

Глава 10

Партии в четвертой республике

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

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

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

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

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

СНОСКА!!!

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

Сошлюсь в этой связи на мнение двух постоянных экспертов Московской школы политических исследований, в рамках которой неоднократно обсуждалась настоящая тема. Выступление А.М. Салмина — весна 1995 года, накануне парламентских выборов. Он констатировал тогда, что политические партии в России в точном смысле этого слова еще не сложились². Спустя год — уже после выборов в Думу — посторонний наблюдатель, Джон Ллойд, известный журналист из Великобритании, выступая на очередном семинаре в подмосковном Голицыне, вновь подтвердил этот вывод. Правда, он сделал при этом важную оговорку — “за исключением КПРФ”, но произнес при этом замечательную фразу, которую можно было бы поставить эпиграфом к этой главе: “Политика... в России остается игрой, пусть и серьезной, в которую играют в основном московские политики, заключая и расторгая соглашения без оглядки на своих сторонников, а зачастую и на свои партии”³. Сегодня, по прошествии трех лет, мы

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

СНОСКИ!!!

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

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

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

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

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

который, находясь вне формальных государственных структур, умудряется в то же время руководить этими структурами. Ключ же к этой загадке, видимо, в том, что в наши дни партия — это один из главных способов самоорганизации и самоидентификации гражданского общества, позволяющий людям ориентироваться в сложном современном мире и принимать более или менее рациональные решения в ходе периодических выборов. Иными словами, таинственная сила партии заключается в том, что она оперирует оперирующими, владеет владеющими. Хотя, известно, что так называемый “модульный человек”, о котором писал Эрнест Геллнер⁴, обычно стремится сегодня избегать любых пут, в том числе и партийных.

СНОСКА!!!

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

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

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

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

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

Далее, как было отмечено, в современных развитых демократиях партии так или иначе стремятся к политическому центру и постепенно деидеологизируются. Этот процесс активно проходит в наши дни в Великобритании, Германии и многих других странах. У нас же и в этом случае ситуация весьма неопределенная. Например, кто из “яблочников” может внятно объяснить, какая у них идеология? В стандартной системе координат: социал-демократы, либералы, консерваторы? Или, скажем, КПРФ, несмотря на ее массовость и организованность. В свое время была опубликована примечательная беседа в “Советской России” между Г. Зюгановым и А. Прохановым⁵, в ходе которой Зюганов заявил, что нынешние коммунисты смогли в новой компартии объединить красное и белое движения. Красную гвардию и белую. Все лучшее, что было у белой гвардии — державность, патриотизм, и все лучшее, что было у красной гвардии — социалистические ценности и т.д. Довольно характерное заявление, которое показывает, с одной стороны, явное недопонимание лидером российских коммунистов полной несовместимости (религиозной, философской, политической) программ “белых” и “красных”, а, с другой — готовность во имя политических целей к любой электорально привлекательной теоретической эклектике. В еще большей степени это относится к ЛДПР. С каждым годом ее идеология становится все более

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

СНОСКА!!!

5

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Глава 11

Политический класс четвертой республики

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

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

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

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

структуре и основных характеристиках и пойдет речь в данной главе.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Здесь уместно вспомнить Алексиса де Токвиля и его классическую работу о причинах Великой французской революции¹.

СНОСКА!!!

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

обеспечивающими своей деятельностью наибольшую эффективность управления.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

решающая гиря на весах той или иной группировки внутри региона.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Для ответа на этот вопрос вполне уместно опереться на выводы известного создателя теории элит — итальянского социолога и экономиста Вильфредо Парето². Его теория базируется на двух идеях. Первая — элита неуничтожима (этого не смогли сделать даже большевики в России). И вторая — она меняется, но меняется эволюционно. Из чего можно заключить, что России придется строить новый порядок и новую элиту из того, что есть.

СНОСКА!!!

