяйственники”. Такие кандидаты каждый день появляются на экране и говорят, что они вообще к политике отношения не имеют, так как занимаются ремонтом, помогают бедным и т.д. И лишь в исключительных случаях тот или иной кандидат в депутаты или, например, в губернаторы открыто связывает себя с какой-либо партией.

Можно проиллюстрировать роль партий в выдвижении кадров и еще на одном примере — типичном бюджете любой избирательной кампании. Если принять его за 100 процентов и посмотреть, какая доля идет на чисто партийные расходы, то есть работу активистов “от двери к двери”, проведение партийных митингов, расклейку партийной агитации и т.д., то выяснится, что на это уходит не более 5—10 процентов всего бюджета. Остальные средства обычно идут мимо партийных структур, чаще всего на оплату СМИ, наем профессиональных консультантов, имиджмейкеров, менеджеров, на специальные акции и т.д. Показательна в этом отношении и такая популярная для России схема, как институт “общественных палат” при губернаторах. Совершенно замечательное в своем роде явление — когда губернатор своим распоряжением создает общественную палату,

состоящую из представителей политических партий, среднее число которых в регионе достигает 50 и даже выше, и которые обычно лишь обозначают наличие той или иной “партии”, и которые периодически и по достаточно случайным поводам созываются губернатором для чисто пропагандистских целей. После чего губернатор вопрошает: как же я к партиям не прислушиваюсь? — вот, в прошлом году собирались, сейчас собрались, я же слушаю, что они говорят, советуясь с партиями.

Единственное исключение в данном случае опять-таки — КПРФ, непосредственно влияющая в ряде регионов на назначение заместителей губернаторов, руководителей комитетов, управлений краевых, областных и республиканских администраций. Этой партии действительно удастся, навязывая свою волю, участвовать в формировании местных и региональных органов власти. Однако и ее влияние на принятие кадровых решений — не более чем остаточное явление времен советской системы, имеющее место в тех субъектах федерации, где региональная элита все еще принимает старые правила игры. Все остальные партии к этому не имеют, как правило, ни малейшего отношения. Так, известны факты активного участия КПРФ в формировании органов власти Алтайского края, Волгоградской области, Ставропольского края и некоторых других регионов. В целом же по стране кадровые решения как на федеральном, так и на региональном уровнях носят чаще всего внепартийный и, более того, необщественный характер, отражая либо личные пристрастия принимающего решения лица, либо интересы той или иной корпоративной группировки.

Особое явление в современной России представляют так называемые “региональные партии”. Приведу известный пример:

“Преобразование Урала”, созданное свердловским губернатором Э.Э. Росселем. Это пример той же модели, когда не партия делает политику, а политика делает партию. “Преобразование” было создано как политический инструмент губернатора для решения внутрирегиональных политических задач, с тем чтобы структурировать и дисциплинировать подчиненных и сторонников в рамках единой организации. С таким же успехом для их решения он мог бы создать кружок любителей рыбной ловли и охоты, или общество стрелков-спортсменов. Важно лишь, чтобы в такое сообщество были вложены административные и материальные ресурсы, и это стало элементом идентификации определенной властной группировки. Эдуард Россель пошел по достаточно цивилизованному пути: создал структуру партийного типа. Хотя от реальной многопартийности она так же далека, как Луна от Земли; скорее, это всего лишь кратковременный ситуативный инструмент в ходе региональной политической борьбы.

1999 год “подарил” России принципиально новый тип региональных партий. Возникли так называемые “губернаторские партии”: “Вся Россия”, “Голос России”, “Единство” и другие. Их отличие от “Преобразования Урала” или “Возрождения Урала” из Челябинска, “Отечества” (Краснодар — не путать с “Отечеством” Лужкова Ю.М.) заключается в более широком охвате субъектов федерации и подчеркнутой “межрегиональности”. Сходство же — во все той-же задаче “хозяйского” распоряжения губернаторскими административными ресурсами без какой-либо ясной идеологической окраски. Все это — свидетельство несомненной слабости существующих общенациональных партийных структур, не способных серьезно влиять на публичный политический

процесс и вынужденных считаться с сообществами региональных лидеров. При этом партии весьма слабы и с точки зрения внутрипартийной сплоченности и эффективности. На это указывают сотни примеров, когда на один и тот же пост во время выборов претендуют сразу два или три кандидата от одной и той же партии.

И наконец, последнее: о роли партий в организации реальной политической борьбы. Для примера возьмем президентские выборы, состоявшиеся в 1996 году. Если в кампании Г.А. Зюганова решающую роль играла организационная и идейная поддержка КПРФ и ее союзников (хотя не стоит сбрасывать со счетов и административную поддержку губернаторов — союзников левых), то в кампании Б.Н. Ельцина партийный ресурс играл сугубо вспомогательную роль. Вместо него работали административные ресурсы Кремля и Дома правительства, финансовые вливания в широкомасштабную агитацию на телевидении, в центральной и региональной прессе и т.п. Ни одна из партий в тот период не ассоциировалась с Ельциным, и более того — главный слоган кампании был “Ельцин — президент всех россиян”, подчеркивавший вне- и надпартийный статус этого кандидата от “партии власти”.

Во время президентских и губернаторских выборов партии выполняют в основном шумовую роль. Их то привлекают к реальной борьбе, то не привлекают. Это зависит от конкретной ситуации. Ибо не партия решает, будет она участвовать в кампании того или иного кандидата или не будет. Обычно все решает кандидат — выгодно ему такое участие или нет. Поэтому в ходе парламентских выборов кандидаты часто отказываются от

партийного статуса и переходят в “независимые”. На парламентских же выборах роль партий существенно выше, что обусловлено избирательной системой, диктующей центральное место партий в организации самой парламентской деятельности.

Итак, мы пришли к выводу, что с точки зрения идеально-типической модели в России существует скорее квазимногопартийность, поскольку лишь одна партия более или менее подпадает под само это понятие — КПРФ. Только у нее имеется ясно выраженная левосоциалистическая идеология в сочетании с элементами державно-патриотической идеи; сильная организация, насчитывающая до полумиллиона зафиксированных, то есть с партийными билетами и платящих взносы, членов; присутствие во власти, причем не только в Государственной Думе, где коммунисты во многом контролируют ситуацию, но и в полутора-двух десятках региональных администраций и во многих сотнях районных и городских администраций и представительных органах регионального и местного уровней. Там их влияние ощущается всеми. И еще одно свойство этой партии, которое приближает ее к серьезным, скажем так, образцам, — это относительная независимость партийной судьбы от персонального лидерства того или иного партийного вождя. Не Г. Зюганов — так В. Купцов, не В. Купцов — так кто-то другой. Все равно свои проценты на парламентских и президентских выборах они получают. Более того, опросы последних лет стабильно фиксируют устойчивую тенденцию — популярность КПРФ, как правило, выше, чем личная популярность ее лидера. Это важный признак устойчивой партийной структуры. КПРФ и ее избиратели — феноменальный сегмент современного российского общества, по-

прежнему погруженный в мир традиционных советских ценностей, где по-прежнему в качестве общественного идеала жива однопартийная система, в которой народ доверяет партии формулировку идей и подбор кандидатов, а партия облегчает тем самым избирателю выбор: когда он приходит голосовать, то находит искомые серп и молот, ставит крестик или галочку и опускает бюллетень в урну. Все остальные, некоммунистические, сегменты атомизированы, разобщены и не воспринимают свои партии в качестве основного посредника во взаимодействии между обществом и государством. Они склонны к кочевью и сомнениям. Ни одна из новых партий не может быть вполне уверена в надежности своих сторонников.

Как мы убедились, в целом партийная система России, при ее внешней, чисто декоративной развитости, на самом деле политическая сирота, которую то пригласят к столу, то нет, и которая едва ли представляет себе свою дальнейшую судьбу. Современные российские партии все еще не стали ключевыми игроками политической системы страны. Как же в таком случае работает государство, осуществляется реальная политика в области дележа собственности, властных полномочий, финансов, компетенции между центром и регионами, борьбы с преступностью — если партии фактически не участвуют в этих процессах?

На мой взгляд, реальная многопартийность, способная формировать политику в современной России, отсутствует не потому, что она молода или неразвита. Она не складывается потому, что пока системно не востребована, не нужна как важнейшая для государства и общества функция, поскольку

реальная политика осуществляется через другие схемы и институты, к которым мы обратимся в других частях книги, в частности, в главе “Смута и ее герои”. Таков главный вывод, который напрашивается из проделанного нами анализа.

Главные решения российской политики 90-х годов принимались президентом, строившим свою политическую стратегию на внепартийной и надпартийной основе, когда в правительстве “партийные” министры и вице-премьеры были редким исключением. Решения принимались внепартийной исполнительной властью в принципиальной оппозиции многопартийному парламенту, в том числе технократами, ориентированными на стратегию особых отношений с МВФ и МБ, либо же учитывавшими сложный баланс интересов между крупнейшими экономическими игроками — банками, нефтяными и газовыми гигантами, естественными монополистами, богатыми внебюджетными фондами. Этот космос финансово-бюрократических отношений все эти годы принципиально выстраивался как непрозрачный для общества и его институтов и, прежде всего, — для такого ключевого посредника между обществом и государством, как политические партии. Так называемая “партия власти” 90-х годов — это сложнейший конгломерат из чиновничества, финансово-промышленных групп, банковского сообщества и подконтрольных им СМИ, который всегда рассматривал “партии” как второстепенный и ситуативный инструмент политики, а не как метод самоорганизации политического класса, помогающий осуществлять его внутреннее регулирование и контроль. Отсюда легко возникающие и столь же легко исчезающие “воплощения” этого конгломерата в

псевдопартийной структуре: “Выбор России” — “Демвыбор России”, ПРЕС, “Отечество — вся Россия”, НДР, “Единство”. Когда этот конгломерат раскалывается на несколько относительно стабильных и противостоящих друг другу лагерей, то сразу возникает несколько “воплощений” одного явления (как в случае с тремя последними из названных объединений). Но во всех случаях “партии” — это лишь ведомый российской политики, а не институт реального обсуждения и принятия решений, не механизм выработки стратегии и тактики, не место конкуренции и роста политических лидеров. Единственные, кто действительно заинтересован в полноценном использовании партийного инструментария, — это российские “левые”, находившиеся все эти годы в оппозиции. Да и то лишь в силу традиции.

Ни одна из важнейших функций государства в России не осуществляется сегодня посредством функционирования партийной системы. Ни распределение собственности и власти, ни выдвижение и расстановка кадров, ни обновление политикообразующего класса, ни выработка системы идей и ценностей, ни организация политического процесса. Во всем этом партии играют второстепенную роль. Особенно ярко этот отрыв проявляется в регионах. Я уже приводил пример с “общественными палатами”. Это наиболее зримое проявление беспомощности партийной системы перед лицом действующих властных институтов, осуществляющих реальную политику. В России нет пока ответственной многопартийности. Что же тогда есть? Есть несколько плохо оформленных и не нашедших своего места в политической системе политических партий, среди



которых я бы выделил в первую очередь уже упоминавшуюся “партию власти”.

Для этой псевдопартии характерна слабая и, как правило, вынужденная публичная активность и склонность к подковерной, закулисной борьбе. Это ее основной стиль. Формальные структуры в рамках “партии власти” — НДР, ДВР, ПРЕС, Союз народных домов, а из “новых” — “Отечество — вся Россия” и “Единство”. Одни из этих организаций были сильнее, другие слабее, но всем им присущи именно эти характерные черты.

Второй лагерь можно определить как “правлящую оппозицию”. В 90-х годах коммунисты и их союзники глубоко укоренились во власти. Примерно 15 субъектов федерации находятся под их контролем. Любой российский губернатор распоряжается значительными бюджетными средствами своего региона. Это реальная власть, которая чаще всего не контролируется никем! Правящая роль левых в Государственной Думе второго созыва также очевидна. В Совете Федерации им принадлежит до 40 процентов мест. КПРФ и ее сателлиты представлены на всех уровнях власти, у них высокая публичная активность, а их публичный стиль я бы определил как попытку сочетать оппозиционный гнев и властную респектабельность.

Третий лагерь — “пограничники”. Сюда я отношу “Яблоко”, партию Александра Лебеда, ЛДПР и другие структуры, опирающиеся на ту часть общества, которая стремится дистанцироваться как от “власти”, так и “оппозиции”. Это можно увидеть, обратившись к результатам любого из регулярных опросов общественного мнения. При детальном анализе хорошо видно, что при “втором выборе” избиратель ЛДПР тяготеет

обычно к левым, а избиратель “Яблока” скорее к “партии власти”. Самый классический “пограничник” — это избиратель Лебеда, и куда он качнется, предсказать заранее практически невозможно. Таковы три основных лагеря. Их различие заключено лишь в том, что лагерь КПРФ отобилизован и имеет единую структуру (НПСР), хотя в 1999 году Народно-патриотический союз России фактически развалился. Отдельно от КПРФ на думские выборы решили идти сразу несколько структур, ранее входивших в состав НПСР, — РОС С. Бабурина, ДПА В. Илюхина и “Духовное наследие” А. Подберезкина. Правый же лагерь всегда раздроблен, скандален, пестр, и фавориты в нем меняются примерно каждые полгода. Но если основные лагеря будут устойчивы и эффективны, то промежуточное поле “пограничников” будет сужаться. В дни же политических кризисов оно разрастается и достигает порой по опросам 40 процентов.

Из всего нашего анализа можно осторожно вывести три закономерности. Первая лежит на поверхности — реальное влияние партий всегда обратно пропорционально их количеству. Вторая — полноценные партии формируются только тогда, когда исчерпываются продуктивные возможности других механизмов общественной самоорганизации. Партия предполагает самый высокий уровень политической идентификации. Если в обществе “успешно” действуют иные механизмы и иные методы принятия решений и кадровой селекции — личные, корпоративные, криминальные, клановые, то партии остаются на обочине. Они системно не востребованы. Пока все эти методы и механизмы не будут преодолены молодым гражданским обществом, реальной и ответственной многопартийности в России не будет. И третья

закономерность — пропорциональная избирательная система и партийная структура парламента сами по себе не являются еще достаточным условием для формирования реальной многопартийности.

У России сегодня два пути: становление партийной системы как необходимого и развитого, с современной точки зрения, инструмента посредничества между гражданским обществом и государством, или же путь традиционных патерналистских обществ, в частности, восточного типа, в которых партии играют традиционно декоративную роль, скрывая своим формальным существованием наличие таких механизмов политического руководства (как, например, Япония, где имеется многопартийность, но весьма особого свойства). Это второй выбор. На мой взгляд, у современной России есть все условия и возможности для создания такого эффективного института общественной самоорганизации, как партии. Хотя в конце 90-х годов мы едва ли не так же далеки от решения этой задачи, как и в их начале.

## **Глава 11**

### **Политический класс четвертой республики**

Историю стран и народов, как правило, определяет сравнительно тонкий слой людей, который принято называть “элитой”. Аристократия, дворянство и духовенство в средние века, министры, депутаты, известные журналисты, банкиры, промышленники, общественные деятели в наше время — вот те группы людей, что составляют политическую элиту большинства

стран. Помимо функционального, понятие “элита” имеет и оценочный характер, указывая на предполагаемые незаурядные качества и возможности людей, входящих в ее состав. Особенности происхождения, высокий уровень образования, доходов, характерный, “государственный” тип мышления, определенный моральный кодекс поведения — основные из обычно приписываемых элите общества качеств.

Российский лидирующий слой 80—90-х годов XX века с его философской и ценностной эклектикой, общепринятым стяжательством, отсутствием подлинного государственного чувства, драматической разделенностью чрезвычайно трудно назвать “элитой”. В народной памяти он останется скорее сообществом случайных людей, не сумевших адекватно осмыслить уроки новейшей российской истории и обуздать личные и корпоративные интересы, корысть, амбиции, — сообществом стратегически слепым и недостаточно профессионально компетентным, и в результате этого неспособным предложить России устойчивую систему общепризнанных духовных, идейных, политических и экономических ценностей и взглядов, создать дееспособную демократическую государственность, которая пришла бы на смену 70-летней советской системе.

Поэтому, описывая руководящий слой четвертой российской республики, автор предпочитает говорить не об “элите”, а о “политическом классе”. Термин “политический класс” не несет морально-оценочной нагрузки, указывая лишь на технологическую составляющую руководящего слоя современной России — функцию управления страной. Именно о нем, об этом классе, его

структуре и основных характеристиках и пойдет речь в данной главе.

В конце 80-х — начале 90-х годов в нашем обществе шли бурные дискуссии на тему — *возможна ли демократия в условиях России?* Большинство ее участников имели весьма смутные и часто наивные представления о демократии, путались в терминах — “левые”, “правые”, “либералы” “демократы”, “консерваторы”, “традиционалисты”. Спор в основном шел именно о терминах: что такое демократия, гражданское общество и т.д.

За прошедшие годы демократия, пусть и очень своеобразная, в России стала реальностью. Однако и сегодня мы можем говорить не об устойчивой и внутренне логичной демократической системе, а скорее о наборе мало связанных между собой явлений: таких, как выборы всех уровней власти, наличие политических “партий” и политической борьбы, существование в стране свободной, правда, с существенными оговорками, прессы и т.д. И все же демократия — незрелая, больная, перекошенная — у нас появилась. И одновременно с констатацией этого факта, как это ни парадоксально, встает другой вопрос: *возможно ли существование России в условиях демократии?* Как видим, проблема перевернулась.

Вопрос этот возникает прежде всего потому, что политические институты демократии в новой России часто непопулярны и во многом недееспособны. Наиболее наглядно это проявляется в экономической области, где государство, правильно формулируя задачи, не может их решить. В качестве примера можно привести налоговую систему и бюджет. Все годы существования четвертой республики с бюджетом складывалась

абсурдная ситуация: всякий раз принимался главный финансовый закон года, который затем выполнялся лишь на 60—80 процентов. Причем, принимая его, ответственные за это институты государства (правительство и парламент) всегда заведомо знали, что полностью он выполнен быть не может ни при каких обстоятельствах. Но всякий раз утверждали план государственных доходов и расходов и выполняли его на эти самые 60—80 процентов.

Система социальной поддержки, сложившаяся в послеперестроечные годы, также совершенно абсурдна. Более ста миллионов людей в России имеют сегодня те или иные социальные льготы и право на поддержку со стороны государства, которое находится в хроническом кризисе и не может обеспечить даже заработную плату своим “бюджетникам”. Все попытки государства упорядочить систему социальной защиты также терпели неудачу все последние годы.

То же самое можно сказать о системе обороны и безопасности. Органы безопасности практически демонтированы, а армия, застывшая в том состоянии, в котором она находилась в середине 70-х годов, не реформируется и тихо агонизирует, съедая при этом четвертую часть ежегодного бюджета.

Это касается и вопросов геополитики и политического устройства. Современная Россия до сих пор ни в чем не уверена: ни в том, что нынешние ее границы действительно нерушимы, что мы окончательно приняли республиканский строй и не придем через какое-то время вновь к монархии; ни в том, что страна определенно выбрала ту систему разделения властей, которая появилась в четвертой республике, и т.д. Мы не уверены ни в

одной из основ, на которых должно покоиться общество и государство. В этой связи возникает закономерный вопрос: почему российская демократия в ходе своего внешне успешного развития, тем не менее, не смогла создать устойчивые основы государственного устройства, политических институтов, экономики, социальной сферы, внешней политики? В чем основная причина неудач?

Нам представляется, что одной из основных причин хронических неудач, присущих обеим постсоветским республикам, является неспособность политического класса современной России обеспечить эффективное управление страной, сформулировать для себя и всей нации основополагающую систему ценностей, создать несущие конструкции общественного сознания и деятельности.

Здесь уместно вспомнить Алексиса де Токвиля и его классическую работу о причинах Великой французской революции<sup>1</sup>.

### СНОСКА!!!

<sup>1</sup> См.: *А. де Токвиль. Старый порядок и революция. Пер. с фр. под ред. П.Д. Виноградова. 5-е изд. М.: Рихтер, 1911.*

Французский политик и историк, аристократ по происхождению, анализирует в ней все многообразие причин и факторов, приведших к падению старого порядка. По его мнению, главной причиной краха Бурбонов и вообще распада всего старого порядка явилась неспособность французской элиты, в широком

смысле этого слова, выработать единство взглядов по основным принципиальным вопросам развития нации. Именно это, по его мнению, и привело к тому, что Франция на долгие десятилетия рухнула в пропасть гражданского противостояния, когда сотни тысяч людей погибли — кто в гражданской войне, кто на гильотине, кто в бесконечных походах Наполеона Бонапарта, а страна, хотя и пережила немало моментов величия, долгое время оставалась расколота и деморализованной. Революции, реставрации, несколько республик. Даже в XX веке, еще до вторжения Гитлера во Францию, в этой стране витала реальная угроза собственного фашизма. Позже, в конце 40-х годов, Франция была недалеко от коммунистического эксперимента. И лишь после полутора веков испытаний и потрясений ее политическая элита смогла выработать устойчивые и общепринятые демократические ценности, единую в своей основе политическую культуру и соответствующую им политическую практику, воплотившуюся в установлениях Пятой республики.

Неспособность политического класса современной России договориться об основных фундаментальных принципах политики порождает хроническую нестабильность политического режима и институтов третьей и четвертой российских республик. Ведущие политические силы до сих пор не в состоянии договориться о вещах, сам факт признания которых обществом наверняка успокоил бы страну и позволил ей двигаться вперед. Например, долгое время России не удастся обрести общепризнанную государственную символику. Напротив, имеет место конкурирующая государственная символика. С одной стороны — трехцветный флаг и двуглавый орел, с другой — красный флаг с



серпом и молотом и старый советский герб. Одним из признаков глубокого раскола политического класса является также отсутствие слов государственного гимна и спор вокруг его музыкальной основы. Это есть материальное свидетельство драматического отсутствия подлинного национального единства.

Политический класс не может выработать общее представление и относительно формы правления. Старый вопрос — “монархия или республика”, и новый — старый порядок (“Советы”) или новый (“демократия”) — до сих пор открыты. И чем дальше, тем они более открыты. Казалось бы, в 1991 году альтернативы республике и демократии не было и не могло быть в России. Однако вопрос о судьбе монархии сегодня — один из самых модных вопросов не только среди интеллектуалов, но и среди практикующих политиков.

До сих пор не ясна судьба российской территории. Смирились ли россияне с тем, что Россия уже не империя, не “большая Россия”, охватывающая территорию от Бреста до Владивостока и от Мурманска до Ашхабада и Душанбе? Часто складывается впечатление, что значительная часть политического класса до сих пор не готова ни политически, ни юридически признать существующие границы России. А если у страны нет границ, если в доме нет стен и дверей — в таком доме нельзя навести порядок. Это не дом, а Дикое поле.

Россия до сих пор не определилась и в вопросе о частной собственности. Английский философ Томас Гоббс еще в XVII веке провозгласил известную триаду неотъемлемых человеческих прав: “Жизнь, свобода и собственность”. В современной России все эти три понятия являются предметом политической дискуссии.

Жизнь — в буквальном смысле слова, потому что мы до сих пор не определились по вопросу об отношении к смертной казни и вообще о ценности человеческой жизни. Люди гибнут каждый день, и общество не знает, как к этому относиться. Буднично — мол, что делать, ну гибнут, кризис, придется потерпеть. Или — придать все-таки этому новое звучание, подняться всем народом и сказать: хватит терпеть бессмысленные и массовые потери, пора научиться реально устранять причины гибели людей.

Еще хуже дело обстоит со свободой. В современной России политики могут всерьез угрожать своим оппонентам физической расправой, составлять списки врагов с тем, чтобы, придя к власти, “разобраться” с ними — разоблачить и пересажать. Это по-прежнему норма в политической дискуссии. И кто доказал, что такие угрозы всего лишь риторический штамп?

И наконец, вопрос о собственности. Он вызывает острейшие споры в обществе. Консенсуса нет. Россия пока так же далека от его решения, как, скажем, десять лет назад, когда преобразования только начинались.

Я назвал только несколько примеров глубокого общественного разлада. Но именно на этих базовых элементах, которые являются у нас по-прежнему лишь предметом дискуссии, и должно покоиться общественное здание, здание государственности. Нет и не может быть спокойствия в стране, когда неспокоен и непримирим сам политический класс, определяющий умонастроение народа. Политики, делая заявления, раскалывающие общество, любят говорить о том, что они не могут поступать иначе, потому что этого ждут избиратели, ждет народ. Лукавство. Если политики занимают единую твердую

позицию по вопросу о фундаментальных основах жизни общества, народ, как правило, идет за своими лидерами. А если элита провоцирует народ на раскол, народ раскалывается. Поэтому выводы и исторический приговор Токвиля вполне применимы и к нашей ситуации. Россия 90-х годов XX века находится в положении, схожем с 80—90-ми годами XVIII века во Франции, когда ее элита тоже была занята философской, политической, экономической, финансовой борьбой — отчаянной и бескомпромиссной, не ведущей к согласию. И когда нет согласия, она заведомо не может управлять страной, не может вести государственную машину, потому что нет не только правил дорожного движения, но и самих дорог. Общество в таком состоянии обречено на перманентную нестабильность.

Раскол политического класса России 90-х годов хорошо виден и при анализе состояния отдельных его частей. Попытаемся выделить и проанализировать основные части политического класса, существующие в современной России. Начнем с самых заметных, ярких, модных его представителей. С либералов.

Либералы — понятие, которое не сводится к лишь двум-трем известным фамилиям — Е. Гайдара или А. Чубайса, С. Кириенко и Б. Немцова. Это в значительной степени и партия ДВР с ее сторонниками, и “Яблоко”. То есть речь в данном случае идет об определенном слое людей, которые всем сердцем приняли новую Россию, понимаемую ими как общество, призванное построить свою государственность и экономику на либеральных западноевропейских или североамериканских принципах. Эту группу отличает ряд признаков, которые ограничивают ее возможности получить контроль над процессом развития страны,

прежде всего, из-за отсутствия у них ясных представлений о России, связанных с жизненным опытом, если под таковым понимать систему ограничений, объективно диктуемых исторически сложившейся психологией и практикой народа.

Лидеры либерального слоя, в основном московские, питерские и нижегородские молодые интеллектуалы, на практике столкнулись с проблемой естественных ограничителей, которые были и остаются препятствием на пути реформ. Эти ограничители часто являются исключительно психологическими. Их можно обойти, не отказываясь от стратегии реформ, а облекая реформы в иную стилистику, в иную терминологию, приемлемую для общества. Часто можно говорить то же самое, но другими словами, доказывать что-то, пользуясь иной, более понятной аргументацией, делать необходимые для реформ вещи, но другими методами. И результат будет достигнут благодаря умению облечь публичную политику в приемлемую для большинства граждан форму.

Итак, первая проблема либералов связана с неорганичностью их политического языка и стиля и отсутствием ощущения естественных ограничителей и естественных опасностей, капканов, которые стоят на пути. Знающий человек эти капканы видит, и они для него не опасны. Человек же без опыта обязательно в них попадет.

Если попытаться обобщить сказанное, то мы придем к следующему выводу: одна из наиболее очевидных проблем современных российских либералов — публичная психологическая несовместимость с большинством народа. И поводом к такой несовместимости может послужить что угодно —

непонятная лексика, внешний вид, молодость, даже образованность, например знание иностранных языков.

Но куда более важная, на наш взгляд, проблема этой части политического класса — их программный радикализм и парадоксальным образом связанное с ним стяжательство. Радикализм как принцип, согласно которому реформы возможны только через преодоление сопротивления страны, которая ментально к ним не готова. Поэтому необходимо решительно перераспределить ресурсы страны так, чтобы контроль за ними оседал в руках реформаторов или лиц, разделяющих с ними идеи “либеральной революции”. Приватизация, залоговые аукционы, сказочный рост “дружественных банков”, гонорары за книги и многое другое оттолкнули многих, кто безоговорочно поддерживал либералов в начале реформ. Ведь быть Джордано Бруно можно только при одном условии: если не брать за свой подвиг деньги. Если “Джордано Бруно” начинает торговать патентами, и устраивать шоу по поводу того, что земля круглая, и брать деньги за вход на площадь, где состоится казнь, то и “сожжение на костре” будет воспринято лишь как очередная рекламная акция, чтобы поднять цену возглавляемой им компании. Нация готова пережить любые трудности, встающие на пути реформ, но при этом она должна быть уверена, что те, кто ведет ее по пустыне, также страдают от выпадающих на долю народа лишений. В этом отношении стяжательство — вещь не просто опасная для реформаторов, она для них просто убийственная.

