

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ РОССИИ (МЕЖДУ СОВЕТСКОЙ СИСТЕМОЙ И ПАРЛАМЕНТСКОЙ)

В. П. Коломиец

Весной 1990 г. миллионы избирателей направились к урнам для голосования, чтобы выразить свою волю и избрать народных депутатов России. Это, в общем-то, еще недавно достаточно рядовое, повторяющееся каждые пять лет событие на этот раз имело колоссальное значение для будущего России, так как на долю избранных в 1990 г. представителей народа выпала тяжелая ноша — работа в период реформ и становления государственного суверенитета.

Прошло три года. Каков же первый опыт российского парламента? Каковы его перспективы в России? В чем сложность и противоречивость существования "беспартийной" представительной власти России? Что внес нового в политическую культуру общества российский парламент? Эти и другие вопросы рассмотрены в статье, эмпирическую основу которой составляют исследования: "Влияние политических партий и движений на формирование властных структур России после августа 1991 г." (рук. Шкаратан О. И.), "Пути повышения эффективности работы постоянных комиссий палат и комитетов Верховного Совета Российской Федерации и отделов аппарата Президиума Верховного Совета" (рук. Амелин В. Н.).

Главной особенностью законодательной власти России и в 1990—1993 гг. являлся ее противоречивый характер. С одной стороны — это советы народных депутатов, которые олицетворяли государственность в течение семидесяти лет, но которые собственной власти не имели, а всегда выступали антуражем партийных структур. С другой — это зачатки парламентской системы, когда избранные народом депутаты ведут постоянную законотворческую работу. Эта двойственность пронизывает все элементы законодательной власти тогдашней России до октябрьских событий 1993 г. (Читателю необходимо учесть, что статья была сдана в печать летом 1993 г. — прим. ред.

Депутаты-парламентарии

Выборы народных депутатов РСФСР проходили в далеком "преддверии" плюрализма. При этом единственная партия — КПСС — фактически не выступала на выборах как партия (многие кандидаты, стоявшие на позициях противостояния руководству КПСС, как независимые или как члены "Демократической России", продолжали оставаться членами КПСС). Новые партии к тому моменту еще практически не были созданы, а сами выборы, в результате которых КПСС получила более 80 процентов мест и оказалась... в оппозиции (!). Стали продолжением политики горбачевского руководства, направленной на подмену политического плюрализма "плюрализмом мнений", то есть на сохранение однопартийного (а вернее — беспартийного) общества. Именно "плюрализм мне-

ний” был реализован на выборах 1990 г., когда каждый кандидат — “сам себе партия” — был обязан выдвинуть собственную предвыборную программу.

В результате выборов сложился “1068-партийный” (по числу депутатов) Съезд. Это принципиальный момент формирования депутатского корпуса, который позволяет во многом понять тогдашнюю ситуацию не только в высшем органе законодательной власти, но и в политической жизни в целом. Особенность этих выборов была еще и в том, что, хотя россияне выбирали не хорошую политику, а хороших людей, они были первыми, где уже на этапе избирательной кампании ясно обозначились некоторые противостоящие силы.

Первую из них можно обозначить как объединение представителей консервативного аппарата, отчаянно цепляющегося за власть, и идейных коммунистов, которые искренне верили и в непобедимость ленинской идеи мировой революции, и в возможность построения коммунистического рая на земле.

Вторая сила — “демократы”, которые объединили в своих рядах представителей самых различных слоев населения, борющихся против тоталитаризма и вступивших в разного рода фронты и движения. Их предтечей стала межрегиональная группа народных депутатов СССР. На выборах демократический блок добился весьма ощутимых успехов в крупных городах, а в Москве и Санкт-Петербурге (тогда еще Ленинграде) провел практически всех своих кандидатов в народные депутаты России.

4 Третья сила — блок так называемых “патриотических объединений”, вышедший на выборы под лозунгом “Отечество в опасности!” И тщательно эксплуатировавший тезис о национальной ущемленности России и русских.