² См.: *V. Pareto. The transformation of Democracy. L., 1984.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Глава 12

Президентство в четвертой республике

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

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

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

падения монархии в условиях нарастающего вакуума власти политические силы тогдашней России, и прежде всего кадеты, стали размышлять над тем, чем можно заполнить этот вакуум. Однако эта идея быстро захлебнулась, потому что оппоненты “правых” – социалистические партии, общественное мнение и общество в целом — встретили план введения президентства в штыки. Свидетели отмечают, что в мае-июне 1917 года на всех фронтах прокатилась волна собраний солдатских комитетов, где одной из основных тем было обсуждение вопроса о президентстве¹. Итогом этих собраний стали резолюции с призывом: “Россия должна быть без президента”. Как правило, на таких собраниях председательствующий заканчивал голосование лозунгом: “Президента не будет!”, что вызывало неизменно бурю оваций, поскольку президентство представлялось чуть ли не кровавой тиранией, идущей на смену только что поверженной монархии.

СНОСКА!!!

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

СНОСКА!!!

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

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

- преодолеть двоевластие;
- получить монополию на проведение реформ;
- уберечь себя от неприятностей политического характера, с которыми он сталкивался в рамках третьей республики.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

СНОСКА!!!

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

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

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

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

Показателен в этом отношении случай с Чечней. Великолепный в своем роде пример. Ричард Нойштадт в своей книге “Президентская власть” пишет о мудрости Эйзенхауэра, проявленной им в 1954 году, когда его втягивали в войну Франции во Вьетнаме, и он, опираясь на конгресс, выработал неприемлемые условия американского участия в ней, которые в итоге привели к отказу Соединенных Штатов от вмешательства в этот конфликт⁴. Это был 1954 год.

СНОСКА!!!

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Надеюсь, что такая метаморфоза обязательно произойдет.

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

Глава 13

Между молотом и наковальней

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Несколько попутных замечаний по другим статьям Конституции. О главе 7, посвященной судебной власти, где говорится о том, что правительство имеет право подавать в Конституционный суд запросы о соответствии Конституции указов президента, законов, принимаемых Думой, конституций республик, уставов краев и областей, нормативных актов субъектов федерации, международных договоров и т.д. Российское правительство за все время существования четвертой республики не подало ни одного такого запроса, что, с одной стороны, говорит о его недостаточной компетентности, так как вполне можно было бы использовать этот рычаг, например, для разрешения серьезнейших конфликтов с субъектами федерации по поводу их нормативных актов, а с другой — о хронической нестабильности кадрового состава правительства.

Не была использована правительством и норма, закрепленная в статье 134 Конституции, где говорится, что предложение о поправках и пересмотре положений Конституции могут вносить не только президент, Совет Федерации и Государственная Дума, но и Правительство Российской Федерации. Ясно, что эта норма абсурдна с точки зрения нашей политической системы, в которой правительство является лишь инструментом политической воли президента. Поэтому не удивительно, что оно никогда не вносило таких предложений. Хотя было бы полезно задуматься о конституционных поправках, например, в области уточнения его полномочий или отношений между центром и регионами. Правительство не вносило подобных поправок, во-первых, из-за существования президентского табу на изменение Конституции, и,

во-вторых, потому, что оно просто не успевало об этом задуматься.

Исторический и политический характер имеет раздел второй Конституции “Заключительные и переходные положения”, в котором был закреплён юридически переход от Совета министров третьей республики к правительству Российской Федерации четвертой республики, на основе принципов непрерывности и преемственности. Именно эта статья позволила В.С. Черномырдину, как председателю правительства, и его кабинету министров без переутверждения Государственной Думой продолжить исполнение своих полномочий в новых конституционных условиях.

Между тем, и в этом разделе есть любопытный для историков пример отражения в Конституции непосредственных интересов ее авторов. Так, в нем записано, что депутат Государственной Думы первого созыва может одновременно быть членом Правительства Российской Федерации. Действительно, несколько действующих членов правительства участвовали в первых думских выборах 1993 года — Е.Т. Гайдар, А.Б. Чубайс, А.Н. Шохин, С.М. Шахрай. Для того, чтобы сохранить свое положение в правительстве и одновременно поддержать свои партии, они совмещали депутатский мандат с работой в федеральном органе исполнительной власти. На следующие составы Думы это положение уже не распространялось.