Вторую часть политического класса условно можно назвать “номенклатура”. Сюда входят как старые номенклатурные работники, так и новые выдвиженцы. Но в большинстве своем это

привычная советская элита, уже при коммунистах тяготившаяся нелепостями системы, которая не позволяла им быть людьми в достаточной степени состоятельными, сковывала их свободу, не давала возможности в полной мере проявить инициативу. Среди них много ведущих сегодня федеральных политиков, директоров, губернаторов.

Эта часть элиты не перекрасилась, не предала свои прежние идеалы, она вполне органична в сегодняшней России. Она чувствует себя как рыба в воде. Новая система власти и экономики позволяет ей делать свой бизнес, иметь почти неограниченную власть, будь то директор крупного завода, глава региона или министр. Этот слой склонен в наши дни держаться за новую Россию так же жестко и непримиримо, как и молодые реформаторы. У этих двух групп разные жизненные ценности, но степень приверженности новым порядкам одинакова. Однако и у “номенклатуры” есть свои серьезные недостатки.

Первый — их стилистическая “деревянность”. Спору нет — они органичны для новой России, с точки зрения преемственности со старым советским порядком, с точки зрения традиций, ведь новая Россия вырастает из старой — это естественный процесс. Вместе с тем, им очень сложно вписаться в требования нового, рождающегося на наших глазах стиля политической, общественной и финансовой жизни. Они малоподвижны, не умеют вести себя на публике, непрофессиональны с точки зрения современных требований, короче — не могут быть людьми, которые создают запоминающиеся образы, новую реальность, новую терминологию, новую психологию или новую национальную идею. Они не способны быть успешными современными менеджерами,

обеспечивающими своей деятельностью наибольшую эффективность управления.

И вторая их проблема — все то же стяжательство. В этом смысле они ведут себя еще более нагло, чем либерал-реформаторы. Но, правда, действуют при этом более тонко и осмотрительно, их почти никогда не ловят за руку, они мастерски решают свои материальные проблемы, тем более, что их мотив гораздо естественней и понятней, чем у молодых. Им, как правило, за пятьдесят, и большую часть жизни они ограничивали себя, хотя и мечтали о многом. Поэтому сейчас им трудно себя сдержать. Исследования показывают, что по этому показателю их репутация также подорвана, как и репутация либералов.

Если реформаторов народ часто просто не понимает, потому что они как немцы, которые говорят на непонятном языке, то “номенклатуру” он отторгает за то, что — своя, а стремится только к личному обогащению. Народ осуждает за воровство прежде всего директоров заводов, и когда они пытаются, например, стать депутатами, их чаще всего с треском проваливают на выборах. Осуждает он также и многих губернаторов, хотя голосует за них, потому что не видит альтернативы. Итак, “номенклатура” деревянна, неподвижна, чаще всего плохо образована, не адекватна современным профессиональным требованиям и при этом часто так же беспринципна и подвержена стяжательству, как и молодые либералы.

Старые левые — третья часть политического класса. Их эволюция идет очень быстро. Еще недавно, в 1993—1996 годах, она представляла собой странное сочетание — старая советская номенклатура третьего эшелона и маргинальные леваки. Если

проанализировать кадровый состав нынешних обкомов КПРФ, то можно увидеть, что у руководства в них часто находятся люди, которые при “старом порядке” были на вторых или третьих ролях — работали инструкторами, заведующими отделов, в лучшем случае — секретарями горкомов, но редко поднимались до уровня секретарей обкомов. Однако произошла любопытная метаморфоза. Бывшие первые, вторые и третьи секретари находятся сегодня в основном в стане “номенклатуры”, а бывшие среднего и низового уровня партаппаратчики, те, кто готовил и носил им на визирование бумажки, возглавляют основные эшелоны нынешней компартии России.

Сегодняшние левые — это “бинарное оружие” из неудовлетворенных амбиций бывших второстепенных партийных функционеров и маргинальных леваков, которые раньше не допускались к руководству партией и олицетворяют собой народный протест. Главная опора КПРФ на местах — это комитеты ветеранов, организации, наиболее приверженные старому советскому порядку и идеологии коммунизма.

При этом сегодняшние коммунисты в своей массе также мало профессиональны и не способны к эффективному управлению предприятиями, регионами и, тем более, страной. У них просто нет для этого кадров, их наиболее стоящие кадры уже в рядах “номенклатуры”. После того, как в 1995—1996 годах в результате свободных выборов более десяти субъектов федерации получили губернаторов-коммунистов и попали под контроль старых левых, они превратились в наиболее кризисные и депрессивные регионы. Старые левые все еще сильны электорально, но объективно они не



составляют реальную альтернативу новому правящему слою — молодым либералам и “номенклатуре”.

Четвертый слой политического класса — маргиналы, или пограничные группировки, которые, на мой взгляд, олицетворяют такие лидеры, как В. Жириновский и А. Лебедь. Об этом подробно говорилось в предыдущей главе, поэтому повторю: за ними стоит либо протестный, либо колеблющийся электорат, склонный к политической экзотике, и их перспективы полностью зависят от устойчивости основных лагерей. Если последние сильны и компетентны, то у маргиналов перспективы нет. И наоборот — крах основных частей политического класса вполне может вывести политическую периферию на ведущие позиции.

Региональная элита. О ней трудно говорить как о некоем едином организме, поэтому остановимся на ее интересах. В широком смысле слова она хоть и находится в состоянии борьбы внутри регионов, но имеет достаточно консолидированную позицию по отношению к центральной, федеральной элите. Что бы ни происходило, она всегда, решая вопросы взаимоотношений с федеральным центром, заявляет одно и то же: не лезьте в наши дела, не командуйте нами, мы сами решим свои внутренние проблемы, все сами распределим, только дайте нам при этом побольше свободы и власти. А кто из нас кого победит внутри региона — это наше внутреннее дело.

В их политической природе заложена вечная борьба между лояльностью и сепаратизмом, отражающая столь же вечную борьбу региональной элиты с центром. Лояльность по отношению к центру им бывает выгодна, потому что центр очень часто —

решающая гиря на весах той или иной группировки внутри региона.

Когда идет борьба внутри региона, каждая из враждующих или конкурирующих сторон апеллирует к центру. В качестве примера можно привести выборы президента одной из сибирских республик в 1996 году, в которых было два основных претендента — действующий президент республики и спикер республиканского парламента. Реализовалась классическая схема: два первых лица республики претендуют на президентский пост. Первый приезжает в Москву, проходит все кабинеты — думские, администрации президента, правительства и говорит: “Я лоялен центру, я полностью за Россию, не допущу национальных движений, а мой соперник — националист. Если вы допустите его к власти, то считайте, что республика из России вышла, будет новый сепаратистский регион”. Через три дня приезжает в Москву второй претендент и тоже обходит Думу, администрацию президента, правительство, говоря: “Президент республики все развалил, он коррумпирован, ворует и ярый националист. Если вы поддержите его, а не меня — республика пропала”. Но в итоге выигрывает все же действующий президент, и все остается по-прежнему. Москва сохранила свое влияние на регион.

Этот пример показывает, что региональные элиты рассматривают федеральную власть даже не как арбитра, как арбитр она им не нужна, а как важный ресурс в борьбе за собственную власть. “Меня поддержал Виктор Степанович и сказал: давай, будешь губернатором — буду помогать”, — говорит один из кандидатов. И если второй не может сказать то же самое, народ решает так: зачем же я буду голосовать за не

имеющего поддержки в Москве, а этому, может, хоть дадут что-то. Примерно такие рассуждения зачастую определяют исход выборов.

Первая тенденция в поведении региональной политической среды — это лояльность, но лояльность, основанная на сугубо прагматических интересах. Вторая тенденция — сепаратизм, потому что нынешняя региональная элита чаще всего не заинтересована в единых для всей страны правилах игры. У нее нет еще осмысленных федеральных интересов. По большому счету, ее пока не волнует, как решится вопрос с НАТО, что будет в центре — какой парламент, какое правительство. Это — вопросы второстепенные. Первостепенны решения своих региональных проблем. В этом отношении она настроена достаточно независимо. И случись что-то серьезное в центре — немедленно заговорит о региональном хозрасчете, об усилении позиций региональных ассоциаций и т.д.

Именно так случилось в 1993 году, когда разразилась война на уничтожение между президентом и хасбулатовским Верховным Советом. За две недели, которые прошли с момента издания указа №1400 до так называемого “расстрела Белого дома”, в разных регионах страны собрались тогда практически все ассоциации экономического сотрудничества: “Большая Волга”, “Большой Урал”, “Сибирское соглашение”. Автор принимал участие в новосибирском заседании ассоциации “Сибирское соглашение”, на котором обсуждался вопрос, какую позицию займут регионы Сибири в этом противостоянии; выработывалось решение, кого поддержать — президента или Верховный Совет, и, главное, что за это должны получить регионы, какие права и полномочия можно

потребовать за свою поддержку. Аналогичные заседания прошли в то время во всех региональных ассоциациях.

Общее же правило заключается в том, что как только в центре что-то происходит и отдельные части федеральной элиты начинают между собой серьезно воевать, существенно ослабляя при этом сам центр, регионы моментально используют ситуацию для решения локальных проблем, для очередного перераспределения ресурсов между центром и регионами в пользу последних.

Нельзя не упомянуть и о таких широко распространенных чертах региональной элиты, как стремление к авторитарности, к подавлению институтов гражданского общества, к контролю за партиями и региональными СМИ. Как и другим частям политического класса, где-то в меньшей, а где-то в большей степени, ей тоже присущ порок стяжательства.

Следующая часть правящего класса — интеллектуальная элита. И о ней можно сказать: деморализована и не без признаков коррумпированности. К сожалению, современная Россия не имеет авторитетной интеллектуальной элиты. Можем ли мы сегодня назвать хотя бы десять-пятнадцать фамилий общепризнанных интеллектуальных лидеров, таких, какими были в свое время А. Д. Сахаров, А.И. Солженицын и Д.С. Лихачев? Увы, интеллектуальная элита как таковая почти не влияет на политический и общественный процесс. Если в начале перемен, на заре перестройки, она многое определяла, и газеты и журналы, выходя тогда гигантскими тиражами, читались, как листовки, всем населением, страна, как губка, впитывала новые идеи — идеологию свободы, идеологию гласности, то сегодня интеллектуальной элиты не слышно. Ее влияние ничтожно.

Хуже того, интеллектуальная и творческая элита все чаще просто исполняет заказы, которые оплачены сомнительными деньгами. Мы видим, как весьма уважаемые люди выступают на стороне того или иного кандидата, а потом оказывается, что последний — сомнительная личность, а их имя использовали в политических целях.

СМИ также занимают весьма противоречивое положение. Конечной стадией их эволюции за последние годы стала непрерывно идущая “война компроматов”. Пресса зависит от новых хозяев, и часто известно, кому какая газета принадлежит и какие журналисты отрабатывают команды каких владельцев. Одна хвалит Чубайса, другая его критикует. И то же самое на телеканалах. Один говорит, что Чубайс — это спаситель России, другой — что Чубайс преступник и коррупционер, которому место в тюрьме. Непредвзятый профессиональный анализ, независимое журналистское расследование — большая редкость в современных российских СМИ.

И последняя часть политического класса — это бизнес-элита, или “новые русские”. Об этом слое сложился мощный пласт фольклора. Самые популярные анекдоты последнего десятилетия — это анекдоты о “новых русских”. Причем, число их не уменьшается. И если уж народ припечатывает “новых русских”, значит, он их принял, но принял в карикатурном виде. Так что говорить о каком-то, по крайней мере в среднесрочной перспективе, серьезном уважении к российскому собственнику и предпринимателю не приходится.

С верхушкой бизнеса, с “олигархами” связаны постоянные войны, скандалы, компроматы, что ведет к их полной

дискредитации в глазах народа. Теневой капитал, “черная наличка”, полукриминальные связи, мафиозные “крыши”. Бизнес-элита, безусловно, влияет на политику, но, право, — лучше бы она не влияла, чем так, как она это делает сейчас.

Таковы основные части российского политического класса, почти гоголевская панорама “мертвых душ”. Возникает естественный вопрос: на кого же тогда может опереться Россия? Мы пришли к печальному выводу, что пока этот класс не может прийти к согласию по главным вопросам национального развития. И к тому же сами актеры, играющие на этой сцене, люди в основном малосимпатичные, вызывающие сильную аллергию общества. Так что же делать и где взять новую элиту, новый политический класс?

Для ответа на этот вопрос вполне уместно опереться на выводы известного создателя теории элит — итальянского социолога и экономиста Вильфредо Парето<sup>2</sup>. Его теория базируется на двух идеях. Первая — элита неуничтожима (этого не смогли сделать даже большевики в России). И вторая — она меняется, но меняется эволюционно. Из чего можно заключить, что России придется строить новый порядок и новую элиту из того, что есть.

**СНОСКА!!!**

<sup>2</sup> См.: *V. Pareto. The transformation of Democracy. L., 1984.*

С нашей точки зрения, стратегия обновления российской элиты в ближайшие годы будет развиваться, опираясь на все основные ее части — на либералов, “номенклатуру”, левых,

маргиналов, региональные элиты, интеллектуалов, на СМИ и бизнес-элиту. Но прежде, чем опереться, предстоит существенно изменить парадигму политического развития страны.

Какая парадигма поведения политикообразующего класса существовала в России в течение последних лет? Все эти годы имела место жесткая, непримиримая борьба лагеря либералов, “номенклатуры”, маргиналов и других с левой оппозицией, отражающей идеологию рухнувшего “старого порядка”. Последняя все время требовала отставки президента и очередного правительства, а президент говорил — ни шага не уступлю, только радикальные реформы. Основной принцип российской политики все эти годы сводился к одному слову — взаимоподавление. Так как ни одна из частей элиты не могла друг друга подавить окончательно: молодые реформаторы уничтожить “номенклатуру”, “номенклатура” уничтожить либералов, левые — уничтожить и тех и других, все вместе — подавить региональную элиту, бизнес-элита не могла подавить всех остальных и т.д., — то в результате в России сложилось неустойчивое равновесие между различными сегментами политического класса, которое можно определить как взаимное равновесие непримиримых.

Никто никого не может подавить, но никто при этом не может и доминировать. Получается непривычное для природы явление — лес, где ничего не растет, потому что все друг друга подавляют. Или, скорее, болотистая тундра с ягелем и кривыми деревцами. Они не могут ни вырасти, ни погибнуть. Так и существуют.

Для того чтобы совершить качественный скачок в развитии страны, начав движение в сторону выхода из затягивающегося

кризиса, предстоит изменить эту парадигму взаимного подавления и перейти к выработке общих объединяющих ценностей и политическому диалогу, воспитанию государственного мышления у всего политического класса.

Главную ответственность за такой поворот должен взять на себя, несомненно, лидер страны, обладающий, помимо авторитета, еще и даром убеждения. Ибо умение убеждать — это, в том числе, и умение договариваться. Власть президента как лидера нации должна быть триединой: идейное лидерство, стратегическое посредничество и властвующее убеждение. Что под этим понимается? Идейное лидерство означает, что президент должен быть всегда впереди в оценке и определении главных перспектив развития страны. Именно президент должен определять основные проблемы ее общественного, экономического, социального развития и предлагать способы их решения. Это лидерство прагматическое и одновременно духовное и идейное.

Стратегическое посредничество означает, что президентская власть должна быть арбитром между различными частями страны и различными частями элиты. Решая эту проблему, она должна исходить не из симпатий к тому или иному лагерю, а из своей миссии идейного лидерства.

И наконец, властвующее убеждение означает изменение самого метода управления страной. Метод приказа должен уйти в прошлое. Ибо властвую не потому, что имею полномочия, а потому, что убедил, или договорился, или даже сторговался. Власть должна отказаться от подавления и проявлять инициативу к поиску согласия, а оппозиция — проявлять ответственность, преодолевая непримиримость.



Если человек боится диалога, значит он боится ответственности. Если отдельные части политического класса не идут на диалог, это означает, что они не берут на себя подлинную ответственность за судьбу страны. Так мы возвращаемся к началу главы: если элита не может внутри себя договориться об основах, страна не имеет будущего.

Если существующая парадигма действительно изменится, то наиболее непримиримые части элиты уйдут в небытие. Должны уйти коррумпированные чиновники, непрофессиональные кадры — и с той, и с другой стороны. Смена парадигмы всегда означает обновление элиты. Мы уже говорили, что элиту нельзя в одночасье взять — и сменить. Ее смена будет означать, что в каждом ее сегменте обязательно выйдут на первый план носители новой стратегии — стратегии диалога, общественного договора, государственного профессионализма и ответственности.

Это могут быть представители либерального реформаторского лагеря, которые в большей степени открыты реалистическому стилю политической деятельности, и представители “номенклатуры”, профессионально более готовые к современным условиям функционирования экономики и участию в публичной политике. Это могут быть те из левых, кто сможет разорвать с бессмысленной тоской по рухнувшему старому режиму, чтобы отстаивать идеалы солидарности и социальной справедливости в условиях рыночной экономики и демократии. Это может быть и региональная элита, ориентирующаяся на единые ценности общества, и интеллектуалы, способные сформулировать новую идейную и эстетическую повестку дня для нации, и СМИ, стремящиеся к независимому и ответственному профессионализму,

и бизнес-элита, способная увеличивать национальное богатство, а не проедать его и перераспределять в олигархических войнах.

Только такой синтез и позиция лучших представителей нынешнего политического класса могут стать основой возрождения нашего государства, способны обеспечить реальное обновление и подъем экономики, развитие всего общества.

Реформы в России могут преуспеть только в том случае, если они будут органичны по стилистике, языку, психологии, темпам. Лишь тогда политическая элита будет в состоянии проводить ответственную и согласованную политику в интересах всех граждан страны.

Но эта парадигма еще окончательно не выбрана. Мы по-прежнему на распутье.

## **Глава 12**

### **Президентство в четвертой республике**

Трудно представить более простой и одновременно более сложный предмет для анализа, чем президентство в современной России. Потому что о Борисе Ельцине и его президентстве известно практически все. Но знать — не всегда значит понимать. Разумеется, я не претендую на какие-то конечные выводы по вопросам российского президентства в условиях третьей и четвертой республик. Если мне удастся заострить хотя бы некоторые проблемы и направить размышления читателя в кажущемся мне правильным направлении, я буду считать свою задачу выполненной.

Первое, с чем сталкиваешься при анализе этой темы, — два совершенно разных подхода к ней. Одни предпочитают рассматривать президентство исключительно как институт государственной власти, наделенный определенными полномочиями в рамках сложившейся политической системы. Другие обращают внимание на личный политический стиль Ельцина и конкретные поступки, которые он совершал на протяжении своей политической карьеры. Между тем, совершенно очевидно, что два эти подхода тесно переплетаются благодаря тому, что конституционная роль президента в четвертой республике во многом сама является плодом политического стиля и политической культуры Бориса Ельцина. Ведь Конституция, принятая в декабре 1993 года, в своих главных чертах — конституция именно ельцинская. Но тем не менее, я попытаюсь учитывать в своем анализе оба эти подхода.

Идея президентства в России рассматривалась всерьез еще в начале XX века. Или, если быть более точным, впервые речь о введении поста президента зашла летом 1917 года, когда после

падения монархии в условиях нарастающего вакуума власти политические силы тогдашней России, и прежде всего кадеты, стали размышлять над тем, чем можно заполнить этот вакуум. Однако эта идея быстро захлебнулась, потому что оппоненты “правых” – социалистические партии, общественное мнение и общество в целом — встретили план введения президентства в штыки. Свидетели отмечают, что в мае-июне 1917 года на всех фронтах прокатилась волна собраний солдатских комитетов, где одной из основных тем было обсуждение вопроса о президентстве<sup>1</sup>. Итогом этих собраний стали резолюции с призывом: “Россия должна быть без президента”. Как правило, на таких собраниях председательствующий заканчивал голосование лозунгом: “Президента не будет!”, что вызывало неизменно бурю оваций, поскольку президентство представлялось чуть ли не кровавой тиранией, идущей на смену только что поверженной монархии.

### СНОСКА!!!

1 См.: *В.Б. Станкевич. Воспоминания, 1914—1919: Ю.В. Ломоносов. Воспоминания о Мартовской революции 1917 г. / Сост., вступ. ст., примеч. Сенина А.С. — М.: РГГУ, 1994.*

Однако правые не отказались от своей идеи. И 11 октября 1917 года, за две недели до большевистского переворота, была создана особая комиссия по составлению проекта основных законов для предстоящего Учредительного Собрания, в которую вошли кадеты, эсеры и трудовики. Судя по черновикам этих законов, Учредительное Собрание могло избрать российского

президента уже на первом своем заседании. Дальнейшие события хорошо известны: в январе 1918 года Учредительное Собрание было разогнано, и президентству в России пришлось ждать своего рождения больше 70 лет.

В 1989 году на Съезде народных депутатов СССР Михаил Горбачев был избран Президентом СССР. Это избрание, по всей видимости, было лишь попыткой легализовать статус Генерального секретаря ЦК КПСС в качестве официального главы союзного государства. Ибо оно не меняло основ существовавшей политической системы и политической природы советского государства. И тем не менее, это было первое президентство в нашей истории. Подъем национальных движений в бывших союзных республиках, да и в самой России, стремление обрести сильных лидеров этих движений, а отчасти — стремление подражать уже существующим образцам, привело к тому, что президентство вскоре стало массовым явлением на всем постсоветском пространстве. Практически все пятнадцать бывших республик в составе СССР избрали эту форму правления: прибалты выбрали подобие германского или польского варианта, грузины — модель, близкую к современной французской, азиатские республики основали президентство на абсолютной власти своих лидеров. То есть, все без исключения страны избрали президентскую форму правления, и их государства возглавляются теперь президентами.

Если же говорить о российском президентстве, то конкретные обстоятельства его появления хорошо известны. Оно зародилось вначале как идея противостояния союзному центру и союзному президенту. И затем, когда встал вопрос о проведении

референдума о введении этого поста, за него проголосовали и левые, и правые фракции Верховного Совета РСФСР. Он состоялся в один день с референдумом о сохранении Союза, когда около 70 процентов избирателей высказались за введение поста президента, который и был избран 12 июня 1991 года. Первым президентом России стал Борис Ельцин.

Хорошо видны три главных отличия нового российского президентства от “старого”, союзного. Во-первых, оно не было легальным прикрытием монополии на власть одной партии и было учреждено путем свободных альтернативных выборов и общенационального референдума. Во-вторых, это был первый в отечественной истории прецедент избрания главы государства прямым всенародным голосованием. И в-третьих, это голосование означало рождение принципиально нового института в рамках нового российского республиканизма постсоветского типа, с глубоким демонтажем основных несущих конструкций второй (советской) республики.

Начало третьей республики, как уже отмечалось, было связано с принятием Декларации о суверенитете России и отменой 6 статьи Конституции. Практически сразу после принятия этих принципиальных решений началась работа по внесению изменений в Конституцию РСФСР образца 1978 года с включением в нее поста президента и описанием его властных прерогатив. Президентство в третьей республике просуществовало недолго — ровно два с половиной года — и отличалось, в свою очередь, от пришедшего ему на смену президентства четвертой республики. В 1991—1993 годах президент не имел монополии на формирование правительства и постоянно конкурировал с парламентом в сфере

контроля за ним. Высшим органом государственной власти третьей республики был не президент, а Съезд народных депутатов РСФСР, которому президент подчинялся по Конституции, что порождало постоянные конфликты между ними и вело к хроническому двоевластию.

Хронологию российского президентства в третьей республике можно свести к шести периодам. С июня по август 1991 года президент России вел активную борьбу с союзным центром и участвовал в новоогаревском процессе по реформированию СССР. С августа по декабрь 1991 года он получил наивысшие в своей карьере полномочия, в частности, полномочия единолично формировать кабинет министров, определять социально-экономическую политику, назначать и снимать губернаторов, мэров городов-миллионников и т.д. С января 1992 года по март 1993 года президент вместе с правительством Е. Гайдара и потом В. Черномырдина занимался экономическими реформами, и в это же время начался его острый конфликт с Верховным Советом. Этот период закончился знаменитым референдумом: “да — да — нет — да” о доверии Президенту и Съезду народных депутатов. Тогда народ разрешил этот конфликт очень мудро, ответив: “Доверяю вам обоим. Разбирайтесь сами”. С марта по сентябрь 1993 года конфликт, однако, перешел в новую стадию и развивался по нарастающей, показав, что прошедший референдум не разрешил противоречий между ветвями власти. Период с 21 сентября по 3—4 октября 1993 года — время начавшейся открытой войны между институтами власти, которая закончилась кровопролитием в центре Москвы. И наконец, с 4 октября по 12 декабря президент занимался подготовкой новой Конституции, изданием нового избирательного

законодательства и учреждением через референдум новой (четвертой) российской республики.

Подводя итог этим двум с половиной годам президентства, можно с уверенностью сказать, что в целом они были неудачными для Ельцина. Российское президентство (собственно, как и другие институты — парламент, суды, федеративные органы власти) не смогло в этот период стать устойчивым государственным институтом с ясно очерченным кругом полномочий, вписанным в общий баланс властей и преуспевшим в выработке и проведении последовательной социально-экономической политики. Это был период проб, неудач, ошибок, столкновений и поиска идентичности нового для России института власти.

В результате первый президентский срок Ельцина причудливым образом распался на две равные половины. Первая пришлась на третью российскую республику, вторая — на четвертую, учрежденную на референдуме 12 декабря 1993 года.

Конституция третьей республики 1991—1992 года представляла собой кардинально переработанный текст Конституции РСФСР от 12 апреля 1978 года и отражала непростой компромисс между Ельциным и Съездом народных депутатов РСФСР, когда Ельцин явно не выигрывал в борьбе за полномочия и власть.

Однако после обстрела здания Верховного Совета в октябре 1993 года и достигнутой победы над оппозицией он оказался в уникальной ситуации: перед ним больше не было противника, а был чистый лист бумаги и возможность заполнить его тем текстом, который представлялся оптимальным с точки зрения достижения его собственных политических целей. Конституция четвертой



республики, в отличие от предшествующей, в первую очередь — творчество самого Б.Н. Ельцина и его помощников. Его ничто в тот момент не ограничивало. Пожалуй, единственной силой, с которой он тогда считался, были региональные лидеры. Именно поэтому федеративный раздел новой Конституции содержит довольно серьезные уступки регионам.

Замысел Конституции четвертой республики, о котором мы писали в третьей главе, в его представлении сводился к решению трех конкретных задач. Первая задача — преодоление дуализма власти, от которого он пострадал в рамках третьей республики. Вторая — создание условий для беспрепятственного проведения того социально-экономического курса, который президент считал оптимальным. И третья — предохранение президента от возможных неприятностей, связанных с отстранением от власти или чем-то подобным. Начал Ельцин с того, что ликвидировал наиболее неприятные для себя воспоминания о третьей республике. И здесь мы сталкиваемся с очень интересным и важным историческим феноменом.

Дело в том, что Конституция четвертой республики — это не только юридический, но и очень интересный психологический документ; в нем ясно видны фобии Ельцина постоктябрьского периода. Поясню сказанное на нескольких примерах.

Первый яркий пример связан с вице-президентом Александром Руцким и его ролью в событиях сентября-октября 1993 года. В Конституции третьей республики пост вице-президента был, в Конституции четвертой республики его не стало. Это была прямая реакция президента на полученную психологическую травму, которая не могла не отразиться на его

решениях. Второй пример — ликвидация Съезда народных депутатов, института суперпарламента, характерного для последних лет Союза и первых лет новой России. Третий пример — жесткое разделение законодательного органа на две самостоятельные палаты, причем Конституция содержит по этому поводу уникальную запись. В статье 100 (в принципе, об этом можно было бы не писать, так как из смысла самой статьи это очевидно) в части 1 говорится: “Совет Федерации и Государственная Дума заседают раздельно”. Юридически ничего не значащая формула, в которой просматривается явный страх перед парламентом, от которого, если палаты соберутся вместе, ничего, кроме неприятностей, не жди.

Следующий пример — установленный в новой Конституции порядок формирования правительства. Борис Ельцин много натерпелся от парламента в третьей республике по вопросам формирования и работы правительства. И страх перед новыми неудачами и неприятностями побудил его записать в Конституции единоличное право президента назначать и снимать премьер-министра, вице-премьеров, федеральных министров.