Для того, что понять подоплеку политического противостояния этих трех сил, необходимо рассмотреть социально-профессиональную принадлежность депутатского корпуса на момент его избрания. Были выделены пять крупных социальных групп: высший эшелон управления (231 депутат — 22%), среднее руководящее звено (386 депутатов — 36%), низшее руководящее звено (216 депутатов — 21%), рабочие и крестьяне (51 депутат — 5%), работники умственного труда и прочие социальные группы (179 депутатов — 16%). (Классификация предложена В. Шейнисом и А. Назимовой) (1). Такой социально-профессиональный состав делегатов съезда во многом предопределил политическое противостояние.

Однако обратимся к “кухне” депутатской работы, каждодневной деятельности народных избранников. Одной из основных задач этой деятельности является подготовка законопроектов. Значительный объем работы по подготовке законопроектов осуществляется в рабочих или экспертных группах. Согласно опросу, постоянно или часто занимаются этим 46% членов комитетов, остальные же 47% ведут эту работу от случая к случаю или же вообще не занимаются ею. Формирование концепции законопроекта — это сложная процедура, требующая высокого профессионализма, глубокого знания отношений, а также интересов различных слоев населения. Регулярно эту работу ведут 50% опрошенных, а фактически не занимаются ею 40%. Контролируют прохождение законопроектов по “коридорам власти” 28% депутатов. Изучают общественное мнение оготавливаемых или уже принятых документах 50% депутатов. Участвуют в организации и контроле за исполнением законов всего лишь 28% опрошенных. Довольно много депутатам приходится заниматься поиском информации, необходимой для законопроектной деятельности: 58% депутатов указали, что это они делают часто или постоянно. В среднем во всех фазах законопроектной работы задействовано порядка 40% депутатов. Однако и эти депутаты участвуют в ней не в равной мере (см. табл. 1):

Участие депутатов в законопроектной работе, в %

Функции, выполняемые постоянно или часто	руководители комитетов	рядовые члены	в среднем
Работа по формированию концепции законопроекта	61	45	40
Поиск информации, необходимой для законопроектной деятельности	59	58	58
Работа в экспертной группе по подготовке законопроекта	53	43	46
Изучение общественного мнения о законодательных актах	47	51	50
Прогнозирование экономических и социально-политических последствий и политических последствий подготавливаемых законопроектов	42	26	30
Участие в организации и контроле исполнения законов	37	25	28

Руководители комитетов (комиссий) в силу своего должностного положения более активны, и выполняемая ими работа связана прежде всего с концептуальным осмыслением и прогнозированием последствий законопроектов. Выполнение этих функций ставит руководителей комитетов несколько выше рядовых членов по уровню знаний и активности. Вместе с тем, согласно опросу, руководители больше, чем рядовые члены, нуждаются в информации и затрачивают на ее поиск значительное количество времени.

Следующее важное направление работы депутатов — контроль за деятельностью органов исполнительной власти (см. табл. 2):

Таблица 2

Распределение функций между руководителями и членами комитетов (комиссий) Верховного Совета России, в %

Функции, выполняемые постоянно или часто	руководители комитетов	рядовые члены	в среднем
Контроль за деятельностью центральных исполнительных органов	25	11	17
Контроль за деятельностью исполнительных органов на местах	30	37	33
Проверка сведений о нарушениях законных прав граждан	36	49	43

Руководители комитетов (комиссий) контролируют прежде всего деятельность центральных исполнительных органов, в то время как рядовые члены комитетов (комиссий) больше времени уделяют контролю за местными исполнительными органами и помощи гражданам в восстановлении их законных прав. Обратим внимание, что рядовые члены комиссий уделяют контрольной функции довольно значительное место в своей деятельности, возможно, в ущерб законопроектной работе. Проблема состоит в том, что депутаты хотели бы контролировать прежде всего центральные исполнительные органы, не всегда отдавая себе отчет, что это желание возникает прежде всего из-за отсутствия достоверной и регулярной информации о деятельности этих органов, не говоря уж о том, что требуется достаточно высокий уровень профессионализма и соответствующий уровень организации работы, чтобы не вносить деструктивных изменений в эти органы при выполнении контрольных функций.