Итак, мы дали общий анализ конституционных полномочий правительства и можем сделать предварительные выводы. Первое, что сразу бросается в глаза, — это полная подчиненность правительства президенту, зависимость его профессиональной,

политической и кадровой судьбы от воли и права президента использовать правительство в качестве инструмента политической борьбы с парламентом и оппозицией. Использовать через отставку правительства и внесение кандидатур председателя правительства в Думу, через принуждение председателя правительства к постановке вопроса о доверии. Второй вывод, который можно сделать из анализа Конституции и конституционных полномочий правительства, — существование глубокого рва, отделяющего его от Федерального Собрания. Правительство пересекается с парламентом, как правило, в политической области, которая почти всегда оказывается конфронтационной. Область же сотрудничества, взаимодействия сведена к минимуму. Парламент отстранен практически и от формирования правительства, и от определения содержания его работы, и от возможности контролировать его деятельность. Особенно очевиден этот разрыв, когда речь идет о правительстве и верхней палате Федерального Собрания. В полномочиях Совета Федерации нет ни одного пересечения, пусть даже формального, с деятельностью правительства.

Третий вывод — о полной абсурда системе его формирования, когда, с одной стороны, говорится, что председатель правительства назначается с согласия, а с другой — может быть назначен без согласия Государственной Думы. Состав правительства предлагается председателем правительства, но при этом нет никаких гарантий назначения именно тех кандидатур, которые он называет, поскольку президент вправе единолично принять решение как об отставке всего кабинета, так и о назначениях и отставке отдельных его членов. Бросается в глаза,

что Конституцией не предусмотрены какие-либо механизмы защиты правительства в целом или отдельных его министров от своеволия президента.

Итак, мы показали очень серьезные институциональные пороки положения правительства в нашей системе власти. Но только ли они определяют слабость правительства в рамках этой системы? Ведь, как мы уже писали в главе о президентстве, сама властная система современной России во многом является порождением политической культуры и политических взглядов президента и его команды в момент подготовки Конституции четвертой республики. Влияние уровня общей культуры политического класса России сказывается на положении правительства очень заметно, в частности — из-за политического стиля президента с его неизменно ревностным отношением к правительству как к возможному альтернативному центру власти, с его страстью к перетасовке кадров, к постоянной ломке и перестройке структур ради решения часто мнимых или же частных задач.

Безусловно, среди причин слабости правительства мы должны назвать и политическую позицию Государственной Думы, которая все шесть лет своего существования посвятила зачастую принимающей разрушительный характер борьбе за влияние на правительство, за контроль над ним. Для Думы также характерно органическое неприятие принципа единства системы государственной власти; своими решениями в законодательной сфере она плодила и плодит огромное количество заведомо невыполнимых популистских законов, а своей политической линией зачастую подводит правительства к падению, как это было

в 1999 году, когда процедура импичмента, инициированная в Государственной Думе, привела к отставке правительства Примакова.

Среди причин слабости правительства в нашей конституционной системе можно назвать и политическую линию Совета Федерации, который, не имея по Конституции формальных возможностей для влияния на правительство, на самом деле, благодаря своему политическому весу и авторитету, давно уже вышел за рамки Конституции и превратил в привычный ритуал отчеты премьер-министров, вице-премьеров и министров перед сенаторами по всем острым проблемам политической и экономической жизни страны. И наконец, среди причин тех же явлений необходимо назвать внутреннюю слабость самих наших правительств с их неготовностью бороться за свои коллегиальные интересы, синдромом страха перед президентом и привязанностью к частным или корпоративным интересам. Как я уже говорил, не было ни одной коллективной отставки правительства, да и индивидуальные случались крайне редко. Профессиональная деградация правительства как института в последние годы очевидна. Все признают, что с каждой очередной сменой профессиональный уровень его членов неизменно снижался. Это связано и с кадровой чехардой, и с тем, что правительство в ходе разрушения государственной системы все меньше могло обеспечивать принятие серьезных управленческих решений, и не в последнюю очередь с перетоком кадров из правительственных структур в бизнес-структуры — банки, корпорации, фирмы и т.д.

Можно назвать еще один фактор слабости правительства — на этот раз чисто внешний. Это возрастающее с каждым годом

давление международных финансовых институтов по линии обслуживания внешнего долга. Речь идет об усилении влияния МВФ, Мирового банка, Лондонского и Парижского клубов на политику российского правительства. Это влияние, конечно же, не результат международного заговора против России, а прежде всего следствие ослабления государственной власти в самой России, ее неспособности самостоятельно решать проблемы страны.