Итак, первое, что бросается в глаза, — это личные комплексы Ельцина, воплощенные в строгих юридических нормах Конституции. Если посмотреть на его полномочия, то видны очень серьезные изменения по сравнению с прежней Конституцией. Так, статья 80 установила, что президент Российской Федерации является главой государства. Это явный ответ, явное оппонирование системе власти третьей республики, где, как уже говорилось, верховной властью был Съезд народных депутатов России.

Дальнейшие части указанной статьи также усиливают это впечатление и развивают этот новый принцип. Часть вторая говорит о том, что президент является гарантом Конституции, прав и свобод человека и гражданина. Ему вменяется в обязанность защита суверенитета, территориальной целостности России и согласованное взаимодействие органов государственной власти. Тем самым Борис Ельцин поставил себя над всеми ветвями власти и оставил за собой функцию верховной, царистской по типу власти, которая координирует все власти в стране.

По ходу дела авторы Конституции записали за президентом и массу других полезных “мелочей”, таких, как право назначать выборы в Госдуму и распускать ее в установленные законом сроки, право законодательной инициативы, право подписания и обнародования законов. Зачем-то из американской конституции была заимствована обязанность президента выступать с ежегодным посланием Федеральному Собранию, от чего, видимо, он и сам не раз мучился. Да и слушающие его послание депутаты обычно не понимают, зачем это происходит, так как президент каждый раз откладывает эту процедуру на все более поздние сроки. Так, в 1999 году послание было прочитано 30 марта.

Президент закрепил за собой право приостановки актов органов исполнительной власти, “замкнул” на себя внешнюю политику, подписание ратификационных грамот и договоров. Он имеет статус Верховного главнокомандующего, имеет право вводить чрезвычайное и военное положения и даже занимается помилованием, награждением и другими приятными вещами.

Таким образом, мы видим, что, конструируя президентский институт четвертой республики, Борис Ельцин взял почти весь

перечень полномочий, который был распределен ранее между другими ветвями власти и, ничтоже сумняшеся, просто записал их в четвертую главу Конституции под названием “Президент Российской Федерации” по принципу: за собой запишем, а там разберемся.

Принципиальное значение имеет статья 90 Конституции, на которой я хочу остановиться чуть подробнее. Она гласит: “Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения”, а часть 2 — “Указы и распоряжения президента обязательны для исполнения на всей территории России”.

Но прежде позволю себе еще одно замечание. Многие знают, что такое указы президента, но невозможно вспомнить ни одного его распоряжения, которое имело бы обязательное исполнение на территории России. Скорее всего, это тоже юридический ляп авторов Конституции, которые вписали слово “распоряжение”, а что оно означает — не придумали.

Почему я обращаю внимание именно на 90 статью? Дело в том, что государственный строй четвертой республики по своим основным параметрам вольно или невольно воспроизвел политическую модель Российской империи после издания манифеста 17 октября 1905 года, основные элементы ее конституционно-правовой системы.

Чтобы проиллюстрировать это утверждение, приведу один характерный пример. Итак, статья 90 дает президенту право издавать акты, имеющие обязательную юридическую силу для всех граждан и организаций на территории России, а стало быть, это законы. Так вот, любопытно, что в основных законах Российской империи в редакции от 23 апреля 1906 года, которые были приняты

во исполнение высочайшего манифеста 17 октября 1905 года, была статья 87 (даже номер почти такой же), которая устанавливала право царя и, по его поручению, Совета министров вводить любые установления, имеющие статус законов, под предлогом их актуальности и необходимости. Единственное, что отличало ту систему от нынешней, это то, что царь и Совет министров могли вводить такие акты только в момент приостановки деятельности Государственной Думы и Госсовета либо в период между выборами. Но так как у царя было право своим указом приостановить их деятельность хотя бы на 2—3 дня или, скажем, на месяц, чем он постоянно и пользовался, то в нужный момент, в этот промежуток времени, он и издавал все необходимые указы, имевшие силу законов.

Хорошо известен, в частности, следующий пример. 9 апреля 1911 года, примерно за полгода до своей трагической гибели, Петр Аркадьевич Столыпин доложил и провел через Государственную Думу законопроект о введении выборного земства в нескольких западных губерниях. А перед этим 1 февраля Государственный Совет, тогдашний отдаленный аналог Совета Федерации, приступил к обсуждению этого закона и 4 марта его отклонил. Причем отклонил по согласию с Николаем II, после того, как несколько “сенаторов” поехали к Николаю и сказали, что это якобинство, что это вольнодумный и революционный законопроект. Царь согласился с ними, и Госсовет его отклонил. Рассвирепевший Столыпин (это был первый случай, когда он поставил ультиматум монарху) приехал на аудиенцию к царю и заявил, что или Вы, государь, подписываете этот закон в виде указа по статье 87 Основных законов, или я подаю в отставку. Николай несколько

дней мучился, думал и указом (даже слово то же самое — “указ”) от 11 марта 1911 года на основании статьи 99 приостановил деятельность Государственной Думы и Государственного Совета на период с 12 по 15 марта. Затем своим же указом от 14 марта (то есть за день до выхода Госдумы на работу) на основании 87 статьи Основных законов подписал указ, подготовленный Столыпиным, под названием “О распространении действия положения о земских учреждениях на Витебскую, Волынскую, Киевскую, Минскую, Могилевскую и Подольскую губернии”<sup>2</sup>. Это яркий пример конкурирующей компетенции, которая была между главой государства — царем и парламентом в начале века. И ровно такая же конкурирующая компетенция между законодателем-президентом и законодателем-парламентом была воспроизведена в Конституции четвертой республики. Наша Конституция и наша законодательная практика устанавливают, что если нет соответствующего федерального закона или если между федеральными законами есть противоречия, президент вправе разрешать их или заполнять эти пробелы своими указами, имеющими обязательную силу на всей территории Российской Федерации. Такова была в общих чертах задуманная конструкция президентского института в рамках четвертой республики. При этом я опускаю массу мелких деталей.

СНОСКА!!!

2 См.: *А.Я. Аврех. Столыпин и Третья Дума.* — М.: Наука, 1968. С. 349.

Итак, весь этот обширный и разнообразный набор полномочий президента был призван решить три основные задачи:

- преодолеть двоевластие;
- получить монополию на проведение реформ;
- уберечь себя от неприятностей политического характера,

с которыми он сталкивался в рамках третьей республики.

Были ли решены эти задачи через такую модель президентства в России после принятия новой Конституции? Смогли Ельцин преодолеть двоевластие? Сразу можно отметить, что в значительной степени — да: глава государства получил полный контроль за правительством, обеспечил лишение парламента статуса и прав верховной власти, ввел другие конституционные скрепы Основного закона, которые позволили России на какое-то время забыть о том градусе противостояния, который наблюдался в 1992—1993 годах. Признаемся, что при всех наших стрессах, кризисах, падающих правительствах и постоянной угрозе роспуска Думы, — до стрельбы, к счастью, в четвертой республике все-таки дело не дошло. Более того, за шесть лет ее существования мы даже близко не подошли к этой черте. Так что в значительной степени, при всех недостатках Конституции, к которым мы еще вернемся, в стране удалось преодолеть разрушительное двоевластие, удалось стабилизировать власть.

Конечно, политическая борьба между парламентом и президентом продолжалась и продолжается по сей день, но она никогда не приобретала той остроты, какая была в рамках третьей республики.

Но на смену конкурирующих административных полномочий пришла конкуренция в области законодательства. Это одно из кардинальных различий между третьей и четвертой республиками. В третьей республике велась борьба за власть путем силового

давления — кто захватит какие полномочия. В четвертой республике эта борьба перешла в более серьезную сферу — в конкуренцию законодательства. Подробный анализ этого процесса был дан в одной из предшествующих глав.

Сегодня, когда Дума приняла уже более 2,5 тысяч федеральных законов, сфер, не урегулированных законодательством, практически не осталось. Если посмотреть указы президента за последний год, то 95 процентов из них: снял, назначил, упразднил, создал, наградил, отозвал, помиловал. То есть сфера для указного законотворчества резко сократилась. Однако само по себе двоевластие сохраняется, хотя Ельцин, стремясь быть законодателем, едва ли предвидел, что в течение нескольких лет его собственные законодательные возможности сведутся практически к нулю.

Конституция 1993 года, безусловно, стала шагом вперед в сравнении с третьей республикой, с точки зрения стабилизации власти. Если прежняя, третья республика продержалась три с половиной года, то нынешняя существует уже почти шесть лет. Хотя это вовсе не означает, что она действительно стратегически жизнеспособна. Просто она прочнее, чем третья.

Как была решена задача свободной, ничем не ограниченной реализации президентской социально-экономической политики? Для того, чтобы добиться этого, президент предусмотрел в Конституции два основных рычага. Во-первых, нормативные указы, в первую очередь, в экономической сфере. Во-вторых, единоличное формирование кабинета министров.

Однако, как показало время, этих двух решений оказалось недостаточно. Законодатели очень быстро вытеснили возможности



президента издавать нормативные указы в социально-экономической сфере, а единоличный характер формирования правительства привел к тому, что президентские кабинеты, сменяющие один другой, не могли проводить осмысленную политику, так как были не в состоянии провести через парламент необходимые для этого законопроекты. Правительства падали одно за другим, и срок их жизни все уменьшался. Поэтому вторая задача оказалась в целом не реализованной. Россия на протяжении всех лет существования четвертой республики демонстрировала полную неспособность проводить хоть какую-то осмысленную социально-экономическую политику. Время показало, что без глубокой реформы власти, без того, чтобы правительство имело политическую возможность проводить пакеты законодательных актов через парламент, такая политика будет невозможной и в будущем. Поэтому перед новым президентом неизбежно встанет задача глубокой реформы системы власти, иначе он столкнется с теми же имманентными ее пороками.

И наконец, третье. Насколько Ельцин смог обезопасить себя от крупных неприятностей? Апрельское 1999 года голосование по импичменту и все предшествующие годы показывают, что он вполне смог решить эту задачу. Если внимательно проанализировать все конфликты, которые были между парламентом и президентом, между оппозицией и президентом, то нельзя не признать, что именно в ограждении себя от их последствий автор Конституции четвертой республики вполне преуспел. Он сделал принципиально невозможным отстранение президента от должности, даже в самой неблагоприятной для главы государства ситуации.

Подводя промежуточные итоги, мы можем констатировать, что Борис Ельцин относительно успешно решил первую задачу стабилизации власти. Потерпел абсолютную неудачу в решении второй задачи, то есть создании такой модели власти, которая могла бы обеспечить проведение последовательной социально-экономической политики, и блестяще справился с третьей, субъективно для него самой главной — сохранил свой пост и успешно провел в Конституции профилактику возможных для него угроз.

Несколько слов о системных недостатках президентства четвертой республики. Здесь я тоже попытаюсь развести институциональные пороки российского президентства и пороки политического стиля самого Бориса Ельцина, вызванные особенностями его политической культуры и политического мышления. Если говорить об основных институциональных пороках, то их, по моему мнению, шесть. И преодолеть их можно либо на основе конституционных поправок, либо опираясь на новую политическую практику и более высокую политическую культуру элиты. Потому что, например, формирование правительства парламентского большинства не требует изменения Конституции, для этого нужно лишь кардинально изменить политическую практику современной России.

Каковы эти пороки, или недостатки, системы? Первый и главный: противоречие между президентским принципом формирования правительства и приоритетом парламента в принятии законов. В рамках сложившейся политической практики этот недостаток неустраним. Кто бы ни был премьер-министром, кто бы ни был вице-премьером, — их возможности проводить

правительственную политику на основе закона будут крайне ограниченными, и это будет воспроизводиться до тех пор, пока парламент не будет нести политическую ответственность за состав правительства и его деятельность.

Второй недостаток. Обязывая президента координировать ветви власти, Конституция наделила его слишком большим объемом полномочий, что делает идею координации почти бессмысленной. Можно координировать движение двух слонов, но очень трудно координировать взаимное движение Слона и Моськи. Так и здесь. Президент сталкивается с нагромождением противоречий в системе власти, лишенной стройности и внутренней логики, и оказывается не в состоянии что-либо с этим сделать.

Третий недостаток. Конституция предопределила институциональную слабость правительства в системе отношений президент — парламент — правительство, что приводит к частым сменам кабинета и кадровой чехарде. Детально мы рассмотрим судьбу правительств в четвертой республике в следующей главе.

Четвертый недостаток. Конституция, на мой взгляд, дала слишком большие возможности президенту воздействовать на судебную ветвь власти и на правоохранительные органы, что также создает дисбаланс властей и ослабляет “третью” ветвь власти, без укрепления которой эффективная демократия немыслима.

Пятый. Гипертрофированная власть главы государства приводит к гипертрофированному весу администрации президента. Это происходит по объективным причинам. Не потому, что там “люди Березовского” или еще чьи-то. Слишком велик объем

полномочий у президента, что неизбежно делает из администрации президента “второе правительство”..

Шестой институциональный порок – это право президента подписывать нормативные указы, что приводит не только к конкурирующему законодательству, но, самое главное, к появлению “серой зоны” законодательства. Когда непонятен статус и соотношение разных актов, неясно, что исполнять или не исполнять, какие нормы применять, а какие нет.

Я обозначил только шесть основных системных недостатков существующей модели президентства в России, которые выводят нас на более общие проблемы отечественной государственной системы, так как все они взаимосвязаны.

Нам осталось рассмотреть политический стиль Бориса Ельцина, особенности его политической культуры и влияние этой личности на саму модель власти, которая сложилась в России. Я уже говорил, что особенность нашей ситуации заключается в том, что политический стиль Ельцина предопределил характер существующих институтов, а институты в определенной степени усугубляют или, напротив, ограничивают негативные стороны его политического стиля.

Огромную роль в конкретно-историческом облике первого российского президентства сыграла политическая природа личности Бориса Ельцина, которая представляет из себя сложный синтез нескольких составляющих. Синтез партийного прошлого крупного коммунистического бонзы, периода опалы и борьбы с этим же прошлым и антикоммунистического мессианства, которое в очередной раз проявилось, в частности, на его весенней встрече 1999 года с Нельсоном Манделой, где Ельцин вновь заявил, что его

главное историческое призвание — окончательно победить коммунизм в России. Царистский быт в заново отстроенном и обретшем прежнюю византийскую пышность Кремле и незабываемые впечатления короткого и ослепительного периода любимца толпы и народного трибуна, признанного популистского вождя — вот главные составляющие сложного и противоречивого политического облика Бориса Ельцина, основные источники его политического стиля.

Главным политическим событием в жизни Ельцина, безусловно, стал август 1991 года. Это был момент его безоговорочного триумфа, когда бывший партийный функционер и диссидент торжествовал над огромной многомиллионной партией и государственной машиной, упивался беспредельной любовью народа и держал в руках ключи от царских покоев Кремля. Его власть в этот период была безграничной. Он мог делать все, что угодно. Он получил от Съезда и от Верховного Совета все полномочия, какие только тогда пришли ему в голову. И именно в этот период сложился тот стиль властвования, как и тот идеал, к которому он непроизвольно стремится до сих пор.

И здесь вновь напрашивается параллель с Николаем II. Известно, что Николай II в своих дневниках и разговорах всегда относился с глубочайшим отвращением к манифесту 17 октября 1905 года и всему, что за ним последовало. Он считал это глубочайшим поражением идей монархии в России, подлым и циничным отступлением от святых традиций русского самодержавия. Именно на этих струнах играл Распутин, и в этом же была убеждена императрица Александра Федоровна, когда советовала следующему за Столыпиным премьер-министру

Коковцову не путаться с этими ужасными партиями и не ходить в эту отвратительную Думу. “Опирайтесь на доверие государя, и Бог вам поможет”<sup>3</sup>, — говорила она Коковцову в Ливадии осенью 1911 года. Слова эти очень точно характеризуют отношение царской семьи к вынужденным конституционным реформам начала века.

### СНОСКА!!!

3 В.Н. Коковцов. Из моего прошлого. Воспоминания 1903—1919 гг. Кн. 2. — М.: Наука, 1992. С. 8.

Похожий взгляд на общество и на политику сложился и у Бориса Ельцина. Парламент — как заведомый враг, партии — как нечто чужеродное, идеал — август 1991 года: почти всеобщая любовь, признание и неограниченные возможности. Именно этим мировосприятием и этим типом личной политической культуры определялись все его дальнейшие шаги: борьба с Верховным Советом РСФСР, поведение во время кризиса сентября-октября 1993 года, текст новой Конституции. Характерна в этом смысле избирательная кампания Ельцина 1996 года. Все черты, о которых я упоминал, в концентрированном виде были проявлены в этой кампании. Антикоммунистическое мессианство — как ее стержень. Антиэлитная риторика и популизм — как ее нерв. Апеллирование к прошлому, в том числе к своему опыту большого коммунистического начальника и одновременно борца с другими коммунистическими начальниками.

И конечно же, совершенно поразительный стиль последних 2—3 лет: антикоммунизм и самодержавие в “одном флаконе”.

Самодержавный антикоммунистический стиль – вот тот имидж, тот стиль политики, который исповедует “поздний” Ельцин.

Показателен в этом отношении случай с Чечней. Великолепный в своем роде пример. Ричард Нойштадт в своей книге “Президентская власть” пишет о мудрости Эйзенхауэра, проявленной им в 1954 году, когда его втягивали в войну Франции во Вьетнаме, и он, опираясь на конгресс, выработал неприемлемые условия американского участия в ней, которые в итоге привели к отказу Соединенных Штатов от вмешательства в этот конфликт<sup>4</sup>. Это был 1954 год.

СНОСКА!!!

4 См.: *Р. Нойштадт. Президентская власть и нынешние президенты.* — М.: Ad Marginem. 1997. С. 393.

Что сделал Ельцин в случае с Чечней? Мог ли он ментально разделить ответственность за войну с парламентом? Конечно, не мог. Поэтому он взял всю ответственность на себя. Кто-то умный из его окружения в условиях приближающейся войны подготовил письмо президента в Совет Федерации. Это было в октябре 1994 года. Письмо содержало четыре вопроса членам СФ. Как нам быть с Чечней? Воевать или не воевать? И так далее. Но когда Совет Федерации замешкался с ответом, никто в окружении президента не настоял на том, чтобы Совет Федерации официально высказался по этому поводу. Если бы это случилось, то, возможно, пятью годами позднее не было бы попытки импичмента президенту по Чечне. Потому что ответственность была бы разделена между Ельциным и парламентом. Однако Ельцин поступил в своем стиле. Я –

самодержец. Парламент — это несерьезно. Партии — тоже. Я сам приму решение. Соответственно — и результат. Вся ответственность за войну 1994—1996 года и ее неудачи были возложены персонально на него.

Отношение Бориса Ельцина к своим премьер-министрам — абсолютная аналогия с Николаем II. Как только премьер-министр начинает набирать политический вес и устанавливает более тесные отношения с Думой, он лишается своего поста. Когда Коковцов отправлялся в отставку, придворная пресса улюлюкала ему в спину, называя его “думским угодником”, “купившимся на думские аплодисменты”. И то же самое можно сказать о судьбе премьерства Виктора Черномырдина и особенно Евгения Примакова. Это не просто сходство обстоятельств, это институциональное сходство между дореволюционным и нынешним государственным строем России. В связи с чем становятся более понятными проблемы “двора” и “семьи”. Потому что когда у человека мессианские устремления, то очень легко играть на этих струнах. Борис Николаевич, говорят они, давайте захороним Ленина, это и будут символические похороны коммунизма. Зная эту струну его души и пользуясь ею, они не особенно задумываются о последствиях.

Итак, политический стиль Бориса Ельцина, его политическая культура — это сочетание политического мессианства, стремление войти в историю великим реформатором и победителем коммунизма; это безусловная авторитарность и, к сожалению, часто моральная неразборчивость в методах достижения своих целей, низкие требования к окружению. И наконец, полное неприятие политического компромисса как основного механизма достижения политических целей, принципов диалога,



добровольной уступки властных полномочий оппонентам. Ради справедливости необходимо отметить, что и оппоненты Ельцина мало чем отличались от него по своему политическому стилю и политической культуре. Почти все черты конфронтационной политической культуры Ельцина в равной степени относятся и к ним. Поэтому процедура импичмента, на мой взгляд, была не только юридически бессмысленна, но и вредна для сохранения политической стабильности в стране, для прорыва в другую, более высокую, политическую культуру.

Хотя одновременно нельзя не отдать должное такой важной черте Б.Н. Ельцина, как его беспрецедентная терпимость к прессе. За все время его властвования не было случая, когда президент пытался бы разобраться с авторами того или иного неприятного для него материала или видеосюжета. Это подчеркивает всю сложность и противоречивость его натуры — авторитарной и великодушной одновременно.

Подведем итоги. 1 сентября 1999 года российской республике исполнилось восемьдесят два года, если вести отсчет с момента издания соответствующего декрета Керенским. Срок небольшой. Во всяком случае, Французская республика намного старше. Но это почти столько же, сколько Германской республике и многим другим европейским республикам. Российскому же президентству совсем немного лет, 12 июня 1999 года исполнилось восемь. И за это время оно уже трижды успело кардинально измениться. Дискуссии о целесообразности поста президента и о его роли в российской политике идут и по сегодняшний день, включая начало президентской кампании 2000 года. Будущий президент, кто бы им ни был, столкнется со всеми соблазнами и

проблемами ельцинской Конституции, о которых говорилось выше. Наше глубокое убеждение заключается в том, что в интересах страны необходимо сделать новый шаг и перейти от четвертой Российской республики к пятой, в которой будет обеспечена принципиально новая роль президента и будут учтены все необходимые уроки из опыта, как позитивного, так и негативного, четвертой республики.

Хватит ли у нового лидера страны мудрости и политической культуры, чтобы сделать этот шаг, покажет время. Мы надеемся, что хватит. Ведь, как ни горько это признавать, нынешнее российское президентство можно определить тремя основными понятиями: мессианское самодурство, подавление оппонентов и политика грубого административного принуждения. Все три составляющие потерпели неудачу. Будущее президентство должно базироваться не на мессианском самодурстве, а на подлинном идейном лидерстве, не на политическом подавлении, а на стратегическом арбитражном принуждении, не на административном принуждении, а на властном убеждении, как это происходит в современных развитых демократиях, где президент властвует не потому, что у него есть скипетр и держава, а потому, что он лидер нации, признанный политический и моральный авторитет, который предлагает определенный общественный проект и определенные ценности, несет эмоционально-нравственный импульс, ибо, как говорил Дизраэли, “нациями движет воображение”. Властвовать в современном открытом обществе следует не принуждением, а воображением и личным примером.

Надеюсь, что такая метаморфоза обязательно произойдет.

Однако велика опасность того, что и следующие российские лидеры будут воспроизводить архаичный и опасный для дела свободы и развития страны тип политической культуры и стиль политического поведения. Как этого избежать, что этому противопоставить? Успехом можно будет считать уже то, если в обществе начнется широкая дискуссия на эту тему, когда кандидаты на президентский пост будут учитывать общественное мнение при формулировании своих политических программ и предпочтений, при выборе стиля своего поведения. Никакого другого способа нет. Ибо в конечном счете все зависит от того, в какой степени наше общество готово будет воспринять простые, ясные ценности — служение народу, нестяжательство, порядочность, борьбу с культом собственной личности. Четвертая республика явилась в целом шагом вперед, хотя и таетса сожалеть о том, что, укрепив политическую систему и обезопасив главу государства от импичмента, страна почти не продвинулась в главном, на чем покоится любая государственность — в политической культуре, политическом диалоге, компромиссе и взаимном уважении власти и оппозиции.

## Глава 13

### Между молотом и наковальней

Правительство Путина, которое формировалось в момент написания настоящей главы, стало шестнадцатым по персональному составу российским правительством, начиная с 1991 года. А сам Путин стал девятым политиком, исполняющим обязанности премьер-министра. Чтобы не быть голословным, приведу весь список: Силаев, Ельцин, Гайдар, Черномырдин, Кириенко, Черномырдин, Примаков, Степашин, Путин. Если не считать короткий период председательствования Ельцина, исполнение обязанностей премьера Гайдаром и попытку возврата Черномырдина, то сейчас мы имеем уже седьмого премьера новой России.

Время показало, что правительство — самое слабое звено в системе федеральных органов власти четвертой республики. Все эти годы оно фактически находилось между молотом и наковальней — между президентом, который согласно Конституции единолично формирует федеральную исполнительную власть и назначает ее руководителя, и Государственной Думой, от которой зависит судьба экономических реформ, судьба законопроектов и законодательных инициатив правительства. Правительство в четвертой республике всегда было местом кадровой чехарды, постоянных смен министров, вице-премьеров, премьеров. По подсчетам Бориса

Немцова за это время сменилось 45 вице-премьеров и более 160 министров.

В чем причина такой хронической нестабильности, политической неустойчивости кабинета? Что лежит в основе этих явлений? Личные качества, дурной нрав президента? Непредсказуемость и оппозиционность Думы? Экономические неудачи, которые приводят к постоянному поиску виновных и отставкам в правительстве? Пороки конституционной системы? Внешнее давление олигархов и регионов? Или что-то другое?

Для того, чтобы ответить на эти вопросы, начнем с формального анализа — прежде всего, анализа Конституции, которая определяет юридическую, правовую сторону деятельности правительства.

Итак, статья 11 Конституции гласит, что государственную власть в России осуществляет совместно с другими институтами правительство Российской Федерации. А часть 2 статьи 77 вводит понятие вертикали исполнительной власти. Хотя, я думаю, никто при этом точно не знает, что такое единая система исполнительной власти в Российской Федерации. Поскольку известно, что ее главы в субъектах федерации — выборные, и никаких санкций за невыполнение указаний или решений центра к ним не может быть применено, этих санкций просто не существует. То есть идея единой системы исполнительной власти не наполнена конкретным содержанием. Все годы существования четвертой республики по этому поводу идут споры — что такое вертикаль власти и как она должна действовать, — пока они совершенно непродуктивны.

Далее, статья 78 говорит, что у правительства есть право создавать территориальные органы исполнительной власти, и оно

действительно широко и активно пользуется этим правом, имея огромное число своих представительств в территориях: в каждой — более четырех десятков местных филиалов федеральных органов. Самые известные из них — МВД, ФСБ, прокуратура, суды, налоговая инспекция, налоговая полиция, таможня, валютно-экспортный контроль. Плюс, хотя об этом мало кто знает, министерство иностранных дел тоже имеет свои представительства почти во всех субъектах федерации. Кроме того, МЧС и другие министерства также считают нужным быть представленными в территориях.

И в этой же статье указывается на некоторые полномочия правительства. Так, существует норма, согласно которой федеральные и региональные органы могут обмениваться между собой полномочиями и взаимно делегировать эти полномочия. И наконец, есть несколько странная 4 часть данной статьи, в которой сказано, что президент Российской Федерации и правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации. То есть два института — президент и правительство — действуют в этом случае как бы совместно и совместно же “обеспечивают осуществление полномочий”. Однако ни из Конституции, ни из законов не понятно, как это должно происходить в реальности.

Принципиальное значение имеет 83 статья Конституции, где определяется порядок формирования правительства. Согласно этой статье президент назначает председателя правительства Российской Федерации с согласия Государственной Думы. И здесь же

установлено, что президент имеет право председательствовать на заседаниях правительства Российской Федерации. То есть фактически правительство имеет двойное подчинение. Его главой является председатель, но в то же время в любой момент, когда президент сочтет нужным председательствовать на заседаниях, он может брать на себя функции главы правительства. И кроме того, в статье 83 говорится, что президент принимает решение об отставке правительства и по предложению председателя правительства назначает на должность и освобождает от должности его заместителей и федеральных министров. Хотя в действительности очень часто право председателя правительства представлять кандидатуры для назначения превращается в пустую формальность. Мы неоднократно были свидетелями того, как президент формирует правительство практически единолично, не обращая внимания на позицию премьер-министра. Известно, например, что Ельцин иногда назначал вице-премьеров и министров в правительство Черномырдина фактически без согласования с ним и даже вопреки его воле. И так же формировалось правительство Степашина: публично заявленное желание премьер-министра видеть на посту одного из первых своих заместителей Александра Жукова, что по Конституции предполагает, казалось бы, неизбежное его назначение, было проигнорировано президентом. Это означает, что указанная норма Конституции не защищает председателя правительства от произвола президента, а определяет кадровые назначения в его кабинете исключительно желанием главы государства.