Опрос показал, что основную часть своего времени депутаты затрачивают на решение проблем своего избирательного округа (см. табл. 3):

Таблица 3

Работа депутатов с избирателями, в %

Функции, выполняемые постоянно или часто	руководители комитетов	рядовые члены	в среднем
Решение проблем своего избирательного округа в органах власти и управления	63	75	71
Встречи с избирателями, депутатские отчеты	77	88	82
Ведение переписки с избирателями	80	82	81
Подготовка депутатских запросов и обращений в официальные органы	75	79	76
Обсуждение с должностными лицами жалоб и заявлений избирателей	57	70	67

Депутаты, получив определенный пост в комитете или комиссии, вынуждены несколько меньше времени затрачивать на решение проблем избирательного округа. Руководители комитетов и комиссий, например, заняты этим несколько меньше, но все равно достаточно много. Такое положение депутата вполне объяснимо, ведь он был избран населением именно для этого. Его избиратели регулярно требуют отчета. Он постоянно испытывает давление местных интересов. Отсюда возникает две проблемы: первая — как правильно распределить время для выполнения законопроектной работы и на решение местных проблем; вторая — как сбалансировать в законопроектной деятельности давление местных интересов и решение общенациональных задач. Разрешение этих вопросов требует как политических мер, связанных с повышением статуса депутата и роли политических партий, так и чисто организационных, требующих отработки методов совместной деятельности депутатов в Верховном Совете и в своем избирательном округе.

Вообще, необходимо отметить, что организация работы депутатов оставляла желать лучшего. Прежде чем анализировать эти проблемы, обратим внимание, что одна треть депутатов вынуждена заниматься технической работой (делопроизводство, машинопись), а 35% депутатов тратят время на участие в различного рода торжественных мероприятиях, встречах и т. п. Анализ функций депутата поэтому наводит на мысль о том, что установка на профессионализацию депутатской работы выбрана верно. Другое дело, что конкретные формы реализации этой установки не всегда удовлетворяют депутатов. А с другой стороны, часть депутатов еще не прониклась духом ответственности за принимаемые Верховным Советом решения. Мешает реализации этой установки и недостаточный уровень материальных и правовых гарантий депутатской деятельности. Так, согласно опросу, 35% депутатов полагают, что для осуществления ими депутатских полномочий правовых гарантий недостаточно; практически столько же депутатов считают недостаточными и материальные гарантии. По их мнению, необходимо усилить контроль за реализацией закона о статусе народного депутата России, ужесточив санкции за игнорирование должностными лицами законных требований и предложений депутатов. Мнение депутата, что у него недостаточно гарантий для реализации своих полномочий, не так безобидно, как представляется на первый взгляд. Анализ показывает, что депутаты с этой установкой менее активно участвуют в законопроектной деятельности, не уделяют достаточно внимания выполнению своих контрольных функций, хуже информированы о состоянии дел в Верховном Совете.

О недостаточности гарантий депутатской деятельности говорит и то, что, согласно опросу, лишь 17% депутатов намерены добиваться избрания на второй срок, еще 14% хотели бы перейти на работу в органы власти и управления. Остальные опрошенные не связывают пока свое будущее с государственной деятельностью. Все это свидетельствует о том, что высокопрофессиональной и качественной работе депутатов мешает целый ряд материальных, организационных, правовых и социокультурных причин, без устранения которых невозможно повысить эффективность законопроектной работы. Подготовка законопроекта предполагает широкую информированность депутатов по обсуждаемому вопросу. Однако, как показывает анализ, "информационный голод" является одной из характерных черт нынешней законопроектной работы. Но ведь по сути законопроект является переработкой, осмыслением колоссального количества информации, и качество принимаемых законов находится в зависимости от того, насколько эта информация объективна, надежна, предметна, а также, в какой мере депутат ею владеет. Отвечая на вопрос о том, какой нормативно-правовой информации недостает для законопроектной работы, депутаты дали следующие ответы (см. табл. 4):

