

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 само модернизация 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, требования 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 года¹. 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!!!

¹ 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”².

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 «Одинокий 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”¹. 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 нелегитимным². 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!!!

² 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 менялась³. 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.: Юристъ, 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 расстройтва 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 делают 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 всеильные 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-преьерами 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, беспроектную 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 такова¹.

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, исключая 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 ветирования 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 закона¹.

СНОСКА!!!

¹ 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 правильной, 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 институциями, 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 разноголосицы 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.