В части 3 статьи 92 говорится о том, что во всех случаях, когда президент Российской Федерации не в состоянии исполнять

свои обязанности, их временно исполняет председатель правительства Российской Федерации. Ликвидированный в четвертой республике пост вице-президента фактически воспроизведен здесь в сильно урезанном виде. При этом не совсем понятно, что означают слова “во всех случаях, когда президент не в состоянии исполнять свои обязанности”. Такая туманная формулировка побудила даже Государственную Думу запросить Конституционный суд определить, что это за “случаи”.

В той же статье сказано: председатель правительства, временно исполняющий обязанности президента, не имеет права распускать Государственную Думу, назначать референдум, а также вносить предложения о поправках и пересмотре положений Конституции Российской Федерации.

За время существования четвертой республики был только один случай, когда председатель правительства исполнял обязанности президента. Это произошло в 1996 году, когда президенту делали операцию на сердце и несколько часов он находился под наркозом. Накануне был издан указ о передаче полномочий президента В.С. Черномырдину, который являлся тогда председателем правительства. По воспоминаниям очевидцев, скорее всего легендарным, первым словом, которое произнес Б.Н. Ельцин, придя в сознание после наркоза, было слово “указ”. (Версии разные, но смысл этот.) И тут же подписал документ о возвращении себе президентских полномочий. Других прецедентов, когда председатель правительства исполнял бы полномочия президента, наша новейшая история не знает. Но и этот случай наглядно показывает формальность данной нормы Конституции.



Статья 102 Конституции, содержащая описание полномочий Совета Федерации, интересна тем, что правительство в ней не упоминается ни разу. Это означает, что по Конституции между правительством и Советом Федерации нет никаких формальных пересечений. То есть юридически Совет Федерации не имеет никаких полномочий, связанных с деятельностью правительства Российской Федерации, с его формированием и компетенцией.

- Весьма любопытно противоречие между статьями 83 и 111 Конституции. Если в первой говорится, что президент назначает председателя правительства только с согласия Государственной Думы, то в части 4 статьи 111 записано, что после трехкратного отклонения представленных кандидатур на пост председателя правительства президент назначает председателя правительства и распускает Государственную Думу. Получается, в одной статье Конституции записано, что президент назначает председателя правительства с согласия Государственной Думы, а в другой — легко обходится и без него, что лишний раз подчеркивает единоличный характер формирования кабинета министров президентом.

- Есть и еще одна статья в Конституции — 103, в которой специально говорится о согласованных действиях президента и Государственной Думы при назначении председателя правительства. Благодаря этой записи парламент все-таки имеет возможность попытаться повлиять на формирование правительства, причем, не только при выборе кандидатуры премьер-министра (путем дачи согласия или отказа), но и на выбор вице-премьеров и министров. Например, можно вспомнить, как настойчиво требовала Государственная Дума от С.В. Кириенко

весной 1998 года и от В.С. Черномырдина в сентябре 1998 года раскрыть состав будущего правительства. Это была главная линия борьбы в то время между Думой и кандидатами в премьеры. Однако будущие председатели правительства не спешили раскрывать свои планы по составу кабинета, так как они мало зависели от них самих. Единственным исключением из этого правила был кандидат в премьеры Е.М. Примаков, который открыто говорил о том, что хотел бы видеть в своем правительстве Ю.Д. Маслюкова, Г.В. Кулика, В.В. Геращенко. Да, пожалуй, еще Сергей Степашин, который брал на встречи с депутатами Валентину Матвиенко, как бы давая тем самым понять, что он хочет видеть ее в составе будущего правительства. Но эти исключения лишь подтверждают общее правило: будущие премьер-министры до своего утверждения по понятным причинам не разглашают состав своего правительства и тем самым практически лишают Думу возможности реально влиять на него.

Заметим попутно, что при утверждении Думой председателей правительства она нередко пыталась ставить различные условия политического толка. Так, левые фракции при обсуждении кандидатур С.В. Кириенко, В.С. Черномырдина и Е.М. Примакова всякий раз поднимали вопрос об отстранении А.Б. Чубайса с поста председателя РАО ЕЭС. Но всегда безуспешно, потому что назначение и на эту должность находится в руках президента. Выдвигались условия, связанные с ограничением свободы прессы, контролем за федеральными государственными телеканалами. Но и тут результат был нулевым. Эти вопросы также находятся в ведении президента и его администрации либо регулируются федеральными законами.

Ненадолго прервем наш анализ Конституции, чтобы показать, как на практике действовали ее статьи, связанные с формированием правительства. Итак, первая возможность для Думы соприкоснуться с судьбой правительства — голосование по кандидатуре его председателя. Наш опыт показывает, что не было случая, когда Дума в конечном итоге не проголосовала бы за кандидатуру, внесенную Ельциным. В 1996 году после президентских выборов она проголосовала 315 голосами за Черномырдина, затем с третьего раза дала 251 голос за Кириенко, дважды отклонив кандидатуру Черномырдина, в сентябре 1998 года триумфально утвердила 317 голосами Примакова. После отставки Примакова с первой же попытки согласилась на назначение Степашина (301 голос), а после его отставки — В.В. Путина (233 голоса).

При этом Дума ни разу не воспользовалась своим правом трижды отклонить кандидатуру, внесенную президентом, хотя ситуации, когда она была близка к такому повороту событий, случались не раз. Сегодня мы можем только предполагать, чем закончилась бы эта гипотетическая возможность трехкратного отклонения. Понятно, что она привела бы к роспуску Думы и назначению досрочных парламентских выборов. Но неясным остается вопрос, должен ли президент после трехкратного отклонения назначать ту кандидатуру, которая была отклонена в третий раз, или у него есть право назначить совсем другого премьера. Конституция на этот счет ничего не говорит, и прецедентов не было. Так что и этот вопрос остается открытым.

Второй случай, когда Дума соприкасается с правительством, — вопрос о доверии или недоверии правительству. Особенность

нашей Конституции заключается в том, что выражение недоверия не влечет за собой немедленную отставку правительства. Согласно статье 117 после выражения Думой недоверия правительству президент вправе объявить о его отставке либо не согласиться с решением Государственной Думы. В 1995 году был единственный случай в истории четвертой республики, когда Дума поставила вопрос о недоверии и набрала необходимое большинство голосов. Однако президент не согласился с ее решением и не отправил в отставку правительство Черномырдина. Через десять дней Дума пыталась по инициативе уже самого Черномырдина провести повторное голосование по этому вопросу, но на сей раз оказалось, что не доверяют правительству всего 189 депутатов, то есть меньше половины депутатского корпуса. Правительственный кризис был завершен. Таким образом, модель, заложенная в части 3 статьи 117, а именно: повторное голосование о недоверии, которое с неизбежностью влечет за собой либо отставку правительства, либо роспуск Государственной Думы, ни разу не была использована в нашей политической практике. Так что возможности и этой процедуры, если, конечно, не будут внесены изменения в Конституцию, остаются открытыми для использования в будущем.

Статья 104 Конституции закрепляет за правительством право законодательной инициативы. В главе “От указов к законам”, говоря о конкуренции между президентом и Государственной Думой, на конкретных примерах я уже показал, что вопрос законодательной инициативы — ключевой для нашей конституционной системы. В последние годы судьба законодательных инициатив правительства действительно начинает играть первостепенную роль в политической практике. Если в

1994—1995 годах никто не обращал внимание на то, какие законы вносит правительство и что с ними происходит, то в 1998—1999 годах вопрос их прохождения через Думу стал вопросом судьбы самого правительства. Впервые это случилось с правительством Кириенко, когда российские договоренности с МВФ и обслуживание внешнего долга были поставлены в прямую зависимость от исхода голосования в Думе по пакету так называемых “антикризисных” законодательных инициатив из двадцати семи законов. И хотя прямой связи между событиями 17 августа 1998 года, падением правительства Кириенко и отклонением Думой значительной части законопроектов нет, тем не менее незавидная судьба пакета, несомненно, повлияла на отставку правительства.

В свою очередь, сменившее его правительство Примакова, находившееся в рамках уже этой новой реальности, незадолго до отставки также было вынуждено жестко обозначить свою зависимость от принятия Думой правительственных законопроектов. При этом стоит подчеркнуть, что те законопроекты, которые оказались так нужны следующему правительству, были внесены еще Примаковым, который заявил, что судьба его правительства и договоренностей с МВФ полностью зависит от того, будет ли принят этот пакет Государственной Думой. В результате правительство Степашина в силу цейтнота и невозможности что-то изменить по существу просто подтвердило то, что было подготовлено ранее правительствами Примакова и Кириенко. Если Кириенко формировал этот пакет, а Примаков пытался его видоизменить, то правительство Степашина не имело ни первой, ни второй возможности. Сейчас, пожалуй, наиболее

отчетливо видно, что судьба правительства, да и судьба российской экономики в большой степени зависят от принятия подобного рода пакета законов.

Для правительства Владимира Путина таким принципиальным вопросом отношений с Думой стало рассмотрение бюджета на 2000 год. Его принятие стало доказательством относительно устойчивого положения нового премьера на российской политической сцене.

Важное значение для взаимоотношений правительства и парламента имеет часть 3 статьи 104 Конституции. В ней говорится о том, что законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, выпуске государственных займов, изменении финансовых обязательств государства и другие из числа тех, что предусматривают расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения правительства Российской Федерации. Эта норма в какой-то степени дисциплинирует законодательный процесс, сдерживает политическую безответственность парламента, в частности — принятие им законов, не обеспеченных материально. Конечно, фильтр этот не слишком надежен, и отрицательное правительственное заключение на закон не препятствует голосованию за него в Думе. Речь, как правило, идет только об отсрочке, а не о блокировании решения. Так, в середине июня 1999 года Государственная Дума приняла один из многочисленных популистских законов о перерасчете пенсий, который в случае введения его в силу повлечет дополнительные расходы пенсионного фонда в размере 125 млрд рублей. И депутатам, и правительству, и фондам было ясно: денег на этот закон нет и не

будет. Заключение правительства было отрицательным. Тем не менее, подавляющее число депутатов проголосовали за него в целом. То есть, заключение правительства не смогло помешать принятию популистского решения, оно лишь отсрочило его на месяц, ушедший на написание правительственного заключения.

Итак, мы рассмотрели некоторые статьи Конституции, утверждающие основные принципы взаимодействия президента и Государственной Думы с правительством. Двинемся дальше. Глава 6 Конституции Российской Федерации целиком посвящена правительству. Она состоит из 8 статей и является едва ли не самой короткой главой Основного закона. Для сравнения: глава “Судебная власть” состоит из 12 статей, глава “Президент” — из 14, а глава “Федеральное Собрание” — из 16. Но дело не столько в количестве статей, сколько в тех реальных полномочиях, в том реальном весе, который имеют эти институты власти. Содержание восьми указанных статей Конституции показывает реальное влияние и вес правительства.

В начале 6 главы, в статье 110, читаем: “Исполнительную власть в Российской Федерации осуществляет правительство Российской Федерации”. И тут же мы сталкиваемся с парадоксом, поскольку известно, что в классическом демократическом государстве законодательная власть является главной, поскольку она избирается народом и принимает общеобязательные для всех граждан законы. Тогда как исполнительная власть подконтрольна законодательной и предназначена для их реализации, а судебная — главный арбитр, следящий за тем, как выполняются законы. В нашей же конституционной системе правительство является институтом, ответственным не перед парламентом и народом, а

лишь перед главой государства — президентом. Это составляет основную причину его слабости.

Следующая статья 111 — о порядке формирования правительства. Она определяет все технические параметры этого процесса: предложение о кандидатуре председателя правительства вносится не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного президента Российской Федерации или после отставки правительства Российской Федерации и в течение недели со дня отклонения Государственной Думой кандидатуры, предложенной президентом.

В истории четвертой республики был только один случай, который может проиллюстрировать эту статью Конституции в части, где идет речь о вступлении в должность президента: предложение кандидатуры Черномырдина в качестве председателя правительства после избрания Ельцина на второй срок в 1996 году, которое тут же было поддержано Государственной Думой. Случаев же внесения кандидатуры председателя правительства после отставки правительства было несколько — в марте 1998, в августе 1998, в мае и августе 1999 года.

Мы уже упоминали о противоречии этой статьи статье 83 Конституции. Следует добавить, что противоречивыми являются и ее части. Так, часть 1 статьи 111 говорит о назначении председателя правительства с согласия Государственной Думы, а часть 4 позволяет назначать его при отсутствии такого согласия.

Надо сказать, что часть 4, которая предусматривает возможность трехкратного отклонения кандидатур председателя правительства, — по-видимому, уникальное явление в мировой практике. Дело в том, что не существует ни одного современного



государства, кроме России, которое позволяло бы себе в течение столь длительного времени жить без полноценного правительства. По нашей Конституции для формирования правительства, в случае если обе стороны используют все время, предоставленное им для обдумывания и внесения кандидатур, необходимо шесть недель. В течение этого срока в стране существует только временное правительство, которое, естественно, не имеет достаточного политического веса, чтобы полноценно исполнять свои обязанности. Это абсурдная практика, которую невозможно представить в условиях современного государства, несущего огромную ответственность за вопросы обороны, безопасности, внутренней и внешней политики.

Часть 3 статьи 111 — еще один конституционный парадокс. Он связан с механизмом досрочного роспуска Думы. В большинстве современных стран как парламентского, так и президентского типа, за исключением США, глава государства имеет право досрочного роспуска парламента. Это делается не для дестабилизации, как может показаться на первый взгляд, а напротив, для защиты стабильности государства. Ведь если в государстве возникает глубокий политический кризис и нет легальной возможности его разрешить, это всегда влечет за собой нестабильность. Наша же Конституция, по существу, дает президенту в этой связи только одну возможность распустить парламент и назначить досрочные парламентские выборы, — возможность, связанную с падением правительства. Либо это вотум недоверия, влекущий за собой отставку правительства или роспуск Государственной Думы, либо постановка правительством вопроса о доверии, за которое не голосует Государственная Дума,

либо отставка правительства и провоцирование Думы на трехкратное отклонение кандидатуры председателя правительства. Одним словом, 111 статья Конституции показывает, что правительство — самое слабое звено, по сути, заложник политической системы четвертой республики. Единственный способ для президента провести досрочные парламентские выборы — пожертвовать правительством или подорвать его позиции.

Часть 1 статьи 112 до сих пор подвергается различным трактовкам. В ней говорится, что председатель правительства не позднее недельного срока после назначения представляет президенту предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти. Журналисты и аналитики часто путают структуру федеральных органов исполнительной власти и их кадровый состав. Многие помнят, как средства массовой информации обвиняли Е.М. Примакова в том, что в течение месяца он не смог сформировать правительство, “нарушая” тем самым Конституцию. Но эта статья говорит не о кадровом составе, а о структуре, о том, какие в правительстве будут министерства и ведомства, сколько будет первых заместителей и просто заместителей председателя, и т.д. В этом смысле все премьер-министры — и Черномырдин, и Кириенко, и Примаков, и Степашин, и Путин — выполнили эту норму Конституции, в недельный срок внесли предложения по структуре федеральных органов исполнительной власти.

В части 2 статьи 112 говорится, что председатель правительства предлагает президенту кандидатуры на должности заместителей председателя правительства и федеральных министров. Замечу, что в Конституции не указаны ни сроки для

представления этих кандидатур (теоретически возможно, что правительство будет формироваться на протяжении многих месяцев — кандидатуры вносятся, отвергаются, меняются), ни то, что президент назначает именно те кандидатуры, которые предлагает ему председатель правительства. То есть, в условиях конкретной политической практики Бориса Ельцина и эта норма превращается в формальность. Поскольку право председателя правительства предлагать кандидатуры заместителей и министров сводится к одному — на указе ставится виза премьер-министра. Но, судя по всему, даже это формальное требование выполняется далеко не всегда.

Статья 113 устанавливает принцип единоначалия. В ней говорится о том, что председатель правительства в соответствии с Конституцией определяет основные направления деятельности правительства и организует его работу. Но если сопоставить эту статью с правом президента председательствовать на заседаниях правительства, то становится очевидной и ее формальность.

Статья 114 устанавливает перечень обязанностей и полномочий правительства. Правительство разрабатывает и представляет Государственной Думе бюджет, отчитывается о его исполнении, обеспечивает проведение в Российской Федерации единой финансовой, кредитной и денежной политики, а также политики в области культуры, науки, здравоохранения и т.д. В статье приводится ссылка на федеральный конституционный закон “О правительстве Российской Федерации”, регламентирующий порядок деятельности правительства.

Статья 115 также имеет формальный характер и говорит о том, что на основании Конституции, федеральных законов и указов

президента правительство издает постановления и распоряжения и обеспечивает их исполнение. Постановления и распоряжения правительства обязательны к исполнению в Российской Федерации. Однако показательна третья часть этой статьи, где сказано, что постановления и распоряжения в случае их противоречия Конституции, законам и указам президента могут быть отменены президентом Российской Федерации. То есть президент имеет право напрямую вмешиваться во внутреннюю жизнь правительства, влиять на содержательную сторону его работы. Например, предположим, что правительство издало постановление о порядке приватизации, а президенту оно не понравилось. Он тут же может издать свой указ о порядке приватизации и отменить постановление правительства, как противоречащее этому указу. Фактически президент может по существующей конституции — в случае необходимости — де-юре и де-факто руководить самим правительством через два главных инструмента — через право председательствовать на заседаниях и право отменять любые акты правительства, если они противоречат его указам.

Статья 116, имеющая особое значение в преддверии президентских выборов, говорит о том, что перед вновь избранным президентом правительство слагает свои полномочия. Это означает, что любое правительство, когда бы и на каких основаниях оно ни было сформировано, имеет конечный срок своих полномочий, и каждый вновь избранный президент обязан будет заняться формированием собственного кабинета.

В отличие от президентских, парламентские выборы по Конституции никоим образом не влияют на судьбу правительства.

Именно так произошло в 1993 году, когда в соответствии с заключительными и переходными положениями новой Конституции правительство третьей республики автоматически стало правительством четвертой республики. Так же было после парламентских выборов 1995 года, когда исполнительная власть продолжала спокойно работать, не обращая внимания на изменения в составе Думы, хотя они и носили принципиальный характер. Скорее всего, так произойдет и в декабре 1999 года, когда вновь избранная Дума по Конституции не будет иметь никакой возможности повлиять на состав кабинета.

Таким образом, Конституция четвертой республики предполагает принцип игнорирования президентом итогов очередных или внеочередных парламентских выборов. Никаких институциональных последствий для правительства парламентские выборы по Конституции четвертой республики не имеют.

В статье 117 содержится один очень важный пункт: правительство может подать в отставку, которая принимается или отклоняется президентом. Заметим, что, несмотря на частые смены правительств, в истории четвертой республики не было ни одного случая, когда правительство подало бы в коллективную отставку. Такая возможность даже ни разу не рассматривалась. Первое объяснение этого факта, которое приходит в голову, — что все председатели правительства слишком сильно держались за эту должность по разным мотивам, которые могут обсуждаться отдельно. Однако думается, что за этим фактом есть и гораздо более серьезная основа.

Что такое правительство в нормально организованном государстве? Как правило, это не только профессиональный

коллектив, но и политический орган, команда, которая опирается на определенные политические партии и реализует единую политическую волю и программу. Для развитых демократий западных стран отставка правительства — совершенно естественное явление, причем не важно, что конкретно служит поводом — политический кризис, распад правящей коалиции или просто решение правящей партии о том, что ей сейчас выгодны досрочные выборы. Примером здесь может быть отставка правительства Маргарет Тэтчер, которая за полтора года до срока выборов вместе с руководством консервативной партии решила, что именно этот момент наиболее благоприятен для консерваторов. Новые парламентские выборы показали правильность такого решения — их партия получила триумфальное большинство, укрепила позиции в парламенте и продолжила свою политику.

Является ли отсутствие такого прецедента в современной России лишь показателем отсутствия политической культуры, стремления наших политиков удержаться в должности? Или же под этим есть какая-то серьезная институциональная основа? По-видимому, здесь налицо сочетание обеих причин. Действительно, профессиональная культура нашего политического класса такова, что должность часто воспринимается как завоеванное в бою место для личного и семейного “кормления”. Но есть и вторая, более глубокая, причина — институциональная. Она заключается в том, что в нашей стране руководитель правительства, каким бы авторитетным и сильным он ни был, полностью зависит от воли президента, так же, как и отдельные министры. Наше правительство никогда не формировалось как единая политическая команда, за исключением, пожалуй, квазикоалиционного

правительства Евгения Примакова. Так что оно по определению не может быть единой политической командой, кто бы его ни возглавлял и при каких бы условиях оно ни формировалось. В этом смысле почти невозможно себе представить, чтобы разношерстный коллектив наемных работников, набранных президентом, выступил как единое целое, единодушно подав в отставку. Коллективная отставка любого нашего правительства содержательно бессмысленна и практически невероятна.

Часть 2 статьи 117 говорит очень ясно: президент может принять решение об отставке правительства Российской Федерации. Чем он неоднократно и пользовался. Именно в соответствии с этой статьей Конституции Ельцин отправил в отставку 23 марта 1998 года правительство Черномырдина, 21 августа того же года правительство Кириенко и 12 мая 1999 года правительство Примакова. Затем то же произошло и с правительством Степашина. Это одна из наиболее работающих статей Конституции.

Мы уже говорили о части 3 статьи 117, по которой Государственная Дума может выразить недоверие правительству. Тоже очень странная статья. В современных демократиях голосование в парламенте о недоверии правительству, если за это голосует большинство, всегда приводит к отставке кабинета. Смысл такого голосования как раз и заключается в том, что правительство может руководить страной только на основе законов, которые принимает парламент. Иного способа править демократическим образом, кроме как иметь гарантированную поддержку в парламенте и опираться на принимаемые им законы, современная теория правового государства не предполагает. Если

парламент, дающий обществу законы, отказывает правительству в доверии, то такой отказ означает отказ в праве править. Если ты правишь, не имея доверия парламента, значит, ты правишь вне законодательного поля. Или ты только делаешь вид, что правишь.

Таким образом, часть 3 статьи 117 фактически доказывает системно неправовой характер нашего государства в его нынешнем виде. Ведь наше правительство по Конституции остается у власти и после того, как большинство парламента выразило ему недоверие. В статье говорится, что после выражения недоверия правительству президент может объявить об отставке правительства либо не согласиться с решением Государственной Думы. И только в том случае, если последняя в течение трех месяцев повторно выразит недоверие правительству Российской Федерации, президент объявляет об отставке правительства... либо распускает Государственную Думу. То есть, вотум недоверия, выраженный большинством парламента, не влечет за собой никаких последствий для правительства, если президент с этим вотумом не согласен. Более того, Конституция дает прямое право президенту скорее пожертвовать законодательным органом, чем сформированной им персонально исполнительной властью. В связи с чем замечу, что хотя у нас и президентская, а не парламентская республика, но и она не предполагает безграничность прав президента. Она тоже должна быть ориентирована на сбалансированность и взаимодействие ветвей власти.

Часть 4 статьи 117: председатель правительства может поставить перед Государственной Думой вопрос о доверии правительству Российской Федерации. Если Государственная Дума в доверии отказывает, президент в течение семи дней опять же



принимает решение об отставке правительства или о роспуске Государственной Думы и назначении новых выборов. Мы уже говорили о том, что за весь период существования четвертой республики был лишь один прецедент, когда председатель правительства поставил вопрос о доверии, да и то на практике дело не дошло до принятия решения.

Обратим внимание еще на одну странность нашей Конституции, вызванную скорее всего простой небрежностью ее авторов. Если в части 1 статьи 117 речь идет о возможности отставки правительства — том, что решение принимается коллегиально, — в части 4 той же статьи говорится, что вопрос о доверии правительству может быть поставлен перед Государственной Думой его председателем, так сказать, единолично. То есть в одном случае правительство рассматривается как коллективный орган, а в другом его права сводятся к персональному праву председателя, хотя парламент почему-то должен голосовать за доверие не главе кабинета, а всему его составу. Эта конституционная загадка необъяснима.

Завершая обзор статей Конституции, напрямую посвященных правительству, следует еще раз подчеркнуть, что этот институт выглядит самым слабым и самым зависимым в системе власти, созданной четвертой республикой. Для президента он служит единственным инструментом, с помощью которого (через отставку правительства или принуждение его председателя к вынесению вопроса о доверии) он может добиться законным путем роспуска парламента и назначения досрочных выборов. Для парламента правительство — всегда первый объект атаки.

Несколько попутных замечаний по другим статьям Конституции. О главе 7, посвященной судебной власти, где говорится о том, что правительство имеет право подавать в Конституционный суд запросы о соответствии Конституции указов президента, законов, принимаемых Думой, конституций республик, уставов краев и областей, нормативных актов субъектов федерации, международных договоров и т.д. Российское правительство за все время существования четвертой республики не подало ни одного такого запроса, что, с одной стороны, говорит о его недостаточной компетентности, так как вполне можно было бы использовать этот рычаг, например, для разрешения серьезнейших конфликтов с субъектами федерации по поводу их нормативных актов, а с другой — о хронической нестабильности кадрового состава правительства.

Не была использована правительством и норма, закрепленная в статье 134 Конституции, где говорится, что предложение о поправках и пересмотре положений Конституции могут вносить не только президент, Совет Федерации и Государственная Дума, но и Правительство Российской Федерации. Ясно, что эта норма абсурдна с точки зрения нашей политической системы, в которой правительство является лишь инструментом политической воли президента. Поэтому не удивительно, что оно никогда не вносило таких предложений. Хотя было бы полезно задуматься о конституционных поправках, например, в области уточнения его полномочий или отношений между центром и регионами. Правительство не вносило подобных поправок, во-первых, из-за существования президентского табу на изменение Конституции, и,

во-вторых, потому, что оно просто не успевало об этом задуматься.

Исторический и политический характер имеет раздел второй Конституции “Заключительные и переходные положения”, в котором был закреплён юридически переход от Совета министров третьей республики к правительству Российской Федерации четвертой республики, на основе принципов непрерывности и преемственности. Именно эта статья позволила В.С. Черномырдину, как председателю правительства, и его кабинету министров без переутверждения Государственной Думой продолжить исполнение своих полномочий в новых конституционных условиях.

Между тем, и в этом разделе есть любопытный для историков пример отражения в Конституции непосредственных интересов ее авторов. Так, в нем записано, что депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно быть членом Правительства Российской Федерации. Действительно, несколько действующих членов правительства участвовали в первых думских выборах 1993 года — Е.Т. Гайдар, А.Б. Чубайс, А.Н. Шохин, С.М. Шахрай. Для того, чтобы сохранить свое положение в правительстве и одновременно поддержать свои партии, они совмещали депутатский мандат с работой в федеральном органе исполнительной власти. На следующие составы Думы это положение уже не распространялось.

Итак, мы дали общий анализ конституционных полномочий правительства и можем сделать предварительные выводы. Первое, что сразу бросается в глаза, — это полная подчиненность правительства президенту, зависимость его профессиональной,

политической и кадровой судьбы от воли и права президента использовать правительство в качестве инструмента политической борьбы с парламентом и оппозицией. Использовать через отставку правительства и внесение кандидатур председателя правительства в Думу, через принуждение председателя правительства к постановке вопроса о доверии. Второй вывод, который можно сделать из анализа Конституции и конституционных полномочий правительства, — существование глубокого рва, отделяющего его от Федерального Собрания. Правительство пересекается с парламентом, как правило, в политической области, которая почти всегда оказывается конфронтационной. Область же сотрудничества, взаимодействия сведена к минимуму. Парламент отстранен практически и от формирования правительства, и от определения содержания его работы, и от возможности контролировать его деятельность. Особенно очевиден этот разрыв, когда речь идет о правительстве и верхней палате Федерального Собрания. В полномочиях Совета Федерации нет ни одного пересечения, пусть даже формального, с деятельностью правительства.

Третий вывод — о полной абсурда системе его формирования, когда, с одной стороны, говорится, что председатель правительства назначается с согласия, а с другой — может быть назначен без согласия Государственной Думы. Состав правительства предлагается председателем правительства, но при этом нет никаких гарантий назначения именно тех кандидатур, которые он называет, поскольку президент вправе единолично принять решение как об отставке всего кабинета, так и о назначениях и отставке отдельных его членов. Бросается в глаза,

что Конституцией не предусмотрены какие-либо механизмы защиты правительства в целом или отдельных его министров от своеволия президента.