Эти данные говорят сами за себя: важнейшая информация, на основе которой готовятся законопроекты, у значительной части депутатов отсутствует или ее недостаточно для принятия решений. Как готовить законы, если у депутата нет образцов законотворчества развитых правовых государств, если они не знают законов, готовящихся их коллегами в странах "ближайшего зарубежья". Более того, многие депутаты плохо информированы даже о решениях, принимаемых в других комитетах, полагаясь при обсуждении вопросов скорее на неформальные контакты с другими депутатами, чем на регулярно получаемые официальные материалы.

Состояние информированности депутатов, в %

Недостаточная информация	Депутаты	Сотрудники секторов	Эксперты
о зарубежном законодательстве	79	59	52
о решениях Правительства	57	28	27
о законодательстве государств-членов СНГ	52	31	44
о том, как выполняются принятые ВС законы об указах Президента	50	55	31
об указах Президента	45	27	27
о ведомственных нормативных актах и инструкциях	37	38	69
о законодательстве республик Российской Федерации	35	58	40
о состоянии дел в местных органах власти	31	41	46
о решениях, принимаемых другими комитетами	29	9	17

8

Неважно обстоят дела у депутатов и с информацией предметного характера. Некоторые исследователи утверждают, что в нашей стране общество не нуждается в информации, так как решения принимаются не на основе взвешенных данных, проверенных сведений, а на основе интуитивного видения. Поэтому эти решения часто нетехнологичны, а потому невыполнимы. Однако, как видно из табл. 5, депутаты ориентированы на модель информационного общества, они остро нуждаются в информации о положении дел в стране.

Таблица 5

Недостающая информация по:	Депутаты	Сотрудники	Эксперты
общей социальной статистике	46	31	54
бюджетной статистике	44	23	31
общей финансово-экономической статистике	35	22	19
региональной финансово-экономической статистике	35	15	23
социологической информации о состоянии общественного мнения	34	21	21
социологической информации о различных социальных группах населения	33	24	29

Наиболее слабое место при обсуждении законопроекта — это пути реализации принимаемых документов и возможные варианты решения проблемы. При обсуждении задачи у членов комитета, как правило, довольно невелик выбор представленных вариантов. Это ведет к тому, что принимаются законы, отражающие недостаточно широкий спектр интересов. С нашей точки зрения, это одна из причин их слабой выполнимости. Поэтому контроль за выполнением законов, который многие депутаты возлагают на Президиум, не эффективен, поскольку уже при их создании недостаточно учитывались возможные варианты решения проблемы и пути реализации выбранного решения.

Обращает на себя внимание и слабая информированность рядовых депутатов о различных аспектах законопроекта. Они явно недостаточно готовы к ведению дискуссии, а тем более коллективной работе по выработке взаимоприемлемого решения. Об этом, в частности, свидетельствует фактическое отсутствие у них информации о составе приглашенных, а ведь без этого невозможно подготовиться к обсуждению. Кроме того, депутаты должны быть “застрельщиками” коллективных обсуждений, активно подключая к ним грамотных специалистов, которых так не хватает. Тем более, согласно нашим данным, среди депутатов по их самооценке насчитывается всего 29% “генераторов идей”. Речь идет о том, что если не хватает средств заказать несколько альтернативных проектов решения той или иной проблемы, депутаты могли бы формировать рабочие подгруппы из своей собственной среды для более всесторонней проработки проблемы.

Еще хуже, чем в комитетах, уровень информированности депутатов на сессиях Верховного Совета. Обычно депутат располагает следующей информацией (в %):

- о целях и задачах законопроекта (58%);
- об основных положениях законопроекта (50%);
- об актуальности обсуждаемого законопроекта (49%);
- об авторах законопроекта (18%);
- о соответствии законопроекта государственно-правовой и экономической политике, проводимой ВС (16%);
- о соответствии законопроекта действующему законодательству (11%);
- о политических и социально-экономических последствиях принимаемых законопроектов (9%);
- о финансово-экономическом обосновании законопроекта (2,5%).