Итак, правительство и его системная слабость в рамках четвертой республики отражают общую слабость современного российского государства. В дезорганизованном, приватизированном частными и корпоративными группировками, профессионально беспомощном, политически неавторитетном правительстве, как в капле воды, отражаются все пороки и недостатки политической системы, политической культуры, политической практики и политических институтов страны.

Теперь, когда мы завершили анализ институциональных проблем правительства и причин его хронической слабости, можно проследить, как государство пыталось найти выход из этого положения, опробовав различные модели формирования и деятельности высшего органа исполнительной власти, учитывая, что каждое правительство по-своему пыталось сделать исполнительную власть эффективной.

Правительство Ивана Силаева, которое существовало еще в рамках третьей республики, было первым посткоммунистическим правительством, работавшим после принятия Декларации о государственном суверенитете России. Это правительство я охарактеризовал бы как “бессознательное”. Подобно руководству страны в целом, оно не могло сформулировать никаких ясных

задач и вело достаточно бессмысленную борьбу за объем полномочий и кусков власти с союзным центром.

Второе правительство — Егора Гайдара можно назвать “правительством эпохи экономического смерча”. Главной его целью был слом старых экономических структур, интенсивная приватизация, демонополизация экономики, либерализация внутреннего рынка и внешней торговли. Правительство Гайдара открыто опиралось на нормотворчество президента и практически все основные решения, за исключением приватизации, которая была проголосована Верховным Советом и принята в виде закона, проводило на основе президентских указов, таких, как указы о земельной реформе (реорганизации колхозов и совхозов), о ценовой политике, тарифах и свободе торговли.

Затем пришло правительство Черномырдина, в котором сменилось пять или шесть кадровых составов, но у которого все равно сохранялось свое лицо. Эту модель правительства можно назвать “правительством дрейфа во льдах”. Именно правительство Черномырдина впервые осознало существование политических ограничений со стороны президента и парламента. Оно всегда стремилось к цивилизованному принятию решений на основе компромисса основных политических сил и центров власти, в частности к принятию в Думе ежегодных законов о бюджете, но при этом шло на, может быть, слишком большие компромиссы при определении размера бюджетного дефицита.

Когда эта модель была сломана, президент попытался создать кабинет, который можно назвать “кабинетом любимцев-технократов”. Это был политически однородный кабинет реформаторов либерального толка, действительно технократов во

главе с С. Кириенко, которые попытались игнорировать естественные политические ограничители, в частности — необходимость проведения пакета законопроектов через оппозиционную Думу и отсутствие достаточно широкой общественной поддержки и доверия. В итоге они кончили крахом, как и их экономическая политика.

Затем была испробована новая модель кабинета, предложенная Евгением Примаковым. Это было первое в истории современной России квазикоалиционное правительство, первая попытка создать сильный политический кабинет, опирающийся на поддержку большинства в Думе и старающийся получить поддержку в обществе. И надо сказать, что в целом эта попытка удалась. Но правительство Примакова могло действовать и действовало при одном условии, абсолютно неприемлемом для президента, — политически автономно от него. Именно это стало одной из причин его падения. Когда обнаружилось, что кабинет Примакова по мере возможности дистанцируется от президента и широко опирается на общественное мнение и на поддержку парламентского большинства, он был немедленно отправлен в отставку.

Наконец, — кабинет Сергея Степашина. Будучи также технократическим, как и кабинет Кириенко, он отличался, во-первых, тем, что являлся “кабинетом нелюбимых технократов”, так как не располагал безоговорочной поддержкой президента, а во-вторых, тем, что не представлял собой политически единую команду. Фактически Степашин был конкурсным управляющим обанкротившегося предприятия под названием “Российское правительство”, единственный смысл существования которого

заключался в том, чтобы довести корабль нашей государственности до очередных президентских выборов. После неудачи этой попытки был призван новый “конкурсный управляющий” — Владимир Путин, решающий ту же задачу, но с одним важным добавлением — он должен успешно сыграть роль “преемника” Ельцина. Наш анализ позволяет говорить с абсолютной уверенностью, что если даже до выборов произойдет новая смена правительства, оно будет иметь сходную природу — временного управляющего, временного технического кабинета, единственной целью которого будет поддержание видимости стабильности исполнительной власти до президентских выборов 2000 года, когда обновится политическая элита, поменяется власть и, может быть, поменяется и укрепится сама политическая система России.