Итак, мы показали очень серьезные институциональные пороки положения правительства в нашей системе власти. Но только ли они определяют слабость правительства в рамках этой системы? Ведь, как мы уже писали в главе о президентстве, сама властная система современной России во многом является порождением политической культуры и политических взглядов президента и его команды в момент подготовки Конституции четвертой республики. Влияние уровня общей культуры политического класса России сказывается на положении правительства очень заметно, в частности — из-за политического стиля президента с его неизменно ревностным отношением к правительству как к возможному альтернативному центру власти, с его страстью к перетасовке кадров, к постоянной ломке и перестройке структур ради решения часто мнимых или же частных задач.

Безусловно, среди причин слабости правительства мы должны назвать и политическую позицию Государственной Думы, которая все шесть лет своего существования посвятила зачастую принимающей разрушительный характер борьбе за влияние на правительство, за контроль над ним. Для Думы также характерно органическое неприятие принципа единства системы государственной власти; своими решениями в законодательной сфере она плодила и плодит огромное количество заведомо невыполнимых популистских законов, а своей политической линией зачастую подводит правительства к падению, как это было

в 1999 году, когда процедура импичмента, инициированная в Государственной Думе, привела к отставке правительства Примакова.

Среди причин слабости правительства в нашей конституционной системе можно назвать и политическую линию Совета Федерации, который, не имея по Конституции формальных возможностей для влияния на правительство, на самом деле, благодаря своему политическому весу и авторитету, давно уже вышел за рамки Конституции и превратил в привычный ритуал отчеты премьер-министров, вице-премьеров и министров перед сенаторами по всем острым проблемам политической и экономической жизни страны. И наконец, среди причин тех же явлений необходимо назвать внутреннюю слабость самих наших правительств с их неготовностью бороться за свои коллегиальные интересы, синдромом страха перед президентом и привязанностью к частным или корпоративным интересам. Как я уже говорил, не было ни одной коллективной отставки правительства, да и индивидуальные случались крайне редко. Профессиональная деградация правительства как института в последние годы очевидна. Все признают, что с каждой очередной сменой профессиональный уровень его членов неизменно снижался. Это связано и с кадровой чехардой, и с тем, что правительство в ходе разрушения государственной системы все меньше могло обеспечивать принятие серьезных управленческих решений, и не в последнюю очередь с перетоком кадров из правительственных структур в бизнес-структуры — банки, корпорации, фирмы и т.д.

Можно назвать еще один фактор слабости правительства — на этот раз чисто внешний. Это возрастающее с каждым годом

давление международных финансовых институтов по линии обслуживания внешнего долга. Речь идет об усилении влияния МВФ, Мирового банка, Лондонского и Парижского клубов на политику российского правительства. Это влияние, конечно же, не результат международного заговора против России, а прежде всего следствие ослабления государственной власти в самой России, ее неспособности самостоятельно решать проблемы страны.

Итак, правительство и его системная слабость в рамках четвертой республики отражают общую слабость современного российского государства. В дезорганизованном, приватизированном частными и корпоративными группировками, профессионально беспомощном, политически неавторитетном правительстве, как в капле воды, отражаются все пороки и недостатки политической системы, политической культуры, политической практики и политических институтов страны.

Теперь, когда мы завершили анализ институциональных проблем правительства и причин его хронической слабости, можно проследить, как государство пыталось найти выход из этого положения, опробовав различные модели формирования и деятельности высшего органа исполнительной власти, учитывая, что каждое правительство по-своему пыталось сделать исполнительную власть эффективной.

Правительство Ивана Силаева, которое существовало еще в рамках третьей республики, было первым посткоммунистическим правительством, работавшим после принятия Декларации о государственном суверенитете России. Это правительство я охарактеризовал бы как “бессознательное”. Подобно руководству страны в целом, оно не могло сформулировать никаких ясных

задач и вело достаточно бессмысленную борьбу за объем полномочий и кусков власти с союзным центром.

Второе правительство — Егора Гайдара можно назвать “правительством эпохи экономического смерча”. Главной его целью был слом старых экономических структур, интенсивная приватизация, демонополизация экономики, либерализация внутреннего рынка и внешней торговли. Правительство Гайдара открыто опиралось на нормотворчество президента и практически все основные решения, за исключением приватизации, которая была проголосована Верховным Советом и принята в виде закона, проводило на основе президентских указов, таких, как указы о земельной реформе (реорганизации колхозов и совхозов), о ценовой политике, тарифах и свободе торговли.

Затем пришло правительство Черномырдина, в котором сменилось пять или шесть кадровых составов, но у которого все равно сохранялось свое лицо. Эту модель правительства можно назвать “правительством дрейфа во льдах”. Именно правительство Черномырдина впервые осознало существование политических ограничений со стороны президента и парламента. Оно всегда стремилось к цивилизованному принятию решений на основе компромисса основных политических сил и центров власти, в частности к принятию в Думе ежегодных законов о бюджете, но при этом шло на, может быть, слишком большие компромиссы при определении размера бюджетного дефицита.

Когда эта модель была сломана, президент попытался создать кабинет, который можно назвать “кабинетом любимцев-технократов”. Это был политически однородный кабинет реформаторов либерального толка, действительно технократов во



главе с С. Кириенко, которые попытались игнорировать естественные политические ограничители, в частности — необходимость проведения пакета законопроектов через оппозиционную Думу и отсутствие достаточно широкой общественной поддержки и доверия. В итоге они кончили крахом, как и их экономическая политика.

Затем была испробована новая модель кабинета, предложенная Евгением Примаковым. Это было первое в истории современной России квазикоалиционное правительство, первая попытка создать сильный политический кабинет, опирающийся на поддержку большинства в Думе и старающийся получить поддержку в обществе. И надо сказать, что в целом эта попытка удалась. Но правительство Примакова могло действовать и действовало при одном условии, абсолютно неприемлемом для президента, — политически автономно от него. Именно это стало одной из причин его падения. Когда обнаружилось, что кабинет Примакова по мере возможности дистанцируется от президента и широко опирается на общественное мнение и на поддержку парламентского большинства, он был немедленно отправлен в отставку.

Наконец, — кабинет Сергея Степашина. Будучи также технократическим, как и кабинет Кириенко, он отличался, во-первых, тем, что являлся “кабинетом нелюбимых технократов”, так как не располагал безоговорочной поддержкой президента, а во-вторых, тем, что не представлял собой политически единую команду. Фактически Степашин был конкурсным управляющим обанкротившегося предприятия под названием “Российское правительство”, единственный смысл существования которого

заключался в том, чтобы довести корабль нашей государственности до очередных президентских выборов. После неудачи этой попытки был призван новый “конкурсный управляющий” — Владимир Путин, решающий ту же задачу, но с одним важным добавлением — он должен успешно сыграть роль “преемника” Ельцина. Наш анализ позволяет говорить с абсолютной уверенностью, что если даже до выборов произойдет новая смена правительства, оно будет иметь сходную природу — временного управляющего, временного технического кабинета, единственной целью которого будет поддержание видимости стабильности исполнительной власти до президентских выборов 2000 года, когда обновится политическая элита, поменяется власть и, может быть, поменяется и укрепится сама политическая система России.

## Глава 14

### Смута и ее герои

Власть в традиционном ее понимании состоит прежде всего из институтов. И, действительно, мы наблюдаем их каждый день, читаем о них в газетах, смотрим репортажи о происходящих в них событиях. Институт президентства, парламент, правительство, губернаторы, законодательные собрания регионов, органы местного самоуправления, политические партии, пресса, суды — все это институты современного демократического общества, появившиеся и в России, в которых и посредством которых принимаются политические, экономические, организационные и управленческие решения. Но власть не может быть сведена только к институтам. Иначе очень многое в нашей действительности нельзя было бы объяснить. Например, недавнюю ситуацию с формированием очередного российского правительства Сергея Степашина. Невозможно объяснить то, как формировалось это правительство, сам процесс и его результат только Конституцией, правами президента, его взаимодействием с парламентом, с партиями, с региональными лидерами. На наших глазах происходили события, которые могут быть поняты только в том случае, если мы рассмотрим, как рядом с публичными институтами власти, официальными и легальными, действуют иные силы, которые оказывают свое влияние на принимаемые решения.

Существует нечто вне институтов официальной власти, что, однако, тоже есть власть. Хотя власть формируется в виде институтов, осуществляется посредством институтов, легализуется институтами, ее источники и действующие силы, ее лица гораздо разнообразнее, чем только официальная власть, воплощенная в институтах. Чем меньше общество основывается на принципах рационализма и права, тем условнее роль

институтов власти и тем значительнее влияние внеинституциональных факторов: верований, обычаев, предрассудков — родовых, клановых, корпоративных, этнических. Чем рациональнее общество, тем большее значение приобретают легальные институты правового характера и то, что лежит в основе их деятельности: формализованные процедуры, законы, регламенты, правила, политические традиции.

Современная Россия на рубеже 80—90-х годов XX века стремилась создать развитую структуру власти с преобладанием легальных институтов и легальных публичных процедур принятия решений. Эта задача выражалась политическим лозунгом: “Создание правового государства”, потому что именно в таком государстве, то есть в системе институтов, которые действуют на основе публичного права, закона, виделось будущее России. Но сегодня, в конце 90-х годов, можно констатировать: нам не удалось пока создать современное правовое государство с развитыми и формализованными структурами легальных институтов власти. В России по-прежнему огромное значение имеют внеинституциональные центры принятия решений. Серьезных исследований на эту тему, а именно — описания механизмов их воздействия на публичные легальные институты, фактически не существует. Поэтому я надеюсь, что нижеследующие наблюдения могут быть интересны и даже ценны с точки зрения анализа и предупреждения негативного воздействия этих центров на политический процесс в России в настоящем и будущем.

Первый такой центр, с влиянием которого практически смирились и пресса и общество, причем, влиянием настолько очевидным, что оно воспринимается как естественное в современной России, — это крупный отечественный капитал, или “олигархи”. Наиболее ярким примером их воздействия на политический процесс в стране явились события 1996 года — года президентских выборов. Тогда широкую известность получил факт совещания, инициированного Анатолием Чубайсом и Борисом

Березовским, на экономическом форуме в швейцарском Давосе, где его участники, получившие позднее прозвание “олигархи” (их состав хорошо известен — Б. Березовский, В. Потанин, М. Ходорковский, В. Гусинский, А. Чубайс, П. Авен и др.) приняли решение о том, что стратегически важно для сохранения их капитала и политической перспективы поддержать на президентских выборах кандидатуру Бориса Ельцина. После “заговора олигархов” в Давосе было опубликовано открытое письмо российских бизнесменов<sup>1</sup>, в котором они заявили о необходимости преемственности политики реформ. Благодаря этой инициативе активность “олигархов” приобрела открытый, публичный характер: были зафиксированы их переговоры с лидерами оппозиции, в частности, с Геннадием Зюгановым, Александром Лебедем и Григорием Явлинским — основными кандидатами на президентский пост. Более того, известно также, что именно они организовали затем значительную финансовую и медиа-поддержку президентской кампании Ельцина. Анатолий Чубайс, назначенный “олигархами” главным менеджером этой кампании, возглавил важнейшее подразделение избирательного штаба Ельцина — “аналитическую группу”, где принимались стратегические решения о направлении средств и осуществлении крупных электоральных проектов, таких как “Голосуй, или проиграешь”. Это был самый яркий пример того, как внеинституциональная группировка представителей крупного отечественного капитала напрямую и очень существенно воздействовала на событие стратегического значения — переизбрание Ельцина на второй президентский срок.

Позже было еще немало подобных моментов. Например, сразу после выборов один из “олигархов”, а именно Владимир Потанин, стал первым вице-премьером российского правительства, будучи делегирован во власть тем же внеинституциональным центром власти.

---

<sup>1</sup> См.: “Коммерсантъ” 27 апреля 1996 г.

Можно привести и другие примеры такого внеинституционального влияния “олигархов”, проявлявшегося, в частности, при частых сменах правительства: например, Б. Березовского — на попытку возврата на пост премьер-министра в августе-сентябре 1998 года В. Черномырдина. Ни для кого не секрет активная роль Чубайса, к тому времени уже руководителя крупнейшей энергетической корпорации — РАО ЕЭС России, — в назначении С. Кириенко премьером в марте-апреле 1998 года. И конечно, огромный резонанс приобрела роль отдельных представителей крупного бизнеса, в частности Б. Березовского и Р. Абрамовича, при формировании правительства С. Степашина весной 1999 года.

Со временем “олигархи”, которые включают в себя не только группу крупнейших банкиров образца 1996 года, но и руководителей “Газпрома”, РАО ЕЭС, МПС, нефтяных компаний, крупнейших металлургических картелей, таких, как “Норильский никель” или “Сибирский алюминий”, монополий связи, выстроили также и четкую систему работы с парламентом.

Значительно также влияние представителей крупного капитала на региональном уровне, прежде всего там, где их предприятия составляют существенную долю экономического потенциала и доходов соответствующих территорий. Например, РАО “Норильский никель” в большой степени воздействует на ситуацию на севере Красноярского края и в Мурманской области, а компания “ОНАКО” во многом предопределяет внутривнутриполитическую обстановку в Оренбургской области. Компания “Сибирский алюминий” является неписанным “хозяином” Хакасии, и т. д.

Таким образом, система влияния крупного отечественного капитала на политическую жизнь глубоко эшелонирована, она охватывает президентскую администрацию, правительство, Государственную Думу, региональные власти и является важным, не ослабевающим со временем фактором российской внутривнутриполитической жизни.

Вторая группа внеинституциональных центров власти — это неотъемлемые спутники ведущих властных публичных институтов, их вспомогательные структуры. Прежде всего следует сказать в этой связи об их составе и механизме их влияния в сфере действия института президентства, поскольку президент — центральный институт четвертой республики, и воздействие на принятие им решений многое определяет в государстве и обществе. Поэтому остановимся на таких понятиях как “команда президента”, “окружение президента” и “семья”.

На протяжении президентской карьеры Ельцина эти понятия постепенно приходили на смену друг другу. В первые годы президентства речь шла о команде Ельцина в подлинном смысле этого слова. Она включала десятки, может быть, даже сотни людей в его администрации, в правительстве, регионах; в нее входили вице-премьеры, министры, депутаты, чиновники, деятели науки и культуры. Одной из важных частей команды была служба советников президента, достаточно многочисленная, эффективная и дееспособная. Президент был окружен профессиональными советниками по направлениям: межнациональные вопросы — Э. Паин, взаимодействие с общественными организациями и аналитика — Г. Сатаров, с прессой — Л. Пихоя и так далее. Серьезные люди, каждый из которых занимался своим делом, отвечал за свое направление. Все вместе они обеспечивали президенту широкий взгляд на проблемы, будь то внутренняя или внешняя политика. И президент принимал решения, основанные на разработках своей команды. Эта команда не была связана ни с олигархами, ни с какими-то корпоративными интересами — она работала только на президента, работала профессионально, являясь по существу его интеллектуальным штабом. Команда предполагала существование не только института штатных советников, но и Президентского Совета — общественной комиссии, призванной обеспечивать прямую связь президента с интеллектуальной, культурной, политической элитой страны.

Это была многоступенчатая система, где решения принимались не келейно, а на основе анализа и дискуссий. И эта система неплохо работала.

В этот период — 1991—1993 годы — советники, эксперты, министры и т.д. имели прямой доступ к президенту, могли обсуждать с ним фактически любые проблемы и оказывать на него интеллектуальное влияние. Признаком силы команды можно считать тот факт, что она была постоянно востребована президентом. Достаточно вспомнить, что Виктор Илюшин — один из ее главных членов — был в то время политически сильнее, чем глава администрации президента. Неважно, кто именно являлся главой — Филатов или кто-то другой, все они были слабее команды. Аппарат не доминировал над политическими структурами, созданными Ельциным.

В тот период Ельцин работал на вполне современном политико-организационном уровне. Это было президентство европейского типа.

На следующем этапе произошел переход от команды к “окружению”. Это был этап начала деградации политического стиля Ельцина. Если на первом этапе служба советников была публичным, легальным институтом, не приватизированным никакими олигархическими структурами, институтом с высокопрофессиональными нанятыми специалистами, разделяющими с президентом его идеологию, то на втором этапе (его можно датировать 1994—1996 годами) легальный институт советников и Президентский Совет де-факто были постепенно заменены полулегальным окружением. Наступала эпоха Сосковца — Коржакова, когда изменился сам тип и стиль отношений, приобретавших все больше “теннисно-банный” характер. В этот период огромное влияние и особые “права на Ельцина” получила служба безопасности президента. Начал проявляться фаворитизм. Первым таким фаворитом стал при поддержке Коржакова Олег Сосковец. Резко сузился круг лиц, имеющих возможность обсуждать с президентом готовящиеся и принимаемые решения. Ельцин все чаще апеллировал к



“серой зоне” политики: это не были пока абсолютно теневые структуры, но это была уже не публичная “белая”, а “серая” политика. Еще институционально сохранялся Илюшин и его служба помощников, он все еще имел, хотя и затрудненный, доступ к президенту, еще были спичрайтеры и какие-то, пусть даже редко собиравшиеся, структуры, тот же самый Президентский Совет. Но серая тень все больше накрывала Кремль. Это был период балансирования между публичной и непубличной сторонами президентской политической “жизни”.

Завершением этого периода можно считать скандал с выносом знаменитой “коробки из-под ксерокса”, памятную всем пресс-конференцию Чубайса и отставку Коржакова, Барсукова, Сосковца.

Чтобы понять, что произошло во время самой избирательной кампании 1996 года, следует вернуться немного назад, к ее истокам. Начинали делать президентскую кампанию Ельцина Сосковец и Коржаков. Им была поставлена задача создать штаб и собрать необходимые для регистрации подписи. Они провалили это дело, показав свою неспособность заниматься выборами. Позже в печати появились сведения, что, понимая, что ничего у них не получится, они исподволь пытались подталкивать президента к государственному перевороту: к отмене выборов и запрету партий.

Президент, однако, избрал другую стратегию. Несмотря на очень низкую популярность, он все-таки решил идти на переизбрание. Но для того, чтобы выиграть выборы, стал опираться на столь же внесистемные силы. Не ища поддержки у партий или в каких-либо других легальных институтах общества и государства, он сделал ставку на поддержку “олигархов” и своей семьи. Именно тогда дочь президента Татьяна Дьяченко стала его советником и вошла в избирательный штаб. Через нее Чубайс и “олигархи” отныне транслировали свою волю и свои советы президенту. Таким образом, падение Сосковца — Коржакова ознаменовало

переход к третьему этапу. За период с середины 1996 года до начала 1997-го переход этот формализовался. В последующие годы — после операции — это уже была эпоха “семьи”, когда стали доминировать совсем другие отношения — “семейные”.

Что характерно для этого периода? С 1997 года легальные институты, обеспечивающие функционирование президента, начали рушиться. Сейчас они полностью ликвидированы — ни помощников, ни советников, ни экспертов, ни аналитиков, ни Президентского Совета. Даже сама администрация президента, как институт, на него практически выхода не имеет. Таким правом обладает только глава администрации, подбираемый по принципу личной преданности “семье”. Но если вы спросите любого из его заместителей, участвует ли он в принятии решений, то получите в ответ недоуменный взгляд. То есть даже этот последний легальный институт, находящийся, казалось бы, в непосредственной близости от Ельцина, никакого влияния на него не оказывает и оказать в принципе не может. Таким образом, президент при принятии решений стал опираться на крайне узкий круг лиц — не более пяти-семи человек, которые никак не институционализированы, кроме главы администрации, да и тот служит “опорой” не как чиновник, а скорее как член “семьи”. Вот и вся “команда”. Только командой их уже никто не называет. Называют “двором”, или просто, по-домашнему — “семьей”.

Это одновременно и эволюция, и деградация. Эволюция от команды к окружению, от окружения к семье. И деградация — от европейского типа осуществления власти к типично азиатскому, и к тому же не в лучшем своем виде.

Важно подчеркнуть, что такого рода политико-культурологическая деградация наблюдается на всех уровнях власти. То же самое встречается и у региональных руководителей. Их окружение с течением времени и при безграничной власти также начинает сужаться, видоизменяется механизм

принятия решений. Это особенно характерно для тех руководителей регионов, которые властвуют по десять-двенадцать лет бессменно. Но характерно и для других уровней власти. Для общества с неустоявшимися ценностями, достаточно низкой политической культурой правящего класса, отсутствием традиций функционирования публичных институтов, без развитой конкурентной политической среды — это довольно естественная, но крайне неблагоприятная тенденция.

Следующий фактор в том же ряду — внеинституциональное влияние корпоративных интересов. Это явление можно назвать приватизацией публичных институтов власти. Что здесь имеется в виду? Для любого системно коррумпированного общества характерно отношение к публичным институтам как к “кормлениям”. Известно, что в средние века практика кормлений существовала во многих странах, в том числе и в России, когда занимаемая должность рассматривалась как средство получать доход, законный или незаконный, “кормиться” за счет должности; это воспринималось как вполне обычная, пристойная вещь. Более того, во многих странах существовала и существует по сей день практика, когда должности просто покупаются. К сожалению, это явление характерно и для России, в которой повсеместно осуществляется приватизация публичных институтов частными лицами и структурами.

“Классический” пример — формирование правительства Сергея Степашина. Весьма респектабельное российское издание газета “Коммерсантъ” на первой полосе помещает диаграмму, на которой показано: министры, отмеченные одной звездочкой, — “люди Абрамовича”, министры с двумя звездочками — “люди Чубайса”<sup>2</sup>. И это при том, что все знают: Роман Абрамович — глава нефтяной компании “Сибнефть”, а Анатолий Чубайс — глава РАО ЕЭС России, то есть люди, находящиеся вне публичных и легальных институтов власти.

Следовательно, если эта диаграмма хоть в какой-то мере отражает реальное положение вещей, а под этими предположениями были весьма серьезные основания, то речь в данном случае идет ни о чем ином, как о приватизации институтов власти частными корпоративными интересами. Если министр топлива и энергетики Калюжный одним из первых своих решений снимает квоту на поставки иракской нефти с одной компании и передает ее другой, а именно — “Сибнефти”, то это рождает подозрения, что министерство рассматривается им как кормление, на которое человек ставится для того, чтобы лоббировать интересы совершенно конкретной коммерческой структуры. Такие факты сегодня в России — явление массовое, причем на всех уровнях власти, начиная с федерального правительства и кончая региональными и местными структурами.

Приватизация публичных институтов — это первый признак слабой власти, признак дезорганизованного, находящегося в глубоком системном кризисе государства. Это фактически нечто прямо противоположное правовому, сильному, институализированному государству, потому что публично-правовые институты в таком государстве — всего лишь видимость, за которой стоят частные, прежде всего экономические, интересы.

Еще одно подтверждение сказанному. В. Потанин, будучи первым вице-премьером, как известно, немало способствовал переводу счетов государственного таможенного комитета в ОНЭКСИМ-банк, одним из владельцев которого был он сам. Зная, что Государственный таможенный комитет дает значительную долю доходов федерального бюджета, можно легко догадаться, почему ОНЭКСИМ-банк в весьма короткие сроки смог стать крупнейшим коммерческим банком России по активам и обороту. Залоговые аукционы того времени — 1996—1997 годы — часто проводились при непосредственном участии должностных лиц, связанных

---

<sup>2</sup> См.: “Коммерсантъ” 1 июня 1999 г.

с теми структурами, которые всегда оказывались в выигрыше. Речь идет о крупнейших коммерческих банках России.

Еще раз повторю: приватизация публичных институтов частными корпоративными интересами характерна для современной России — и это также очень серьезное проявление влияния в обществе внеинституциональных центров принятия властных решений, имеющего стратегическое значение для страны.

Это влияние отчетливо просматривается и в сфере средств массовой информации. Мы убеждены, что СМИ представляют собой особый политический институт, хотя специалисты и спорят по этому поводу и часто относят их к институтам гражданского общества. Между тем, деятельность СМИ регламентирована законом, носит публичный характер и оказывает непосредственное воздействие на принятие политических решений. Следует в этой связи отметить, что в течение 1994—1997 годов крупнейшими частными компаниями России была осуществлена широкомасштабная экспансия в этой области. Шла борьба за контроль над основными телеканалами и печатными средствами массовой информации с тем, чтобы с помощью этого рычага оказывать воздействие на политическую ситуацию в стране.

Классическим примером такого внеинституционального воздействия на телеканалы является ситуация с первым каналом — Общественным российским телевидением (ОРТ). Известно, что 51 процент акций ОРТ находится в руках государства, что позволяет ему при желании максимально использовать свои права акционера и проводить государственную информационную политику. Тем не менее, с момента своего создания и по сегодняшний день ОРТ проводит информационную политику в интересах части ближайшего окружения Б. Ельцина и известного всей стране бизнесмена, хотя тот имеет лишь чуть больше 10 процентов акций ОРТ, а вместе с акциями Объединенного банка,

передавшими ему в траст свое управление, 20 процентов максимум. Но отнюдь не 51! Однако количество акций, которые он имеет, при его прочных внеинституциональных связях с Кремлем, оказывается достаточным, чтобы единолично решать вопросы о руководстве ведущих информационных и аналитических программ, их содержании, и вести беспощадные информационные войны.

Получается, что институционально Б. Березовский не может и не должен контролировать ОРТ. По структуре акционерного капитала и по всем законам ОРТ вполне может быть выведено из-под его влияния. И тем не менее, даже решительные попытки Е. Примакова сделать это закончились, как известно, неудачей, а точнее — падением его правительства и сохранением ОРТ под контролем того же Березовского и его партнеров в Кремле. Позднее г-н Березовский сумел приобрести акции “Коммерсанта”, пожалуй, самого респектабельного российского издания. Хотя и в этом случае, согласно данным прессы, максимум, о чем может идти речь, — это о 15 принадлежащих ему процентах акций. Однако все говорят о покупке (!) Березовским этой газеты. Что весьма показательно.

Можно приводить такие примеры десятками, они характерны и для электронных, и для печатных СМИ. Важно одно — между структурой акционеров, составом учредителей и информационной политикой того или иного издания зачастую нет связи. Конечно, коммерция и политика должны быть разделены. Владельцам не следует вмешиваться в журналистскую деятельность. Однако сплошь и рядом законный владелец средства массовой информации не может ничего сделать со своим изданием или каналом, потому что они контролируются другими людьми и действуют порой вынужденно, под их диктовку. Московские СМИ — региональный пример такого рода. Половина газет, не принадлежащих правительству Москвы, тем не менее содержательно контролируются именно им.

Обратим внимание еще на одно явление. Очень многие федеральные и региональные лидеры дистанцируются от института политических партий. В демократическом государстве, построенном на принципах идеологического и политического плюрализма, ключевым институтом политической организации общества являются именно партии. Этот институт — главный посредник между обществом и государством. Он улавливает тенденции общественного мнения и одновременно воздействует на них, выдвигая кадры для занятия государственных должностей, мест в парламенте и т.д. Между тем в России сложилась парадоксальная ситуация, когда основные институты власти сознательно дистанцируются от политических партий. Например, президент, который сам по себе является публичным институтом, на протяжении всей политической карьеры, начиная с 1989 года, когда он вышел из Коммунистической партии, постоянно подчеркивает свой внепартийный статус. К чему это приводит? К тому, что в результате и другие политические лидеры избегают партийной системы и тем самым снижают ответственность власти перед обществом. Приведу показательный в этом смысле пример. Губернатор Красноярского края В. Зубов, соревнуясь с А. Лебедем на губернаторских выборах, для того, чтобы поднять свои шансы, осуществил крупный заем под гарантии краевого бюджета и направил его на погашение долгов по зарплате бюджетникам, по пенсиям и детским пособиям. И когда А. Лебедь стал все же губернатором, он выяснил, что его предшественник взял эти кредиты под высокие проценты с короткими сроками погашения. Новый губернатор и край были поставлены тем самым в сложное финансовое положение. В развитом обществе, где действуют легальные институты, ответственность за такой поступок Зубова вынуждена была бы взять его партия. Но так как в России на региональном уровне преобладают политики “беспартийные”, каждый из них может действовать безоглядно. И за эту авантюрную политику спросить потом не с кого.

Такое положение заведомо снижает эффективность демократической системы, особенно, когда речь идет о президентстве. Уже очень скоро Б. Ельцин уйдет из Кремля. Кому общество предъявит счет за все ошибки и неудачи его правления? Пенсионеру Ельцину? Или его администрации, которая разбежится на следующий день после выборов? Или “семье”? А если бы Ельцин был представителем какой-либо политической партии, то этот счет был бы, конечно, предъявлен ей.