Таким образом, принимая тот или иной закон, основная масса депутатов имеет о нем самое общее представление. Плохо знают депутаты, как законопроект вписывается в проводимую ВС государственно-правовую политику и общую систему действующих законов, слабо знают авторов законопроекта и возможные альтернативные законопроекты, а самое главное — не имеют информации о его последствиях и финансово-экономическом обосновании. Поэтому очень часто принимаются решения, для реализации которых попросту отсутствуют ресурсы, и они не выполняются не в силу противодействия, а в силу материально-финансовых ограничений.

В ответ на вопрос, чем вы руководствуетесь, голосуя за принятие того или иного законопроекта, в разработке которого Вы не принимали участия, 85% опрошенных депутатов указали — “собственной оценкой законопроекта”. На чем базируется эта оценка? Понятно, что информационное основание ее довольно слабое. Значит остаются идеологические ориентации, личные симпатии или антипатии, фракционные обязательства. Опрос показывает, что 56% депутатов при

голосовании руководствуются интересами населения своего избирательного округа. Это нормативный ответ, за которым реально стоят идеологические ориентации депутата, как они были изложены в его предвыборной программе. Ведь по мнению депутатов, именно успех его программы, отразившей интересы избирателей, и является главным фактором его победы на выборах.

Лишь 26% депутатов полагают, что политические предпочтения не влияют на характер принимаемых депутатом решений, оценок и т. д., остальные же 67% указали на такого рода влияние. Это свидетельствует о высокой степени политизированности процесса принятия решений. Отметим, что депутатские фракции не оказывают особого давления на решение депутата как голосовать: лишь 18% респондентов указали, что принимают решение, руководствуясь позицией своей депутатской фракции. Большое влияние на депутатов имеют эксперты: 56% ответивших указали, что ориентированы при принятии решения именно на их мнение. Правда, остается вопрос: кто эти эксперты, насколько они объективны в своих оценках, в какой мере они независимы, а в какой являются членами "команды" депутата.

10 Определенное влияние на принятие решения депутатом оказывают и его коллеги из других комитетов (комиссий): на этот источник влияния указало 35% депутатов. И, наконец, нельзя не сказать, что при ответе на этот вопрос депутаты проявили максимум независимости, практически не указав в качестве источника влияния руководство Верховного Совета и общественное мнение. Думается, все-таки у депутатов не вполне адекватная самооценка процесса принятия решения. Точно так же как они достаточно много времени затрачивают на изучение общественного мнения, им много приходится заниматься коллективной работой, которую организует руководство Верховного Совета. С нашей точки зрения, избежать влияния этих источников не только невозможно, но часто просто нецелесообразно. Но это относится к той ситуации, когда имеется установка на коллективную работу. Те данные, которые выявились в ходе опроса, свидетельствуют скорее, что такого рода установки находятся в стадии формирования.

Определенным показателем состояния главного субъекта законотворческого процесса выступает степень удовлетворенности народных депутатов своей работой. Для людей, недовольных своей деятельностью, присущ "нелинейный" способ поведения, несовпадение их действий с ожиданиями других людей, что неизбежно порождает конфликты. Согласно опросу, в той или иной мере удовлетворены своей работой 45% депутатов, не удовлетворены — 51% опрошенных. Для остальных этот вопрос показался затруднительным.

