

Глава 6

Представительная природа Думы

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

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

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

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

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

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

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

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

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

СНОСКА!!!

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

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

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

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

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

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

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

очерченные группы, объединенные общими корпоративными и профессиональными интересами.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

В завершение — три осторожных вывода.

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

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

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

безответственности, возможно, главная черта нашего нынешнего парламента.

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

Палата регионов

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

повышает вес соответствующих кадровых решений Совета Федерации.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Глава 8

“Странная федерация”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

вполне удачно отразивших баланс интересов в межнациональных отношениях в республике.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

новые лазейки для предоставления эксклюзивных льгот отдельным регионам.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Глава 9

Власть в регионах

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

скоро поймут, что синхронизированные выборы для них гораздо удобнее.

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

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

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