Серьезной проблемой является и внепартийный характер всех наших правительств, как и подавляющего большинства местных носителей власти, а также чинимые препятствия к созданию политических фракций в законодательных органах субъектов федерации. Дистанцированность государственных институтов от института политических партий способствует развитию внеинституциональных центров власти и политической безответственности государства перед лицом общества.

Следующую группу внеинституциональных субъектов власти можно назвать экзотическими субъектами влияния, имеющими, как правило, локальный, исключительный характер. Известно, например, что Чечня, как одна из наиболее архаичных общностей в составе России, имеет свои публичные легальные институты — президента, парламент, министров. Но все прекрасно отдают себе отчет в том, что это — лишь тонкая скорлупа, под которой скрывается нечто совершенно отличное от нормальных публичных общественных структур, — кланы, тейпы, вооруженные формирования, различные религиозные течения ислама. Это именно те центры власти, которые оказывают решающее воздействие на принятие решений. Нечто подобное присутствует и в других северокавказских республиках. В частности, в Дагестане реальные решения принимаются не только легальными институтами и не только в их рамках (иногда они только оформляются ими), а на самом деле их смысл чаще всего определяется согласием основных национальных общин. То же самое можно сказать про



ситуацию в Карачаево-Черкесии, где прямые выборы президента республики в 1999 году превратились в выяснение отношений между несколькими национальными общинами. Очень часто в архаичных обществах верхний слой власти — слой легальных институтов — рвется при первом же соприкосновении с вызовами реальности, и под ним вскрываются гораздо более укорененные пласты — этнические, религиозные, национальные, клановые, родовые, которые определяют функционирование таких обществ.

Экзотические субъекты власти имеют влияние и в некоторых республиках Поволжья, хотя и не в таком остром варианте, как на Северном Кавказе. Там тоже центры принятия решений находятся зачастую вне рамок публичных институтов, и именно ими предопределяются те решения, которые потом оформляются как решения публичных институтов.

Как это ни странно, но свое влияние на принимаемые решения оказывают в этой связи даже структуры и лица, которые на первый взгляд представляются несерьезными или, по крайней мере, не имеющими отношения к проблемам власти. Речь идет, в частности, об астрологах и мистиках. Вспомним 1996 год, когда в ряде изданий появилась информация о том, что в Кремле завелась группа, которая занимается, помимо всего прочего, оккультными науками, и что эту группу возглавляет небезызвестный генерал и заместитель Коржакова по службе безопасности президента Георгий Рогозин. Так это или не так, но через некоторое время в прессу просочились сообщения, что президент бывает склонен к мистическим нумерологическим сопоставлениям. По слухам, сторонники разгона Думы не раз напоминали ему об исторической дате 3 июня — дне, когда Столыпин разогнал вторую Государственную Думу. Достоверность этих фактов доказать невозможно, однако есть основания утверждать, что мистика цифр, мистика дат не дает спокойно спать многим нашим политикам.

Есть и более рациональные вещи. После президентской кампании Ельцина в 1996 году очень модной стала идея виртуального мира, виртуальной политики. Часто от серьезных специалистов по организации избирательных кампаний можно услышать мнение, что достаточно создать некий виртуальный мир и в нем виртуальную избирательную кампанию, чтобы обеспечить победу на выборах. При этом они ссылаются на выборы 1996 года, период между первым и вторым турами, когда у Ельцина был сердечный приступ, реально он уже не участвовал в избирательной кампании, а между тем она как ни в чем ни бывало продолжалась. Поэтому теории астрологических прогнозов, мистических совпадений, виртуальных PR-технологий, искривленного информационного пространства, весьма модные сегодня в Москве, в том числе в высших эшелонах власти, — это не столь уж несерьезные и не всегда безобидные вещи.

PR-сообщество, сообщество профессиональных консультантов — имиджмейкерские, аналитические и прочие сопутствующие легальной политике структуры — это тоже особый внеинституциональный субъект влияния, который оказывает огромное воздействие на принятие политических решений. Мы наблюдаем, как у политиков в течение времени разглаживаются волосы, меняются лица, манеры, речь, темперамент. Звучат причудливые идеи и инициативы. По стилю результаты их воздействия напоминают своего рода политический шаманизм. Хотя и настоящие шаманы тоже порой участвуют в политике, как это происходило на одних местных выборах в Хакасии.

“Политический шаманизм” чрезвычайно моден, уже в этом его сила. Сейчас даже стало дурным тоном идти на выборы, не наняв какую-нибудь компанию, которая думает над имиджем, дает советы, консультирует по всем вопросам, анализирует. PR — это не только отрасль бизнеса, но и важный центр внеинституционального воздействия на публичные институты. И роль его постоянно возрастает. Порой уже не сам политик

выдвигает крупные и мелкие инициативы, а лишь озвучивает “информационные поводы”, придуманные для него нанятыми им же PR-структурами. Реальная и виртуальная политика сливаются в один иррациональный поток, лишая общество последних устойчивых ориентиров и превращая публичных политиков в материализованные персонажи Интернета и мультиков.

Следующий центр — криминал, который также является частью внеинституциональной власти. Явление это настолько обыденное, что трудно даже говорить о нем. Да и что тут можно сказать нового? Опросы общественного мнения показывают: когда людям предлагается набор ответов на вопрос, кто правит страной — президент, Дума, правительство или мафия, — мафия набирает наибольшее число голосов. Люди совершенно закономерно определяют этим словом всю власть.

В меньшей степени это касается пока ключевых институтов. Однако можно сказать, что людей, связанных с криминальными структурами, уже достаточно в представительных органах власти. Их можно найти и в первом, и во втором составах Государственной Думы. Но гораздо заметнее криминал проявляет себя на региональном уровне, когда, например, А. Климентьев, человек с криминальной репутацией, избирается мэром одного из крупнейших городов России. Были публикации, хотя пока и недоказанные, о связи с криминалитетом известного красноярского предпринимателя и депутата законодательного собрания А. Быкова. Известен факт, когда уралмашевская преступная группировка пыталась избрать своего депутата в Госдуму по Орджоникидзевскому избирательному округу города Екатеринбурга. Кстати говоря, в 1999 году она зарегистрировала общественно-политическое движение под названием “Уралмаш”, то есть сделала попытку легализовать внеинституциональную силу в виде публичного института. Процесс легализации криминальных структур идет давно, еще с начала 90-х годов. Как правило, ассоциации

бывших осужденных регистрируются при этом как общественные фонды и начинают действовать вполне легально и публично. Часто на муниципальном уровне главы городов, районов или их заместители оказываются связанными с группировками, контролирующими городские рынки. Криминал — настолько массовое явление в современной России, что можно говорить о нем как об очень существенном факторе политической жизни.

И последнее, о чем хотелось бы упомянуть, — это прямая легализация корпоративных интересов, прежде всего, на региональных и местных выборах. Например, на выборах в законодательное собрание Белгородской области Новолипецкий металлургический комбинат выставляет список своих кандидатов по многим округам и добивается их избрания. Кандидаты от ГАЗа участвуют в выборах в Нижегородское законодательное собрание. Публичные институты власти формируются при самом активном участии корпоративных интересов фабрик, заводов и акционерных обществ.

Безусловно, публичные институты и внеинституциональные центры власти — это две стороны одной медали: чем сильнее легальные правовые институты, тем слабее внеинституциональные центры, и наоборот. В любом, даже самом высокоразвитом европейском обществе мы можем обнаружить признаки таких центров, когда, например, в Германии или Франции крупные корпорации оказывают существенное влияние на органы власти. Так же, как капитал всегда пытается воздействовать на политику СМИ, имеет часто неформальные отношения с крупнейшими политическими партиями и стремится поддерживать их, особенно в период выборов. Однако его влияние при этом не является решающим. Закономерность состоит в том, что в хорошо структурированном, достаточно очищенном от действия внесистемных сил обществе главная роль в принятии политических решений принадлежит все же публичным институтам, действующим по установленным правилам. В

дезорганизованном же обществе, находящемся в многолетнем структурном кризисе, как наше, эту роль очень часто играют внеинституциональные центры власти.

Сделаем выводы. Когда на все уровни, на все эшелоны и ветви власти огромное влияние оказывают внеинституциональные центры — это верный признак глубокого кризиса, в котором находится государственность. Одна из главных причин такого явления — низкий уровень общей культуры политического класса, отсутствие устойчивых демократических институтов и общепринятой системы базовых ценностей, что делает практически невозможным в данный момент формирование в России устойчивой демократической государственности, базирующейся на праве, процедуре, законе.

Стратегическая задача, стоящая перед российским политическим классом, — всемерное укрепление публичных легальных институтов власти на основе права и законности, их оздоровление, постановка на прочный фундамент новой политической культуры и традиции более высокого типа.

## **Глава 15**

### **Закат четвертой республики**

Россия рубежа 1999—2000 годов переживает закат четвертой республики — очередной кризис той системы власти, которая возникла на

обломках бывшего Советского Союза и явилась первым опытом российской нации построить свою государственность на иных основах, нежели единовластие, единомыслие, тотальный государственный патернализм, полный контроль за экономикой, обществом и отдельной личностью. Эпохи заката всегда мучительны для тех, кто живет в них, но в то же время обладают каким-то своим особым очарованием, представляя из себя странное сочетание отживающего порядка вещей и смутных проблесков чего-то пока еще неизвестного, не вполне определившегося, влекущего.

Кризис Римской империи характеризовался скептицизмом по отношению к древней мифологии и культу Августа — правящего императора, а также массовым воровством, частыми дворцовыми переворотами и общим падением нравов. Образы последних веков Рима полны роскоши, неги и порока. Однако эпикурейской философии наслаждения уже противостояло христианство. С закатом империи начался его восход. Появилось новое общество с другими ценностями, которое мечтало основать на земле Град Божий.

В мировой истории такие эпохи — не столь редкое явление: закаты восточных деспотий, великих европейских династий... Мы можем выделить несколько общих для них признаков. Как правило, закаты политических режимов сопровождаются тем, что политический класс или та его часть, которая связана с уходящим режимом, утрачивает чувство реальности и начинает позволять себе вещи, которые невозможно представить в условиях устойчивого, опирающегося на систему общепризнанных ценностей и авторитетов общества. Именно в такие эпохи процветают фаворитизм, коррупция, жажда наживы и наслаждений. Уходящая власть перестает обращать внимание на общество, на общественное мнение. Политические решения при отсутствии стратегии и ясных ценностей начинают зависеть от сочетания звезд, от увиденных снов, магии цифр...

Перед лицом общества проходят удивительные портреты авантюристов, магов, колдунов, шаманов, великих комбинаторов, часто психически нездоровых людей, которые вдруг становятся вершителями судеб целых стран и народов. И вот это странное, совершенно дикое для современного мира сочетание иррациональных явлений, которое наводило ужас на русское общество во времена распутищины, в 1914—1916 годах, — все это вновь повторяется в России в конце XX века.

В эпохи заката власть, теряя истинный авторитет, который может быть заслужен лишь государственным стратегическим мышлением и профессионализмом в управлении, начинает придавать особое значение внешним атрибутам, внешним проявлениям авторитета. Именно поэтому в современной России такое большое значение приобретают награждения, торжественные церемонии, протокол, персональная охрана. Чтобы апартаменты и резиденции были роскошнее, восстанавливаются дворцы, золотятся покои, настилаются дорогие паркетные полы. Государственные службы обретают свои знамена и эмблемы, копируют старые названия, такие, как “статс-секретарь”, “казначейство”. Возрождается полковое оружие, гербы, орлы и позументы, серебристые лафеты, сабли с дорогими инкрустациями, личные штандарты министров. Чем глубже деградация системы, чем мрачнее закат, тем больше внешней роскоши, безумных трат, громких названий, пышных мундиров, орденов и обрядов, скрывающих, что внутри всего этого — пустота.

Закат четвертой республики является всеобщим, пронизывает все институты, все уровни и слои общества в целом, так что невозможно назвать ни одной части современной России, которая не была бы освещена багровым светом этого заката.

Говоря о закате четвертой российской республики, в первую очередь следует дать оценку сегодняшнего состояния той основы, на которой она построена, то есть Конституции Российской Федерации. Пожалуй, никогда

еще она не подвергалась такому кризису доверия, как сейчас, в месяцы, предшествующие очередному избирательному циклу. Этот кризис — первый признак заката.

Конституция четвертой республики никогда не была предметом национального консенсуса. Создавалась она сразу после октябрьских событий 1993 года, под диктовку победившей стороны и при глухом сопротивлении стороны проигравшей. Принималась с трудом, собрав только 53 процента голосов, а отнюдь не 79, как, например, Конституция Пятой республики, предложенная де Голлем на общенациональный референдум в 1958 году. Да и это хрупкое большинство было получено в надежде на то, что принятие Конституции позволит хоть как-то стабилизировать политическую и экономическую ситуацию в стране, избежать впредь той опасности, которую пережила нация в последние месяцы существования третьей республики.

За шесть лет наша Конституция так и не обрела общенационального признания, не стала правовым и психологическим актом, который сплотил бы вокруг себя всю нацию. Она так и не стала юридическим выражением объединяющей системы ценностей. Многие ее статьи подвергались и подвергаются сомнению самыми разными политическими силами. Недаром вопрос изменения Конституции стал почти общим местом в программе большинства ведущих российских партий. Роковую роль для репутации и авторитета Конституции сыграла все более очевидная для нации деструктивность системы власти, не позволяющая взять под контроль ситуацию в стране и при этом заложенная в самой конструкции власти, в самих принципах Конституции.

Второй признак заката четвертой республики — это кризис ее законодательства. Мы уже писали в соответствующих главах книги о том, что за время существования четвертой республики федеральные власти сумели принять около 3000 федеральных законов, регулирующих



практически все основы общественной, экономической и политической жизни страны. В то же время с годами в развитии законодательства выявилось драматическое для него обстоятельство: охватывая по форме все основные виды деятельности общества и все основные виды правового регулирования, законодательство России так и не стало реальной и надежной базой функционирования нормального правового государства. В действительности оно представляет собой разрозненный, хаотичный, противоречивый корпус законодательных актов, многие из которых государство не способно реализовать, так как они невыполнимы по определению. Многие из действующих в современной России законов являют собой всего лишь результат лоббистских усилий отдельных министерств и ведомств или финансово-промышленных корпораций, получивших на их основе те или иные льготы и привилегии, часто противоречащие общегосударственным интересам. Все это напоминает скорее феодальные иммунитеты, которые получали в свое время могущественные вассалы в обмен на их видимую лояльность. Кризис доверия к современному законодательству, к важнейшим его отраслям, таким, как налоговое законодательство, регулирование земельной реформы, социальная сфера, — позволяет говорить о необходимости его глубокого пересмотра, систематизации законов и приближения их к реальной жизни и общенациональным интересам России.

Третий признак заката четвертой республики, который, возможно, больше других заметен и доступен анализу и оценке — это кризис президентской власти, воплощенной в стиле и личности Бориса Ельцина. Образ Ельцина является сейчас для подавляющего числа граждан России крайне негативным. Его очевидная физическая и интеллектуальная слабость, кажущееся могущество, а на деле бессилие его окружения, чрезмерное влияние на него внесистемных сил, падение международного авторитета, постепенная утрата привычного лидерства в общественном

мнении, в настроениях внутри политического класса, ведущих бизнес-группировок России — все это показывает, что российское президентство образца четвертой республики исчерпало свои ресурсы, самоё себя. Без реформирования и наполнения его новым содержанием сама по себе смена фигуры президента ничего не даст.

Правительство также находится в глубоком кризисе, освещено багровыми красками заката всей государственности. Сменяющие один другого премьеры, каждый из которых надеялся стать преемником Ельцина, совершенно не были уверены в том, что могут достичь этой цели, а главное — каждый не был уверен в продолжительном существовании своего правительства, не способен был самостоятельно формировать свою команду и определять программу развития страны. Ничто пока не говорит о том, что это положение вещей изменилось или может измениться к лучшему.

В глубоком кризисе находится и нижняя палата Федерального Собрания — Государственная Дума. Да, своими политическими акциями Дума может привести к падению правительства, заставить главу государства находиться в постоянном напряжении, держать оборону. Она способна блокировать или реализовывать законодательные инициативы, активно влиять на общественное мнение. Но при этом всякий раз она наталкивается на одну парадоксальную вещь: достигнув за шесть лет существования вершин своего могущества, она все больше осознает его бессмысленность. Парламент не в состоянии вырабатывать и проводить осмысленную политику и поэтому не в силах изменить что-либо в этой абсурдной системе власти. Его погоня за популярностью и за голосами избирателей на очередных выборах столь же бессмысленна, как и попытки правительства действовать самостоятельно и изображать из себя мощный властный орган.

Совет Федерации также в кризисе. Традиционная для верхней палаты тема защиты интересов регионов вызывает вопрос — защита во имя чего и защита от кого? Ведь защищать интересы регионов перед лицом разваливающегося федерального центра означает содействовать распаду страны, в чем объективно региональные элиты не заинтересованы, так как лишаются при этом собственной безопасности, а главное — ресурсов, поступающих из центра. Никакой другой осмысленной роли для себя Совет Федерации в условиях четвертой республики найти не смог. Реально он не влияет на политику федерального центра, не может играть серьезную роль в развитии законодательства и поэтому превращается в довольно-таки странный институт, который, с одной стороны, пытается строго спрашивать с федеральных властей или, по крайней мере, влиять на их политику, а с другой стороны, пытается содействовать стабильности в стране. При этом нередко, во всяком случае в последнее время, дестабилизирует обстановку своими действиями. Кризис Совета Федерации обусловлен неопределенностью его функций, тем, что за все годы существования он так и не обрел устойчивой идентичности.

Отсвет заката четвертой республики падает и на российские регионы, которые все больше обособляются друг от друга. В России можно обнаружить сегодня самые причудливые формы чисто патерналистских, азиатского типа государственности, социумов, которые сочетают в себе типичные для восточных обществ патерналистские системы власти, а также регионы с более или менее развивающимися элементами либеральных гражданских структур, такими, как многопартийность, свободная пресса, малый и средний бизнес. По мере кристаллизации таких разнотипных социумов в отдельных регионах Россия постепенно из федерации превращается в страну с мало совместимыми и независимыми друг от друга политическими режимами, отличающимися своей культурой и социальными принципиально разными структурами.

В глубоком кризисе находятся российские политические партии. Основные из них блестяще овладели искусством завоевания голосов избирателей, необходимым в демократическом обществе, чтобы нравиться избирателю, обольщать его речами и поступками. Однако, завоевав места в парламенте, партии не могут реализовать свои предвыборные программы. Выдвигаемые ими кадры остаются невостребованными в системе власти четвертой республики. Таким образом, их деятельность также во многом теряет свой смысл. Кроме того, хроническая оторванность российских партий от реальных рычагов управления выработала у них совершенно особую психологию — психологию политического инфантилизма и безответственности. Даже крупные партии, заседающие в парламенте, легко идут на принятие решений, на поступки, которые в нормальной системе власти были бы восприняты как совершенно безумные и разрушительные для государства.

Три основные задачи, которые ставила перед собой российская общественность десять лет назад, — создание современной и прочной демократической государственности, эффективной и растущей социально ориентированной рыночной экономики и современного гражданского общества — оказались нереализованными. В последнее время общество все чаще подвергает сомнению уже сами эти задачи, а не способы их осуществления, задавая себе вопрос, а верны ли те идеалы, что были положены в основу преобразований?

Пожалуй, один из самых важных признаков заката четвертой республики — это кризис, который касается не только системы власти, но и общества в целом, кризис национального самосознания. Отказавшись от тоталитарного опыта семи десятилетий XX века, российская нация в течении пятнадцати лет преобразований так и не смогла выработать широко принятую систему представлений о прошлом, настоящем и будущем, систему основных ценностей, на базе которых она могла бы строить свою

жизнь в наступающем XXI веке. Борьба между главными политическими силами, между партиями и претендентами на президентский пост, борьба в парламенте по-прежнему идет не в рамках общенационального консенсуса по основным вопросам, как это происходит в странах устоявшейся демократии, не за лучшую программу или лучший вариант осуществления тех понятий и представлений, которые могут быть приняты большинством общества. В современной России имеет место скорее холодная гражданская война, война идей, философий, представлений и мировоззрений. Конечно, дискуссии на эти темы неизбежны в обществе. Но общество может устойчиво развиваться лишь при условии разделения им системы общепризнанных взглядов и ценностей, которые принимаются большинством граждан. Межпартийная борьба, парламентские дебаты при этом не должны выходить за рамки общенационального согласия, касаясь лишь конкретных технологий развития государства и экономики. В современной России дискуссия между главными политическими силами идет именно об основах. Здание же без фундамента построено быть не может.

Политический класс страны также трагически расколот, как и само общество. Согласованная работа в парламенте над законами в этих условиях становится практически невозможной. И то же самое относится к другим институтам власти. Так что эпоха раскола, нестабильности, заката может продолжаться долго.

Политический класс современной России дискредитирован прежде всего своей неспособностью выработать приемлемую для широких слоев общества систему ценностей и концепцию развития страны, когда интересы нации не подменялись бы корыстными интересами — личными, семейными, корпоративными, партийными. Он не способен пока создать эффективную и современную систему управления, и по этой причине сам в значительной степени тоже деморализован. Основное его занятие в наши

дни — это попытка дистанцироваться от опыта последних пятнадцати лет, попытка перескочить из эпохи заката четвертой республики в следующую, постельцинскую эпоху, стремление доказать свою принадлежность к той части политического класса, которая непричастна к развалу и разрушению страны. Но при этом ни у кого нет ясного представления о том, какой должна быть эта наступающая эпоха.

Народ большей частью также деморализован и разочарован. Часть его, пусть и очень небольшая, но очень активная и хорошо образованная, деятельная, уже выехала за пределы страны, обретя новое отечество в Западной Европе, в Америке и Австралии. Значительная часть еще сохраняет надежду на будущее и продолжает учить своих детей в России. При этом большинство уже не верит в возможность развития своего государства, живет с чувством страха за себя и своих детей. Тревожным доказательством глубины кризиса является идущее все последние годы снижение рождаемости и численности населения России. И чем меньше остается шансов реально изменить сложившуюся систему, тем глубже разочарование.

На что же надеяться? На то, что в российской истории было немало мрачных периодов, когда политические системы, режимы, династии переживали глубокий кризис, но тем не менее нация всякий раз находила в себе силы, идеи и людей для того, чтобы возродиться и пойти вперед. Как известно, одним из таких периодов нашей истории было начало XVII века, Смутное время, время безверия, бунтов, голода, безвластия. Тогда российская нация нашла в себе силы объединить все сословия, земли, правящий класс и выдвинуть из своей среды государственно мыслящих людей, которые помогли спасти страну от распада и проложили путь к ее возрождению.

Подводя в данной главе итоги всего нашего исследования и описывая основные черты заката четвертой республики, хочется выразить

уверенность, что кризис — это одновременно шанс для нации, для политического класса сменить парадигму развития России и открыть перед ней новые перспективы.

**Заключение**

**Пятая республика**

Современное российское общество, на мой взгляд, по-прежнему недооценивает важность и сложность практического, повседневного государственного строительства. Считается, что главное, на чем должны сосредоточиться все усилия, — это решение экономических проблем, что без развития и подъема экономики невозможно сформировать современное государство и гражданское общество. Поэтому последние годы приоритет в нашей политике имеют специалисты-экономисты, предлагающие огромное количество программ, вариантов налоговых, социальных, приватизационных, земельных и прочих реформ. Общество требует именно экономистов, полагая, что экономическая проблематика самая важная.

Думаю, это глубокое заблуждение. Хотя я не отрицаю огромного значения экономической жизни и прекрасно сознаю, что только здоровая экономическая основа может сделать общество стабильным и процветающим, что не решив задачи преобразования старой советской плановой экономики в современную рыночную, невозможно сделать Россию конкурентноспособной в XXI веке. Но одновременно с этим хочу подчеркнуть, что задача государственного строительства не менее важна и на порядок более сложна: это долгосрочная и ответственная задача, без решения которой устойчивое экономическое развитие невозможно. В мире не так много стран, где современная, эффективная рыночная экономика сочетается с эффективно работающим демократическим государством. Большая часть их находится в Европе, причем теперь уже не только в Западной, но и в Восточной. Мы имеем примеры, когда восточноевропейские и центральноевропейские страны, пережившие период социальной модернизации, совершили успешный переход к новому политическому режиму и новой политической системе. Речь идет прежде всего о Польше, Чехии, Венгрии. Даже Болгария, приступившая к настоящим реформам позже своих партнеров по бывшему социалистическому лагерю, уверенно идет к демократии. В Северной



Америке — это США и Канада. К устойчивым демократическим обществам относятся Австралия и Новая Зеландия. В значительной степени этим путем, хотя и не без проблем и потрясений, не без азиатской специфики, идет последние десятилетия Индия. Но в целом число стран с высокоразвитыми демократическими государственными институтами намного меньше числа стран, где действуют в той или иной степени законы рыночной экономики. Так, успешная в экономическом смысле Южная Корея только сейчас приступила к весьма робким демократическим реформам своей государственной системы. Индонезия добилась в последние тридцать лет больших успехов в развитии рыночной экономики, но при этом до сих пор не продвинулась ни на йоту по пути демократии. Современный Китай также демонстрирует удивительную стабильность авторитарного коммунистического режима при довольно внушительных достижениях в области строительства современной рыночной экономики и привлечения иностранных инвестиций. Список можно было бы продолжить.

Но вернемся к нашим проблемам. Мне представляется, что российский политический класс во второй половине 80-х и в 90-х годах недооценил всю сложность и деликатность работы над построением современной демократической государственности, работы, требующей политической последовательности и профессиональной виртуозности. Совершенно согласен с политологами Л. Шевцовой и И. Клямкиным, которые в своей статье “Как власть и оппозиция борются против государства” процитировали слова известного русского мыслителя Льва Тихомирова о том, что в России действует скорее политический инстинкт, чем политическая сознательность<sup>1</sup>. Действительно, нельзя не признать, что именно политический инстинкт был главной движущей силой в событиях второй половины 80-х и в 90-х годах, когда и общество, и политический класс стремились прежде всего разрушить сложившийся за семьдесят лет

политический режим и политическую систему, не особенно задумываясь о том, что должно возникнуть на их месте. При попытке же осуществления конструктивных функций политический класс и его лидеры стремились, скорее, к тому, чтобы создать новые институты, частично копируя российский дореволюционный опыт, как это было в случае с Государственной Думой, частично — современный американский, как это было с институтом президентства, что-то беря наспех у французов, что-то у немцев или англичан, что-то изобретая на ходу самостоятельно. В итоге политический инстинкт и недостаточная профессиональная подготовленность нашей элиты к этой работе вместе с поспешностью и спонтанностью ее действий привели к рождению весьма странных и уродливых государственных конструкций, которые в принципе, по своему строению, были не способны к длительному существованию.

**СНОСКА!!!**

1 См.: “Независимая газета” 24 июля 1998 г.

Первой такой уродливой конструкцией была система, построенная Михаилом Горбачевым. Она представляла из себя странный синтез коммунистического единовластия и элементов новой постсоветской демократии. Вторая возникла из попытки первой постсоветской республики 1990—1993 годов соединить новое советское народовластие в лице Съезда народных депутатов с совершенно чужеродным для него институтом всенародно избранного президента. И наконец, третья, не менее причудливая конструкция была создана, как я показал в этой работе, Ельциным и его помощниками после событий сентября-октября 1993 года. Она имела в своем основании вынесенную на всенародное голосование новую конституцию — Конституцию четвертой республики.

Недостаток стратегически мыслящих политиков и неготовность имеющихся лидеров привлечь серьезных специалистов, ответственных профессионалов к созданию системы власти с тщательно выверенным балансом основных политических институтов привели к тому, что все названные попытки реформировать советскую политическую систему оказались несостоятельными. К моменту написания этого заключения автор вынужден с сожалением констатировать, что за год до очередных президентских выборов в России никто из основных претендентов на этот пост, почти ни одна из политических организаций не ведет работы по глубокому анализу институциональных проблем современного российского государства, не думает всерьез над новой реформой власти. Это позволяет предположить почти неизбежное: верх опять возьмет политический инстинкт, который будет двигать новыми актерами, что снова приведет к плачевным результатам.