Неудовлетворенность депутатов своей работой является мощным фактором, дестабилизирующим законопроектный процесс, создающим силовое поле напряженности. В основе этой неудовлетворенности лежит ряд причин и, прежде всего — социальные. Общее плачевное состояние экономики, с которым депутаты сталкиваются на местах, не могут не сказываться на их самочувствии. Многие из депутатов ощущают тщетность своих усилий, готовя и принимая законы, долженствующие облегчить жизнь людей, они не в состоянии остановить ухудшение положения своих избирателей. Приведем некоторые характерные высказывания респондентов: "Страна скатывается в пропасть, а я не могу этого предотвратить"; "у депутатов нет положительного влияния на ход жизни"; "есть ощущение незначительности своей деятельности, своего мнения"; "как правило, законы не работают — мала их результативность". К этому тесно примыкает и невозможность депутатов выполнить наказы своих избирателей. Один из опрошенных прямо так и записал в анкете: "Не могу в полной мере выполнить наказы своих избирателей".

Далее следуют причины, связанные с формированием нового типа политической системы, в рамках которой был бы осуществлен принцип разделения законодательной и исполнительной властей, а также созданы механизмы их взаимодействия. Приведем некоторые их высказывания: "Статус депутата игнорируется исполнительной властью. Мы должны назначать и утверждать министров"; "цель поставлена: идет просто травля Президентом и его командой Верховного Совета. Мы мешаем, так как ограничиваем его беспредельную власть"; "депутатский корпус Российской Федерации в целом, Верховный Совет в частности, не выполняет одну из важнейших своих конституционных обязанностей — контроль за исполнением российского законодательства. Общество, в котором "как правило" не исполняются законы — обречено". Сегодня Верховный Совет и депутатов пытаются превратить в "игрушечных"; президентские структуры почти полностью игнорируют решения Верховного Совета Российской Федерации".

И, наконец, имеется неудовлетворенность решением организационных и технических проблем законопроектной деятельности. Многие из опрошенных отмечают "низкий КПД работы депутата", "отсутствие четкой организации работы Верховного Совета, его Президиума, аппарата", "нерациональное использование депутатов в аппарате". Высказывалось мнение, что "структуры ВС должны формироваться с учетом профессионального опыта депутатов. На заседании комиссии без пользы сидят все, а лучше бы работали в подкомиссиях по своим направлениям. Часто аппарат решает, а депутаты только соглашаются, так как сотрудники аппарата более компетентны".

Эти стенания народных избранников говорят о том, что процесс их превращения в парламентариев находится еще в начальной стадии. Слабость данного депутатского корпуса очевидна. Она определяется рядом обстоятельств. Прежде всего, это результат выборов 1990 г., а позади уже три года бурного развития общества, стремительных перемен во всех сферах жизни, изменения системы ценностей, менталитета. Депутаты тоже менялись, но их изменения во многом определялись уже полученным статусом представителя законодательной власти России и вытекающей из этого статуса совокупностью интересов. Несовпадение этих изменений приводит к закономерному вопросу, а являются ли народные избранники образца 1990 г., по своей сути, представителями интересов своих избирателей в настоящее время?

Есть еще одно обстоятельство, которое сильно ослабляет депутатский корпус России и мало способствует превращению его в парламент. Речь идет о переходе депутатов в исполнительные и судебные органы власти. Причем переходят, как правило, наиболее авторитетные, интеллектуальные депутаты. Законодательный процесс — это интеллектуальное творчество, и он во многом зависит от умения правильно сформулировать ту или иную мысль, оформить ее в правовую норму, убедить своих коллег в необходимости ее внесения в закон, а это доступно далеко не каждому, даже если он прошел жесткий этап конкурентной борьбы на выборах. Поэтому уход наиболее подготовленных депутатов значительно снижает эффективность деятельности Верховного Совета.

От съезда к съезду

Для правящей верхушки съезд советов народных депутатов был необходим, чтобы создать видимость "демократического" правления, а главное, чтобы обеспечить властвующей элите мягкий переход к благополучному существованию и в

новой общественной системе. Прародителями этого законодательного органа власти были М. Горбачев, А. Лукьянов, А. Яковлев и другие зачинатели перестройки. Нельзя сказать, что идею отличал высокий полет творческой фантазии. Более того, авторов можно обвинить в копировании партийной структуры, хотя трудно было ожидать нечто иное от партийных функционеров высшего уровня. Опыт их практической работы подсказывал, что съезд — именно тот институт, который позволяет сохранить видимость демократии и вместе с тем это институт, которым можно достаточно эффективно управлять. Во всяком случае партийные съезды говорили о “эффективности” этого политического института “демократического” управления.