Анализ внутренних противоречий, неискоренимых пороков существующей сегодня системы власти привел меня к выводу о закате четвертой республики и о неизбежности прекращения ее существования. Хотя многие в России считают, что она еще не исчерпала своих жизненных сил и вполне может быть реанимирована. Достаточно будто бы только преодолеть ее внутренние противоречия чисто политическими методами. Например, существует мнение, что острейшие противоречия между парламентом и президентом можно разрешить, если удастся добиться однородного пропрезидентского большинства в Государственной Думе и сформировать на его основе новое российское правительство. Некоторые аналитики уверены, что такая модель привела бы к созданию в России республики, подобной Пятой французской 60—70-х годов, когда президент Франции располагал, как правило, твердым большинством в Национальной Ассамблее и сформированное им правительство могло ощущать себя достаточно уверенно, опираясь на парламент. Однако мне подобная идея

представляется утопичной, причем не только и не столько потому, что Государственная Дума, которая будет избрана в конце 1999 года, за полгода до президентских выборов, едва ли станет опорой будущему президенту, сколько по совсем иным причинам: даже если предположить, что в нашем парламенте будет заседать пропрезидентское большинство и соответственно поддерживать сформированное президентом правительство, другие заложенные в системе власти противоречия и парадоксы не позволят ей работать эффективно.

Прежде всего, речь идет о роли и месте парламента в системе власти. Если парламентскому большинству не будет дано право формировать правительство, то не окажется никаких институциональных и политических гарантий, что существующее сегодня пропрезидентское большинство завтра не развалится и не станет меньшинством. А большинство парламента не станет оппозицией. В этом случае будет с точностью воспроизведена сегодняшняя ситуация, когда правительство не имеет поддержки парламента, а государство в целом не может проводить никакую осмысленную социально-экономическую политику.

Другой неизлечимый порок четвертой республики связан с той ролью, которую играют в ней партии, с их местом в политической системе. Нет никаких сомнений, что в ближайшей перспективе Государственная Дума по-прежнему будет состоять из представителей нескольких весьма различающихся по идеологической природе политических организаций. В этом смысле партии и составленный из них парламент, лишенный права формирования исполнительной власти и влияния на деятельность правительства, всегда будут источником дестабилизации государственной системы. Без более четкого институционального вписания партий в общую систему власти невозможно решить общую задачу укрепления государственности в современной России.

Велик соблазн решить эту проблему простым, даже простейшим способом, решить по-большевистски: одна партия становится руководящей и направляющей, определяет единство идеологии, единство концепции строительства государства, единство действий. Но мы это уже проходили, и все понимают, что возврат к прошлому маловероятен. Однако такая мысль подспудно бьется в умах, вдохновляя, в частности, организаторов нового “губернаторского” блока с символичным названием “Единство”. Объединимся, мол, и создадим организацию, или, как предложил К. Илюмжинов, блок с участием чуть ли не всех существующих в России партий, который выдвинет к управлению лучших людей страны и сплотит народ на основе некой общей прагматичной ценности: не спорить, не драться, а всем вместе добиваться успешного развития хозяйства. Но так не бывает. Общественный интерес нельзя объявить и назначить, он выявляется в столкновении частных интересов. И в политике никто пока не придумал ничего лучшего, чем конкуренция различных партий, их чередование у власти. Вопрос, однако, в том, как сделать этот процесс цивилизованным.

Третий порок, присущий современной российской системе власти, — гипертрофированные полномочия президента. Можно, конечно, предположить, что президент, имея однородное парламентское большинство и стабильное правительство, добровольно откажется от части своих полномочий, а именно — от права в любой момент отправлять правительство в отставку, провоцировать роспуск Государственной Думы и объявлять досрочные парламентские выборы, от права издавать указы, противоречащие чаяниям парламента и действиям правительства. Можно это представить теоретически, но нельзя не признать, что никаких институциональных преград для иных действий президента, кто бы им ни был, сегодня нет.

Это только самые очевидные, самые важные причины невозможности дальнейшего существования четвертой республики, даже в случае

благоприятного для будущего президента исхода парламентских выборов в декабре 1999 года. Я не вижу реального пути превращения существующей политической системы в эффективный механизм, способный решать стоящие перед обществом задачи, без реформы российской Конституции. При этом речь идет не столько об изменении ее текста или принятии нового текста Основного закона, сколько о кардинальных политических решениях, закрепленных либо в каком-то формальном документе, типа испанского пакта Монклоа, либо в неформальном договоре между основными политическими силами страны. Возможно, основой такой реформы станет введение принципиально новой практики политического руководства, которую мог бы предложить будущий президент.

Но для этого, прежде всего, требуется добрая воля главы государства, который после выборов летом 2000 года, приняв отставку предыдущего правительства, пригласил бы к себе лидера парламентского большинства или лидеров коалиции парламентского большинства, кем бы они ни оказались, и предложил им сформировать кабинет. Такой кабинет может быть создан, если не отходить от буквы Конституции четвертой республики, следующим образом: лидер парламентского большинства (или лидер коалиции парламентского большинства) в указанный Конституцией срок вносит президенту предложения о назначениях премьер-министра, вице-премьеров и министров, и президент в соответствии с принципиально новыми правилами политической практики безоговорочно подписывает указы, тем самым оставляя себе лишь формальное право влиять на формирование правительства, фактически же отдавая его парламентскому большинству.

Для того, чтобы осуществить такой план, необходима также добрая воля парламента и осознание партиями, составляющими большинство в новой Думе, своей ответственности за судьбу страны и за курс социально-экономических реформ. Потому что с момента формирования такого

правительства парламентское большинство должно будет взять на себя обязательство дисциплинированно поддерживать все законодательные инициативы сформированного им кабинета. Логично будет, если и президент даст гарантию, что до тех пор, пока данная партия или данная коалиция сохраняет в нижней палате большинство, он не будет иметь права отправить в отставку правительство и распустить Государственную Думу. Единственным исключением, когда по ныне действующей Конституции могла бы сложиться такая ситуация, что президент все-таки отправляет правительство в отставку и получает возможность внести новую кандидатуру председателя правительства в парламент, а в случае ее троекратного отклонения распустить его, должен быть кризис самой правящей партии или кризис правящей коалиции, которая либо теряет большинство в парламенте, либо распадается в силу каких-то острых политических или иных разногласий, например, не сумев добиться нужных результатов голосования в Думе по какому-то принципиальному вопросу (скажем, по бюджету или налоговой реформе).

Таким образом, даже нынешняя Конституция, на мой взгляд, при доброй воле президента, с одной стороны, и парламента — с другой, позволяет не юридически, а де-факто учредить новую, пятую российскую республику, построенную на совершенно иных политических принципах, нежели нынешняя, четвертая. А именно — на принципах ограничения политической и административной власти президента, формирования исполнительной власти, опирающейся на парламентское большинство, политической ответственности партий, заседающих в парламенте, за свою политическую линию, и, в первую очередь, ответственности партии большинства за экономическую политику, а партий меньшинства за содержательную оппозиционную критику и конструктивные действия. Еще раз подчеркну, что сегодня существует реальная возможность при доброй воле президента и парламентских партий провести глубокую радикальную

реформу российского республиканизма без изменений текста ныне действующий Конституции.

В то же время нельзя не признать, что изменение текста Конституции было бы желательным, в первую очередь для того, чтобы нормы, которые при твердом договоре сторон могут быть и неписаными, сделать общеобязательными с юридической точки зрения.

Помимо тех частей Конституции четвертой республики, в которых речь идет о роли парламента, парламентских партий и президента, а также статуса правительства, в ней есть еще немало статей, которые нуждаются в исправлении. Мы уже говорили об абсурдной ситуации с числом субъектов законодательной инициативы, о ненормальности ситуации с исполнительной властью, в частности, о возможности трехкратного предложения кандидатуры премьера, из-за которой страна в течение полутора месяцев вынуждена фактически жить без премьера, говорили о массе других нелепостей, противоречий и парадоксов Конституции, которые являются следствием некомпетентности, небрежности или поспешности ее авторов. В общем, анализ и корректировка текста Конституции вполне назрели. При его изменении можно было бы решить сразу две ключевые задачи: во-первых, узаконить новый политический режим, новую систему институтов власти и новую роль основных участников политического процесса, и во-вторых, осуществить профессиональную чистку, редактуру текста Конституции с учетом того опыта, который накопился в России за последние годы.

Реформа власти, в которой нуждается сегодня Россия, реформа российского республиканизма, безусловно, требуют в высшей степени профессионального подхода, холодного ясного рассудка, подавления политических инстинктов, рационального взгляда на природу политических отношений и институтов, на принципы их взаимодействия. Хотелось бы, чтобы будущая конституционная реформа, которая, по моему мнению,



неизбежна, реформа четвертой и учреждение пятой российской республики строились на совершенно другой технологической основе, чем это было в 1993 году. Для этого прежде всего необходимо привлечь лучшие научные силы, специалистов по конституционному праву, в том числе и изучивших международный опыт — практику восточноевропейских, западноевропейских, североамериканских и других стран с позитивным опытом строительства современных демократических государств. Только такая, профессиональная, ответственная работа над новой Конституцией и совершенствованием политической системы России может принести необходимые результаты. Надеюсь, что российский политический класс извлечет уроки из спонтанных и эмоциональных решений прошлых лет и найдет пути для построения более эффективной и устойчивой системы власти в России. Если этого не произойдет, то возникнет серьезная опасность, что следующий этап развития российского республиканизма будет таким же неудачным, как предыдущий. Возможно, данная книга хоть в какой-то степени поможет уберечь общество от повторения тех промахов и ошибок, которые все мы вместе совершили.

Возможны ли другие варианты развития российской политической системы? Думаю, да. По крайней мере, в специальной литературе, среди политологов и политиков вопрос о моделях развития страны является предметом постоянных дискуссий. Хотя ряд известных, действующих политиков из числа претендентов на президентское кресло по-прежнему стремится получить ровно те полномочия, которые имеет нынешний президент России, надеясь использовать их, скажем так, более эффективно, чем он. Мечта об авторитаризме, построенном на конституционных полномочиях президента, вероятно, греет души многих из них. На мой взгляд, попытка укрепления режима четвертой республики через дальнейшее “накачивание мускулов” президентским институтом неминуемо закончится неудачей в силу того, что существующая сегодня модель власти

исключает, как я постарался показать, эффективную деятельность всех ее институтов, включая эффективность самой президентской власти.

Второй вариант, о котором часто говорят представители левых сил, — это ликвидация поста президента или превращение его в чисто номинальную институцию. То есть фактически — переход к парламентской республике, когда вся полнота власти отдается парламенту и формируемому им правительству. При этом обычно ссылаются на опыт современной Германии, Великобритании и других стран с парламентской демократией, в том числе восточноевропейских, таких, как Болгария, Венгрия, Балтийские государства. Эта модель, на мой взгляд, неприемлема для современной России. Главная причина моих опасений заключается в незрелости российских политических партий, которые за недолгий период своего существования привыкли к полной безответственности. У них нет пока ни самодисциплины, ни чувства государственности. Резкий переход от суперпрезидентской к чисто парламентской республике может оказаться слишком рискованным и вряд ли способным привести к формированию устойчивой власти. Скорее всего, такая попытка приведет к перманентным сколачиванием и распадам парламентских коалиций, постоянной министерской кадровой чехарде, частым перевыборам парламента в силу неспособности его сформировать правительство, то есть обернется еще большей, чем мы имеем сегодня, нестабильностью и слабостью государственной системы.

Таким образом, три варианта дальнейшего развития событий, а именно: консервация четвертой республики с попытками ее косметического улучшения через формирование лояльного президенту парламентского большинства и лояльного президенту и парламенту правительства, переход к еще более авторитарной суперпрезидентской модели при использовании потенциальных возможностей, заложенных в действующей Конституции, и, наконец, переход к чисто парламентской

республике с номинальной ролью президента, — кажутся мне неблагоприятными и даже опасными для современной России. Ни один из них не решает задачу создания эффективной демократической государственности.

Представляется, что именно эволюция четвертой российской республики в сторону пятой республики, основанной на смешанном президентско-парламентском типе правления, где президент оставляет в своих руках вопросы внешней политики, обороны, безопасности, защиты правопорядка, целостности и единства правового и экономического пространства России, но отдает социально-экономическую и внешнеэкономическую политику в руки правительства, формируемого парламентским большинством, является оптимальным вариантом для России с точки зрения исторических традиций, менталитета ее народа, преемственности политических систем, наконец, с точки зрения гарантий стабильности и эффективности государства. Такая смешанная модель позволит нам сохранить институт авторитетного и всенародно избранного главы государства с достаточно широкими полномочиями, получить стабильное и опирающееся на парламентское большинство правительство, придать ответственность и конструктивность деятельности российских политических партий, создать нормальную оппозицию и нормальную правящую партию в России. То есть одновременно воспитать, если так можно выразиться, президента как главу государства — с точки зрения понимания им конституционной ограниченности его властных полномочий, воспитать правительство — с точки зрения понимания им зависимости от воли народа, выраженной на парламентских выборах, воспитать парламент и парламентские партии — с точки зрения их ответственности за социально-экономическое положение, за все происходящее в стране, и воспитать оппозицию, парламентское меньшинство, которое должно, наконец, понять, что только при конструктивной и активной работе оно

может стать, пройдя через очередные выборы, парламентским большинством и получить право формирования правительства. Такой путь кажется нам наиболее сбалансированным и здоровым.

Есть еще одна идея, к которой, не видя лучшего пути развития республики, все чаще обращает свои мысли и надежды общественность, — идея возрождения в России монархии. Посмотрим внимательно, что может нас ожидать на этом пути. Конечно, о восстановлении абсолютной монархии, какую мы имели до октября 1905 года, то есть монархии, основанной на сакральном праве и ничем не ограниченной — никакой формальной или неформальной конституцией, — в современной России речи быть не может. Едва ли это нужно доказывать. Если же говорить о воссоздании конституционной монархии, то пока, насколько мне известно, нет ни одного серьезного исследования, где было бы предложено конструктивное описание того ее типа, который мог бы быть приемлемым в наших сегодняшних условиях. Конституционная монархия западноевропейского типа, где монарх выполняет главным образом символические функции, как, например, в Великобритании, Испании, Бельгии, Нидерландах, Швеции, не снимает проблему построения эффективной конституционной демократической власти, а значит, все, что мы говорили о необходимости баланса властных институтов, отнюдь не теряет и в этом случае своей актуальности. Введение такой монархии кажется нам бессмысленным, потому что оно не решает главной проблемы — проблемы эффективности власти. Если же учесть сложность и спорность вопроса о судьбе династии Романовых, а также весьма долгий период, который отделяет нас от момента ее падения, и тот путь, который уже прошел российский республиканизм, то станет еще очевиднее, что более продуктивно думать о перспективах республики в России, нежели занимать свой ум и время достаточно бесплодными фантазиями на тему возрождения монархии. Хотя одновременно нельзя забывать и о том, что само появление

республики в России явилось в свое время результатом весьма спорных и драматических, с точки зрения ее легитимности, событий, что рано или поздно республика должна быть в России легитимизирована, и для этого, в том числе, должно состояться примирение между церковью и республикой, как это произошло в свое время во Франции и не произошло до сих пор в России.

Приложения

## **МАНИФЕСТ ОБ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОРЯДКА**

**17 октября 1905 года**

Смуты и волнения в столицах и во многих местностях империи нашей великой и тяжелой скорбью преисполняют сердце наше. Благо российского

государя неразрывно с благом народным и печаль народная - его печаль. От волнений, ныне возникших, может явиться глубокое нестроение народное и угроза целости и единству державы нашей.

Великий обет царского служения повелевает нам всеми силами разума и власти нашей стремиться к скорейшему прекращению столь опасной для государства смуты. Повелев подлежащим властям принять меры к устранению прямых проявлений беспорядка, бесчинств и насилий, в охрану людей мирных, стремящихся к спокойному выполнению лежащего на каждом долга, мы, для успешного выполнения общих предназначаемых нами к умиротворению государственной жизни мер, признали необходимым объединить деятельность высшего правительства.

На обязанность правительства возлагаем мы выполнение непреклонной нашей воли:

1. Даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов.

2. Не останавливая предназначенных выборов в Государственную думу, привлечь теперь же к участию в Думе, в мере возможности, соответствующей кратности остающегося до созыва Думы срока, те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав, предоставив за сим дальнейшее развитие начала общего избирательного права вновь установленному законодательному порядку, и

3. Установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от нас властей.

Призываем всех верных сынов России вспомнить долг свой перед Родиной, помочь прекращению сей неслыханной смуты и вместе с нами напрячь все силы к восстановлению тишины и мира на родной земле.

*Российское законодательство X—XX веков. В девяти томах. — М.: “Юридическая литература”, 1994. Т. 9. С. 41.*

## ОТ ВРЕМЕННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Мятеж генерала Корнилова подавлен. Но велика смута, внесенная им в ряды армии и страны. И снова велика опасность, угрожающая судьбе Родины и ее свободе.

Считая нужным положить предел внешней неопределенности государственного строя, памятуя единодушное и восторженное признание республиканской идеи, которое сказалось на Московском государственном совещании, Временное правительство объявляет, что государственный порядок, которым управляется Российское государство, есть порядок республиканский, и провозглашает Российскую республику.

Срочная необходимость принятия немедленных и решительных мер для восстановления потрясенного государственного порядка побудила Временное правительство передать полноту своей власти по управлению пяти лицам из его состава во главе с министром-председателем.

Временное правительство своей главной задачей считает восстановление государственного порядка и боеспособности армии. Убежденное в том, что только сосредоточение всех живых сил страны может вывести Родину из того тяжелого положения, в котором она находится, Временное правительство будет стремиться к расширению своего состава путем привлечения в свои ряды представителей всех тех элементов, кто вечные и общие интересы Родины ставит выше временных и частных интересов отдельных партий или классов. Временное правительство не сомневается в том, что эта задача будет им исполнена в течение ближайших дней.

Подписали:

министр-председатель  
министр юстиции  
1-е сентября 1917 г.

А.Ф.Керенский  
Зарудный

*Российское законодательство X—XX веков. В девяти томах. — М.: “Юридическая литература”, 1994. Т. 9. С. 129.*

**25 октября (7 ноября). Обращение Петроградского военно-революционного комитета “К гражданам России!” о победе Октябрьской революции**

*“Известия” № 208, 27 октября*

Временное правительство низложено. Государственная власть перешла в руки органа Петроградского Совета рабочих и солдатских депутатов, Военно-революционного комитета, стоящего во главе петроградского пролетариата и гарнизона.

Дело, за которое боролся народ: немедленное предложение демократического мира, отмена помещичьей собственности на землю, рабочий контроль над производством, создание Советского правительства - это дело обеспечено.

Да здравствует революция рабочих, солдат и крестьян!

Военно-революционный комитет  
при Петроградском Совете  
рабочих и солдатских депутатов.

25 октября 1917 г. 10 ч. утра

*Декреты Советской власти.*

Т. I. 25 октября 1917 г. — 16 марта 1918 г. —

М.: Гос. изд-во политической литературы, 1957. С. 2.

**25 октября (7 ноября)**

***Обращение Второго Всероссийского съезда Советов  
к рабочим, солдатам и крестьянам  
о победе Октябрьской революции и ее ближайших задачах.***

*“Рабочий и Солдат” № 9, 26 октября; “Газета” № 1,  
28 октября; “Известия” № 208, 27 октября; “Правда”  
№ 170, 27 октября.*

**РАБОЧИМ, СОЛДАТАМ И КРЕСТЬЯНАМ!**

Второй Всероссийский съезд Советов рабочих и солдатских депутатов открылся. На нем представлено громадное большинство Советов. На съезде присутствует и ряд делегатов от крестьянских Советов. Полномочия соглашательского Центрального Исполнительного Комитета окончилась. Опираясь на волю громадного большинства рабочих, солдат и крестьян, опираясь на совершившееся в Петрограде победоносное восстание рабочих и гарнизона, съезд берет власть в свои руки.

Временное правительство низложено. Большинство членов Временного правительства уже арестовано.

Советская власть предложит немедленный демократический мир всем народам и немедленное перемирие на всех фронтах. Она обеспечит безвозмездную передачу помещичьих, удельных и монастырских земель в распоряжение крестьянских комитетов, отстоит права солдата, проведя



полную демократизацию армии, установит рабочий контроль над производством, обеспечит своевременный созыв Учредительного собрания, озаботится доставкой хлеба в города и предметов первой необходимости в деревню, обеспечит всем нациям, населяющим Россию, подлинное право на самоопределение.

Съезд постановляет: вся власть на местах переходит к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, которые и должны обеспечить подлинный революционный порядок.

Съезд призывает солдат в окопах к бдительности и стойкости. Съезд Советов уверен, что революционная армия сумеет защитить революцию от всяких посягательств империализма, пока новое Правительство не добьется заключения демократического мира, который оно непосредственно предложит всем народам. Новое Правительство примет все меры к тому, чтобы обеспечить революционную армию всем необходимым, путем решительной политики реквизиций и обложения имущих классов, а также улучшит положение солдатских семей.

Корниловцы - Керенский, Каледин и другие - делают попытки вести войска на Петроград. Несколько отрядов, обманым путем двинутых Керенским, перешли на сторону восставшего народа.

Солдаты, окажите активное противодействие к орниловцу Керенскому! Будьте настороже!

Железнодорожники, останавливайте все эшелоны, посылаемые Керенским на Петроград!

Солдаты, рабочие, служащие - в ваших руках судьба революции и судьба демократического мира!

**Да здравствует революция!**

Всероссийский съезд Советов  
рабочих и солдатских депутатов.  
Делегаты от крестьянских Советов.

Обращение было принято в 5 час. утра 26 октября (8 ноября), перед закрытием первого заседания съезда, открывшегося 25 октября (7 ноября).

*Декреты Советской власти.*

Т. I. 25 октября 1917 г. — 16 марта 1918 г. —  
М.: Гос. изд-во политической литературы, 1957. С. 8—9.

**Декларация  
о государственном суверенитете Российской Советской  
Федеративной Социалистической Республики  
от 12 июня 1990 г.**

Первый Съезд народных депутатов РСФСР,  
 - сознавая историческую ответственность за судьбу России,  
 - свидетельствуя уважение к суверенным правам всех народов,  
 входящих в Союз Советских Социалистических Республик,  
 - выражая волю народов РСФСР,

торжественно провозглашает государственный суверенитет Российской Советской Федеративной Социалистической Республики на всей ее территории и заявляет о решимости создать демократическое правовое государство в составе обновленного Союза ССР.

1. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика есть суверенное государство, созданное исторически объединившимися в нем народами.

2. Суверенитет РСФСР - естественное и необходимое условие существования государственности России, имеющей многовековую историю, культуру и сложившиеся традиции.

3. Носителем суверенитета и источником государственной власти в РСФСР является ее многонациональный народ. Народ осуществляет государственную власть непосредственно и через представительные органы на основе Конституции РСФСР.

4. Государственный суверенитет РСФСР провозглашается во имя высших целей - обеспечения каждому человеку неотъемлемого права на достойную жизнь, свободное развитие и пользование родным языком, а каждому народу - на самоопределение в избранных им национально-государственных и национально-культурных формах.

5. Для обеспечения политических, экономических и правовых гарантий суверенитета РСФСР устанавливается:

полнота власти РСФСР при решении всех вопросов государственной и общественной жизни, за исключением тех, которые ею добровольно передаются в ведение Союза ССР;

верховенство Конституции РСФСР и Законов РСФСР на всей территории РСФСР; действие актов Союза ССР, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР, приостанавливается Республикой на своей территории. Разногласия между Республикой и Союзом разрешаются в порядке, устанавливаемом Союзным договором;

исключительное право народа на владение, пользование и распоряжение национальным богатством России;

полномочное представительство РСФСР в других союзных республиках и зарубежных странах;

право Республики участвовать в осуществлении полномочий, переданных ею Союзу ССР.

6. Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика объединяется с другими республиками в Союз на основе Договора. РСФСР признает и уважает суверенные права союзных республик и Союза ССР.

7. РСФСР сохраняет за собой право свободного выхода из СССР в порядке, устанавливаемом Союзным договором и основанным на нем законодательством.

8. Территория РСФСР не может быть изменена без волеизъявления народа, выраженного путем референдума.

9. Съезд народных депутатов РСФСР подтверждает необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР. Конкретные вопросы осуществления этих прав должны определяться законодательством РСФСР о национально-государственном и административно-территориальном устройстве Федерации.

10. Всем гражданам и лицам без гражданства, проживающим на территории РСФСР, гарантируются права и свободы, предусмотренные Конституцией РСФСР, Конституцией СССР и общепризнанными нормами международного права.

Представителям наций и народностей, проживающим в РСФСР за пределами своих национально-государственных образований или не имеющим их на территории РСФСР, обеспечиваются их законные политические, экономические, этнические и культурные права.

Граждане РСФСР за пределами Республики находятся под защитой и покровительством РСФСР.

11. На всей территории РСФСР устанавливается республиканское гражданство РСФСР. За каждым гражданином РСФСР сохраняется гражданство СССР.

12. РСФСР гарантирует всем гражданам, политическим партиям, общественным организациям, массовым движениям и религиозным организациям, действующим в рамках Конституции РСФСР, равные правовые возможности участвовать в управлении государственными и общественными делами.

13. Разделение законодательной, исполнительной и судебной властей является важнейшим принципом функционирования РСФСР как правового государства.

14. РСФСР заявляет о своей приверженности общепризнанным принципам международного права и готовности жить со всеми странами и народами в мире и согласии, принимать все меры к недопущению конфронтации в международных, межреспубликанских и межнациональных отношениях, отстаивая при этом интересы народов России.

15. Настоящая Декларация является основой для разработки новой Конституции РСФСР, заключения Союзного договора и совершенствования республиканского законодательства.

Председатель Верховного Совета РСФСР

Б.Н.Ельцин

Москва, Кремль, 12 июня 1990 года.

*“Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР  
и Верховного Совета РСФСР”. — М., 1990., № 2, ст. 22.*

Постановление  
Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

**О результатах всенародного голосования  
по проекту Конституции Российской Федерации**

12 декабря 1993 года проведено всенародное голосование по представленному Президентом Российской Федерации проекту Конституции Российской Федерации.

На основании протоколов окружных избирательных комиссий о результатах голосования по проекту Конституции Российской Федерации Центральная избирательная комиссия Российской Федерации определила, что во всенародном голосовании приняли участие 58 миллионов 187 тысяч 755 зарегистрированных избирателей, или 54,8 процента.

За принятие Конституции Российской Федерации проголосовало 32 миллиона 937 тысяч 630 избирателей, или 58,4 процента избирателей, принявших участие в голосовании.

Против принятия Конституции Российской Федерации проголосовало 23 миллиона 431 тысяча 333 избирателя, или 41,6 процента избирателей, принявших участие в голосовании.

На основании протокола Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 декабря 1993 года о результатах всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Признать всенародное голосование 12 декабря 1993 года по проекту Конституции Российской Федерации состоявшимся.

2. Признать, что Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием.

3. Направить текст Конституции Российской Федерации для официального опубликования одновременно с настоящим Постановлением в газетах “Российская газета” и “Российские вести”, в ИТАР, а также для издания массовым тиражом издательством “Юридическая литература”.

Председатель

Центральной избирательной  
комиссии Российской Федерации

Н.Т.РЯБОВ

Секретарь

Центральной избирательной  
комиссии Российской Федерации

В.А.ЗАГУЛЯЕВ

г.Москва

20 декабря 1993 г.

№ 142

*“Советская Россия”* 25 декабря 1993 г.

### Хронологическая таблица

17 октября 1905	Подписание	Николаем II	Манифеста	об
	усовершенствовании государственного порядка			

23 апреля 1906	Подписание Николаем II Указа об утверждении Основных государственных законов
27 апреля 1906	Первое заседание I Государственной Думы
9 июля 1906	Опубликование царского Манифеста о роспуске I Государственной Думы
20 февраля 1907	Открытие II Государственной Думы
3 июня 1907	Издание Указа о роспуске II Государственной Думы и о назначении выборов нового состава Думы на основе измененного избирательного закона
1 ноября 1907	Первое заседание III Государственной Думы
9 июня 1912	Окончание работы III Государственной Думы после истечения установленного срока полномочий
15 ноября 1912	Первое заседание IV Государственной Думы
27 февраля 1917	Создание Временного Комитета Государственной Думы
2 февраля 1917 г.	Временный Комитет Государственной Думы принимает постановление об опубликовании состава нового правительства. Временное правительство возглавляет князь Г.Е. Львов
2 марта 1917	Манифест об отречении Государя Императора Николая II от престола российского и о сложении с себя верховной власти
3 марта 1917	Манифест об отказе Великого князя Михаила Александровича от восприятия верховной власти впредь до установления в Учредительном Собрании образа правления и новых основных законов государства российского
24 августа — 1 сентября 1917	Попытка установления вооруженным путем твердой власти Л.Г. Корниловым
1 сентября 1917	Опубликование Постановления о провозглашении России республикой. <b>Рождение первой российской</b>

### республики

25 октября 1917	Падение Временного правительства. Провозглашение Республики Советов. <b>Рождение второй российской республики</b>
5-6 января 1918	Созыв и разгон Учредительного Собрания
10 июля 1918	Принятие V Всероссийским Съездом Советов Конституции (Основного Закона) РСФСР
31 января 1924	Принятие II Съездом Советов СССР Основного Закона (Конституции) СССР
5 декабря 1936	Утверждение Чрезвычайным VIII Съездом Советов Союза ССР Конституции (Основного Закона) СССР
7 октября 1977	Принятие Конституции (Основного Закона) СССР на внеочередной VII сессии Верховного Совета СССР девятого созыва
12 апреля 1978	Принятие Конституции (Основного Закона) РСФСР на внеочередной VII сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва
4 марта 1990	Выборы Съезда народных депутатов РСФСР
12 марта 1990	Внеочередной третий съезд народных депутатов СССР избрал М. Горбачева Президентом СССР
16 мая 1990	Открытие Первого Съезда народных депутатов РСФСР
30 мая 1990	Избрание Б.Н. Ельцина Председателем Верховного Совета РСФСР
12 июня 1990	Принятие Первым Съездом народных депутатов РСФСР Декларации о государственном суверенитете РСФСР. <b>Рождение третьей российской республики</b>
16 июня 1990	Решение Съезда народных депутатов РСФСР об исключении из статьи 6 Конституции РСФСР

положения о руководящей роли КПСС

- |                    |   |
|--------------------|---|
| 17 марта 1991      | Всесоюзный референдум о сохранении Союза ССР и всероссийский референдум о введении поста Президента РСФСР   |
| 12 июня 1991       | Избрание Б.Н. Ельцина Президентом РСФСР   |
| 19—21 августа 1991 | Попытка государственного переворота в СССР  |
| 22 августа 1991    | Чрезвычайная сессия Верховного Совета РСФСР. Предоставление Б.Н. Ельцину дополнительных полномочий - в том числе права назначать и освобождать глав администраций субъектов федерации |
| 5 сентября 1991    | Пятый внеочередной Съезд народных депутатов СССР принимает решение о самороспуске   |
| 6 ноября 1991      | Б.Н. Ельцин берет на себя полномочия Председателя правительства РСФСР. Г.Э. Бурбулис, Е.Т. Гайдар становятся его заместителями  |
| 8 декабря 1991     | Б. Ельцин, С. Шушкевич, Л. Кравчук подписывают в Минске Соглашение о создании Содружества независимых государств  |
| 12 декабря 1991    | Верховный Совет РСФСР ратифицирует Соглашение о создании Содружества независимых государств ("Беловежские соглашения")  |
| 25 декабря 1991    | Заявление М.С. Горбачева об уходе с поста Президента СССР   |
| 2 января 1992      | Либерализация цен. Начало радикальных экономических реформ  |
| 14 декабря 1992    | Отставка Правительства Е.Т. Гайдара. Утверждение В.С. Черномырдина Председателем Правительства РФ   |
| 28 марта 1993      | Попытка отрешения Б.Н. Ельцина от должности Президента РФ Девятым (внеочередным) съездом народных депутатов РСФСР   |



25 апреля 1993	Всероссийский Референдум о доверии президенту и Съезду народных депутатов. Попытка выйти из политического кризиса
21 сентября 1993	Указ Президента РФ “О поэтапной конституционной реформе” № 1400. Роспуск съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР
21 сентября — 6 ноября 1993	Президент РФ подписывает ряд указов, устанавливающих и уточняющих положения о выборах депутатов Государственной Думы и Совета Федерации в 1993 году
3—4 октября 1993	Вооруженное столкновение в Москве. Силовое прекращение деятельности ВС РСФСР
10 ноября 1993	Опубликование проекта новой Конституции Российской Федерации
12 декабря 1993	Референдум по Конституции РФ и выборы депутатов Государственной Думы и Совета Федерации. <b>Рождение четвертой российской республики</b>
11 января 1994	Первое заседание I Государственной Думы нового созыва
11 декабря 1994	Начало военной операции федеральных войск в Чечне
17 декабря 1995	Выборы депутатов II Государственной Думы
18 июня 1995	Государственная Дума выносит вотум недоверия Правительству В.С. Черномырдина
16 июня 1996	Первый тур выборов Президента РФ. Во второй тур выходят Б. Ельцин и Г. Зюганов.
3 июля 1996	Второй тур выборов Президента РФ. Победа Б.Н. Ельцина
9 августа 1996	Б.Н. Ельцин вносит в Государственную Думу для согласования на пост Председателя Правительства кандидатуру В.С. Черномырдина

23 марта 1998	Отставка Правительства В.С. Черномырдина
23 апреля 1998	Согласие Государственной Думы на назначение С.В. Кириенко Председателем Правительства РФ
23 августа 1998	Отставка Правительства С.В. Кириенко
14 сентября 1998	Согласие Государственной Думы на назначение Е.М. Примакова Председателем Правительства РФ
12 мая 1999	Отставка Правительства Е.М. Примакова
15 мая 1999	Голосование Государственной Думы по вопросу отрешения Б.Н. Ельцина от должности Президента России
19 мая 1999	Согласие Государственной Думы на назначение С.В. Степашина Председателем Правительства РФ
9 августа 1999	Отставка Правительства С.В. Степашина
16 августа 1999	Согласие Государственной Думы на назначение В.В.Путина Председателем Правительства РФ

### Основные источники

1. Манифест об усовершенствовании государственного порядка. 17 октября 1905 г. // Собрание узаконений (СУ), 1905, отд. 1, ст. 1658.
2. Основные государственные законы, утвержденные Николаем II 23 апреля 1906 г. // СУ, 1906, отд. 1, № 98, ст. 603.
3. Постановление Временного правительства от 1 сентября 1917 г. о провозглашении России Республикой // Вестник Временного правительства. 3 сентября 1917 г.
4. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики от 10 июля 1918 г.  
Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского Правительства РСФСР. 1918. № 51, с. 582.
5. Основной Закон (Конституция) СССР. Принята II съездом Советов СССР 31 января 1924 г. // В сб.: Конституция общенародного государства. М.: Изд-во политической литературы, 1978, с. 212—225.
6. Конституция (Основной Закон) СССР. Утверждена Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза СССР 5 декабря 1936 г. — Там же, с. 226—244.
7. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. — Там же, с. 111—144.
8. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г. // Конституция (Основной Закон). М., 1978.
9. Законы об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 апреля 1978 г., принятые в 1989—1992 гг.  
— Закон РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР от 27 октября 1989 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. — М., 1989, № 44, ст. 1303, 1304.  
— Закон РСФСР о внесении изменений в ст. 104 Конституции (Основного Закона) РСФСР от 31 мая 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — М., 1990, № 2, ст. 14.  
— Закон РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР от 16 июня 1990 г. — Там же, 1990, № 3, ст. 25.  
— Закон РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР от 15 декабря 1990 г. — Там же, 1990, № 29, ст. 395.  
— Закон РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции РСФСР от 24 мая 1991 г. — Там же, 1991, № 22, ст. 775, 776.  
— Закон РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления от 24 мая 1991 г. — Там же, 1991, № 22, ст. 777, 778.

- Закон РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с преобразованием автономных областей в советские социалистические республики в составе РСФСР от 3 июля 1991 г. — Там же, 1991, № 27, ст. 935.
- Закон РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР от 1 ноября 1991 г. — Там же, 1991, № 45, ст. 1497.
- Закон РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР от 21 апреля 1992 г. — Там же, 1992, № 20, ст. 1084.
- Закон РСФСР об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР от 9 декабря 1992 г. — Там же, 1993, № 2, ст. 55.
- Закон РФ о внесении изменений в ст. 71 Конституции (Основного Закона) Российской Федерации - России от 10 декабря 1992 г. — Там же, 1992, № 52, ст. 3051.
10. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. // Конституция Российской Федерации. М.: “Юридическая литература”, 1993.
11. Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — М., 1990, № 2, с. 22.
12. Федеративный Договор от 31 марта 1992 г. // Федеративный Договор. Документы. Комментарий. — М.: “Республика”, 1992.
13. Собрание законодательства Российской Федерации. Официальное издание, 1994—1999 гг.

- Алексеев С.С.* Уроки: Тяжкий путь России к праву. — М.: Юрист, 1997.
- Андрянов В., Черняк А.* Одиноким царь в Кремле: Борис Ельцин и его команды. Кн. 1. — М.: Газета Правда, 1999.
- Арон А.* Этапы развития социологической мысли. Пер. с фр. — М.: Универс, 1993.
- Асимметричная Федерация: взгляд из центра, республик и областей: Междунар. науч.-исслед. проект “Этнические и административные границы: факторы стабильности и конфликтности” / Авт. проекта и отв. ред.: Дробижева Л.М.; Ин-т этнологии и антропологии РАН. Кн. 2. — М.: Изд-во Ин-та социологии РАН, 1998.
- Баглай М.В., Габричидзе Б.Н.* Конституционное право Российской Федерации. — М.: Инфра-М-Кодекс, 1996.
- Басманов М.И., Герасименко Г.А., Гусев К.В.* Керенский Александр Федорович / Под общ. ред. Динеса В.А. — Саратов: Изд. центр Саратов. гос. экон. акад., 1996.
- Белошапка Н.В.* Временное правительство в 1917 г.: механизм формирования и функционирования. — М.: Диалог-МГУ, 1998.
- Бунин И.А.* Окаянные дни. — М.: Современник, 1991.
- Валентей С.Д.* Федерализм: российская история и российская реальность. — М.: Ин-т экономики РАН, 1998.
- Васецкий Н.А., Краснов Ю.К.* Парламентаризм в действии: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в 1994—1998 годах / Аналит. упр. Аппарата Гос. Думы Федер. Собр. РФ. — М.: Изд. Гос. Думы, 1999.
- Васильев С.А.* Экономика и власть. Статьи, выступления, интервью. — М.: Ad Marginem, 1998. (Б-ка Московской школы политических исследований)
- Вебер М.* Избранное. Образ общества / Пер. с нем. — М.: Юрист, 1994. (Лики культуры)
- Витте С.Ю.* Избранные воспоминания, 1849—1911 гг. — М.: Терра, 1997. (Тайны истории в романах, повестях и документах. Век XIX—XX)
- Выборы в шестую Государственную Думу: итоги и выводы / Ред.: Шаравина А.А. и др. — М.: Ин-т полит. и воен. анализа, 1996.
- Гайдар Е.Т.* Государство и эволюция. Дни поражений и побед. Соч. в двух томах. Т. 1. — М.: Евразия, 1997.
- Галкин А.А., Красин Ю.А.* Россия на перепутье. Авторитаризм или демократия: варианты развития / Рос. ассоц. полит. науки ИСПРАН. — М.: Весь Мир, 1998.
- Галкин А.А., Красин Ю.А.* Сильная демократия — альтернатива авторитаризму / Ин-т социологии РАН; Междунар. фонд соц.-экон. и политол. исслед. (Горбачев-Фонд). — М.: Ин-т социологии РАН, 1996.
- Гаман-Голутвина О.В.* Политические элиты России: вехи исторической эволюции. — М.: Интеллект, 1998.

- Гегель Г.В.* Философия права /Пер. с нем. Б.Г.Стоппнера и М.И.Левиной. — М.: Мысль, 1990. (Философское наследие)
- Геллнер Э.* Условия свободы. Гражданское общество и его исторические соперники /Пер. с англ. Гнедовский М.Б. — М.: Ad Marginem, 1995. (Б-ка Московской школы политических исследований)
- Горбачев М.С.* Перестройка и новое мышление для нашей страны и для всего мира. — М.: Политиздат, 1987.
- Горобец В.Д.* Парламент Российской Федерации / Акад. упр. МВД РФ. — М.: Парламент РФ, 1998.
- Гражданское общество в России: структуры и сознание / Холодковский К.Г., Дилигенский Г.Г., Перегудов С.П. и др.; РАН, Ин-т мир. экон. и междунар. отношений. — М.: Наука, 1998.
- Гранкин И.В.* Парламент России. — М.: Консалтбанкир, 1999.
- Дюкло Ж.* Голлизм, технократия, корпоративизм /Пер. с фр. — М.: Прогресс, 1964.
- Елчев В.А.* Аппарат Государственной Думы и законотворческий процесс. — М.: Памятники ист. мысли, 1999.
- Ельцин Б.Н.* Россия: человек, семья, общество, государство : Программа действий на 1996—2000 годы. — М.: Известия, 1996.
- Ельцин Б.Н.* Исповедь на заданную тему. — Петрозаводск: Карелия, 1991.
- Ельцин Б.Н.* Записки президента. — М.: Огонек, 1994.
- Законодательный процесс в России: граждане и власть : Практ. Советы / Автономов А.С., Завадская Л.Н., Захаров А.А. и др.; Междунар. Респ. Ин-т, Фонд развития парламентаризма в России. — М.: АВИА-Принт, 1996.
- Иванов В.В.* Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика / Ред. Александрова О.Ф. — Красноярск: Красноярск. гос. ун-т, 1998.
- Исаков В.Б.* Госпереворот: Парламентские дневники, 1992—1993 / Ред. Мишин Н. — Екатеринбург: Урал. рабочий, 1997.
- Исаков В.Б.* Председатель Совета Республики. Парламентские дневники, 1990—1991 / Ред. Мишин Н. — Екатеринбург: Урал. рабочий, 1997.
- Исполнительная власть в Российской Федерации. Науч.-практ. пособие / Под ред. Ноздрачева А.Ф., Тихомирова Ю.А.; Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. — М.: БЕК, 1996.
- Исполнительная власть в Российской Федерации: проблемы развития / Отв. ред. Бачило И.Л.; Ин-т государства и права РАН. — М.: Юристъ, 1998.
- Калугин О.А.* Процессы элитообразования в российской провинции: На материалах Калужского региона : Автореф. дис. на соиск. учен. степ. канд. полит. наук. / Моск. гос. ун-т. — М., 1998.
- Карр Э.* История Советской России. Большевицкая революция 1917—1923. Т. 1 —2. — М.: Прогресс, 1990.
- Катков Г.М.* Дело Корнилова / Пер. с англ. Росса Н.Г. — Париж: YMCA-PRESS, 1987. (Исследования новейшей русской истории; 6)

- Керенский А.Ф.* Россия на историческом повороте : Мемуары / Пер. с англ. Шахова Г. — М.: Республика, 1993.
- Киселев И.Ю.* Политическая элита: ее сущность и психология (по материалам исследований американских ученых) / Науч. ред. В.В. Новиков; Междунар. акад. психол. наук. — Ярославль: Ярослав. гос. ун-т. 1995.
- Кодин М.И.* Общественно-политические объединения и формирование политической элиты в России, 1990—1997. — М.: РИЦ ИСПИ РАН, 1998.
- Козбаненко В.А.* Государственная Дума как опыт представительной демократии в России. Краткий очерк истории / Ред. Беляев А.С. — Ростов н-Д: Юго-Запад, 1994.
- Коковцов В.Н.* Из моего прошлого. Воспоминания 1903—1919 гг. В 2-х книгах. — М.: Наука, 1992.
- Комментарий к Конституции Российской Федерации /Подготовлен Ин-том законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. — М.: БЕК, 1994.
- Конституции буржуазных государств /Отв. ред. П.К. Пантелеев. — М.: Юридическая литература, 1982.
- Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. Спец. выпуск: Пять лет шестой Конституции России: проблемы реализации. М.: Центр конституционных исследований Моск. общ. науч. фонда, 1998, № 2.
- Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий /Центр конституционных исследований Московского общественного научного фонда. Руководитель авторского коллектива и отв. редактор В.А. Четвернин. — М., 1997.
- Коржаков А.* Борис Ельцин: от рассвета до заката. — М.: Интербук, 1997.
- Коэн С.* Советники президента: от Шарля де Голля до Валери Жискар д'Эстена / Подгот. И.С. Крылова // Политическая наука: Элиты в сравнительно-исторической перспективе. Проблем.-темат. сб. — М., 1998. Вып. № 4.
- Краснов В.Н.* Система многопартийности в современной России : Очерк истории / Отв. ред. Майоров Д.А. Всерос. обществ.-полит. движение “Духов. наследие”. — М.: Обозреватель, 1995. (Духовное наследие: наука, культура, образование и предпринимательство)
- Крутоголов М.А.* Президент Французской Республики. — М.: Наука, 1980.
- Курлов П.Г.* Гибель императорской России/ Перепеч. с изд. 1923 г. — М.: Современник, 1992.
- Лапина Н.Ю.* Формирование современной российской элиты : Проблемы переход. периода / Отв. ред. Любин В.П. — М.: ИНИОН РАН, 1995.
- Лузин В.* Функции и предметная компетенция политических ветвей власти в полупрезидентской республике (на примере Франции) // Спорные вопросы развития государства и права: Сб. науч. тр. — Н. Новгород, 1998. Вып. 279.
- Лучин В.О.* Указное право в России. — М.: Велес, 1996.
- Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм: российский

- конституционализм в сравнительной перспективе. — М.: РОССПЭН, 1998. (Политология России).
- Милуков П.Н.* Воспоминания (1859—1917), тт.1—2. — М.: Современник, 1990.
- Михалева Н.* Эволюция и перспективы нового российского федерализма // Право и жизнь. — М., 1994, № 6.
- Мохов В.П.* Эволюция региональной политической элиты России, 1950—1990 гг. — Пермь: Пермск. гос. техн. ун-т, 1998.
- Наринский М.Н.* Борьба классов и партий во Франции, 1944—1958. — М.: Наука, 1983.
- Нойштадт Р.* Президентская власть и нынешние президенты / Пер. с англ. Захарова А.А. — М.: Ad Marginem, 1997. (Б-ка Московской школы политических исследований)
- Обновление политической системы России / Под ред.: М.Г. Анохина, В.С. Комаровского, Ю.И. Матвеевко. — М.: Информат, 1996.
- Оболенский В.А.* Моя жизнь. Мои современники. — Париж: ИМКА-пресс, 1988. (Всероссийская мемуарная библиотека)
- Окуньков Л.А.* Президент Российской Федерации: Конституция и политическая практика : Как избирается Президент. Президент и разделение властей. Полномочия главы государства. Президент и его команда. — М.: ИНФРА М-НОРМА, 1996.
- Олещук В.А., Павленко В.Б.* Политическая Россия: партии, блоки, лидеры. Год 1997. Справочник. — М.: Весь мир, 1997.
- Ортега-и-Гассет Х.* Избранные труды / Пер. с исп. Составление, предисловие и общая ред. А.М. Руткевич. — М.: Весь Мир, 1997.
- Парламентаризм в России: Федеральное Собрание, 1994—1995 гг. V Государственная Дума. Совет Федерации / Авт. докл.: Мндоянц С.А., Салмин А.М., Захаров А.А. и др. — М.: Фонд развития парламентаризма в России, 1996.
- Партийно-политические элиты и электоральные процессы в России. / Авт. кол.: Кувалдин В.Б. и др.; Центр комплекс. соц. исслед. и маркетинга; Круглый стол бизнеса России. — М.: Изд-во ЦКСИиМ, 1996. (Аналитические обзоры Центра комплексно-социальных исследований и маркетинга. Вып.3. Политология)
- Пивоваров Ю., Салмин А.* Заметки на полях российской Конституции // Октябрь, М., 1994. № 1.
- Пилипенко А.Н.* Конституционный порядок разрешения конфликтов между законодательной и исполнительной властью во Франции // Парламент и президент (Опыт зарубежных стран). — М., 1995.
- Политическая история. Россия — СССР — Российская Федерация. Т.2. — М.: ТЕРРА, 1996.
- Политическая элита: состояние и перспективы становления : Полит. социология / Сост.: Охотский Е.В.; под общ. ред. Тощенко Ж.Т.; Рос. акад.



- управления, Социол. и социал.-психолог. центр. — М.: Луч, 1993.
- Понеделков А.В.* Элита (Политико-административная элита: проблемы методологии, социологии, культуры) / Науч. ред. Игнатов В.Г.; Северо-Кавказ. Акад. гос. службы при Президенте РФ. — Ростов н-Д.: Изд-во СКНЦ, 1995.
- Понеделков А.В.* Политическая элита: генезис и проблемы ее становления в России / Науч. ред. Игнатов В.Г.; Рос. Акад. гос. службы при Президенте РФ, Северо-Кавказ. кадровый центр. — Ростов н-Д.: Изд-во СКНЦ ВШ, 1995.
- Попцов О.М.* Хроника времен “Царя Бориса”: Россия, Кремль, 1991—1995. — Q Verlags-CmbH: Совершенно секретно, 1996.
- Президент — Правительство — исполнительная власть: российская модель / Под ред. Шаблинского И. — М.: Центр конституцион. исслед. Моск. обществ. науч. фонда, 1997. (Tacis Phare)
- Пятая Российская Государственная Дума / Под общ. ред. и предисл. Рыбкина И.П. — М.: Известия, 1993.
- Разумов Л.Н.* Исторический опыт становления президентской власти во Франции в годы Пятой Республики. — М.: Наука, 1993.
- Российская государственность: состояние и перспективы развития / Авт. кол.: Болтенкова Л.Ф., Бобракова Е.Е., Власов В.И. и др. — М.: Республика, 1995.
- Российская элита: Опыт социологического анализа / Под ред. Микульского К.И.; Ин-т социологии РАН, Ин-т пробл. занятости РАН и М-ва труда РФ. — М.: Наука, 1995.
- Российские политические партии и общественные объединения на выборах в Государственную Думу-95 / Сост.: Веремьева Е.М., Заславский С.Е., Капранов Н.В. и др.; отв. ред. Логинов А.В.; Упр. Президента по вопросам взаимодействия с полит. партиями, обществ. объединениями, фракциями и депутатами ФС РФ. — М.: Юридическая литература, 1996.
- Российские регионы накануне выборов-95 / Аналитическое управление Президента РФ. — М.: Юридическая литература, 1995.
- Российский монитор. Архив современной политики. — М.: Центр “ИНДЕМ”. 1992-1995.
- Россия политическая / Под общ. ред. Шевцовой Л. — М.: Моск. центр Карнеги, 1998.
- Россия: партии, выборы, власть / Авт. кол.: Краснов В.Н. (руководитель и ред.) и др.; Междунар. неправит. н.-и. и образоват. организация “РАУ-Корпорация”; РАУ-Университет. — М.: Обозреватель, 1996.
- Рыбкин И.П.* Государственная Дума: Пятая попытка. Очерк новейшей истории представительной власти в России. 2-е изд., доп. — М.: Знание, 1995.
- Рыбкин И.П.* Мы обречены на согласие: интервью. — М.: Междунар. отношения, 1997.

- Рыжков В.* Будущее России как федерации // Sapere Aude. Вестник Московской школы политических исследований. — М., 1996, № 6.
- Рыжков В.* Демократическая федерация или союз тоталитарных режимов? — Там же, 1996, № 5.
- Рыжков В.* Посткоммунистическая Россия: процесс политической федерализации. — Там же, 1996, № 6.
- Рыжков В.* Реальности Четвертой российской республики // Международная жизнь. — М., 1999, № 4.
- Рыжков В.* Российская многопартийность: состояние и перспективы // Sapere Aude. Вестник Московской школы политических исследований. — М., 1997, № 7—8.
- Салмин А.* Федерация в фокусе противоречий // Рос. обозрение. — М., 1993, № 12.
- Салмин А.М.* Легальность, легитимность и правопреемство как проблемы сегодняшней российской государственности // Полития. — М., 1998, № 1.
- Салмин А.М.* О некоторых проблемах самоопределения и взаимодействия исполнительной и законодательной властей в Российской Федерации // ПОЛИС. — М., 1996, № 1.
- Салмин А.М.* Партийная система в России в 1989—1993 гг. Опыт становления / Салмин А.М., Бунин И.М., Урнов М.Ю.; Фонд “Центр полит. технологий”; Фонд Конрада Аденауэра. — М.: Начала-пресс; АО “МАШМИР”, 1994.
- Салмин А.М.* Российское президентство: проблемы и перспективы // Этика успеха. — М., 1996, № 7.
- Салмин А.М.* Русская православная церковь и постсоветская полития: самоопределение во времени, пространстве, культуре (1988—1998) // Полития. — М., 1998, № 4.
- Салмин А.М.* Современная демократия: очерки становления. 2-е изд., расшир. и испр. — М.: Ad Marginem, 1997. (Б-ка Московской школы политических исследований)
- Сахаров Н.А.* Институт президентства в современном мире. — М.: Юридическая литература, 1994.
- Селезнев Г.Н.* Вся власть - закону! Законодательство и традиции указного права в России / Под общ. ред. Васецкого Н.А. — М., 1997.
- Селезнев Г.Н., Гневко В.А.* Закон, власть, политика. Государственный и местный уровни / Акад. нац. безопасности, Ин-т упр. и экономики. — СПб., 1998.
- Система представительства российского бизнеса: формы коллективного действия / Руководитель проекта И.М. Бунин. — М.: Центр политических технологий, 1997.*
- Смирнов А.Ф.* Государственная Дума Российской Империи, 1906—1917. Ист.-прав. очерк. — М.: Книга и бизнес, 1998.
- Смирнов В.П.* Новейшая история Франции. 1918—1975 гг. — М.: Высшая

школа, 1979.

*Согрин В.В.* Политическая история современной России. 1985—1994. От Горбачева до Ельцина. — М.: Прогресс-Академия, 1994.

Соединенные Штаты Америки. Конституция и законодательные акты /Под ред. и со вступительной статьей проф. О.А. Жидкова. — М.: Прогресс-Универс, 1993.

Средства массовой информации и судебная власть в России (Проблемы взаимодействия) /Отв. ред. А.К. Симонов. — М.: Галерея, 1999. (Фонд защиты гласности)

*Станкевич В.Б.* Воспоминания, 1914—1919: Ломоносов Ю.В.

Воспоминания о Мартовской революции 1917 г. / Сост., вступ. ст., примеч. Сенина А.С. — М.: РГГУ, 1994.

*Стивенс Э.* Отношения между исполнительной и законодательной властями во Франции / Подгот. Г.М. Квашнин // Государственная служба:

Зарубежный опыт: Исполнит. власть и парламент: Реф. бюл. — М.: 1998. Вып. 5 (25).

*Столыпин П.А.* Нам нужна великая Россия. Полн. собр. речей в Государственной Думе и Государственном Совете. 1906—1911 гг. /Предисл. К.Ф. Шацилло; Сост., коммент. Ю.Г. Фельштинского. — М.: Молодая гвардия, 1991. (Антология русской публицистики)

*Токвиль А. де.* Старый порядок и революция /Пер. с фр. под ред. П.Д. Виноградова. — М.: Рихтер, 1911.

Федеративное устройство: Реализация Конституции Российской Федерации (Сборник аналитических обзоров и рекомендаций) / Редкол.: Постовой Н.В., Крылов Б.С., Тихомиров Ю.А.; Ин-т законодат. и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. — М., 1995.

*Филатов С.А.* На пути к демократии. — М.: Моск. рабочий, 1995. (Россия демократическая)

Финансово-промышленные группы и конгломераты в экономике и политике современной России /Руководитель проекта И.М. Бунин. — М.: Центр политических технологий, 1997.

*Хутинаев И.Д.* Институт Президента и проблемы формы государства / Рос. акад. управления, Центр государства и права. — М.: Луч, 1994.

*Черняев А.* Тысяча девятьсот девяносто первый год: Дневник помощника Президента СССР. — М.: ТЕРРА : Республика, 1997.

*Шевцова Л.* Политические зигзаги посткоммунистической России. — М.: Московский центр Карнеги, 1997.

*Шохин А.Н.* Взаимодействие властей в законодательном процессе. — М.: Наш дом - L'Age d'Homme, 1997.

*Штайнсдорф С.* Сравнительный анализ генезиса Конституции второй Российской и пятой Французской республики / Пер. с нем. М.Д. Думанис // Политическая культура и власть в западных демократиях и в России. Пробл.-тем. сб. — М., 1997, № 2.

*Pareto V.* The transformation of Democracy. — L., 1984.

*Sharlet R.* Russian constitutional crisis: Law and politics under Yeltsyn // Post-Soviet affairs. — N.Y., 1993, № 4.