Опыт работы съездов народных депутатов как СССР, так и России показал всю справедливость ожиданий разработчиков данного проекта. Когда в красивой торжественной обстановке собирается тысяча человек, то из делового органа, каковым, вероятно, и должен быть парламент, съезд превращается в политическое шоу, где есть свои главные герои и статисты, где при ярком свете телевизионных юпитеров отдельные народные депутаты начинают затмевать звезд шоу-бизнеса, а их утверждения зачастую превращаются в афоризмы.

Этот политический спектакль, как правило, проходил по сценарию заготовленному заранее. В этом видели эффективность своего детища его создатели и в этом же ощущалась его полная неэффективность для здравомыслящих людей. Съезд народных депутатов СССР прекратил свое существование вместе с Советским Союзом, ярко выразив тенденцию к своему самовыврождению. По этому же пути идет и съезд народных депутатов России.

Однако, немного истории. Политическое противостояние, которое проявилось на выборах 1990 г., нашло свое реальное воплощение в работе съездов. I съезд народных депутатов РСФСР (16 мая — 22 июня 1990 г.) проходил в атмосфере эйфории победы демократически настроенных кандидатов в депутаты, шел с небольшим, но решающим преимуществом “демократов”, которым удалось добиться решения ряда важных вопросов. Среди них на первом месте, конечно — вопрос кадровый, в контексте данного съезда — вопрос о власти. И хотя до реального “взятия власти” было еще очень далеко, политическая роль избрания Б. Ельцина председателем Верховного Совета РСФСР огромна. Это, фактически, “выигрыш” съезда, начало реального перехвата стратегической инициативы у партийной номенклатуры.

“Демократической России” уже в начале съезда удалось сломать планы проведения съезда по схеме повестки дня, подготовленной в ЦК КПСС. А затем, после избрания Б. Ельцина “высшим должностным лицом РСФСР”, добиться — с минимальным перевесом — провозглашения верховенства российских законов над союзными, принять за основу “Декрет о власти” — своего рода программу законодательной ликвидации фундаментальных основ номенклатурной системы. Однако они потерпели серьезное тактическое поражение при решении вопросов формирования Верховного Совета РСФСР — возобладал аппаратный вариант Верховного Совета: две палаты по 126 членов, отсутствие необходимости работы в Верховном Совете на обязательной основе.

Рассматривая итоги этого первого съезда через призму девятого (март 1993 г.), можно отметить, что именно его коренные решения (избрание Б. Ельцина Председателем Верховного Совета, провозглашение верховенства российских законов над союзными) подвергаются наиболее резкой критике три года спустя.

На II съезде (27 ноября — 15 декабря 1990 г.) в политическом противостоянии коммунистов и демократов произошли некоторые подвижки в сторону ком-

мунистического крыла. Если на I съезде победа демократам давалась с огромным трудом — часто с перевесом в 1-2 голоса, то на II съезде даже с таким малым перевесом в сторону демократов не был решен ни один вопрос. Шансы были либо у компромиссных вариантов, поддержанных хоть частью “Коммунистов России”, либо у предложений “консерваторов”, иногда получавших те самые несколько необходимых голосов, которых не досчитались демократы. На это повлияло, по крайней мере, два обстоятельства. Первое — прошла эйфория от “прихода демократов к власти” особенно в Москве и Ленинграде. Оказалось мало победить на выборах в высший орган власти, необходимо было каждодневно доказывать свое право на власть. Второе — стержнем работы II съезда было обсуждение экономических вопросов, политическая ясность по которым у депутатов еще не сформировалась. Ясно было, что необходима демократизация политической системы и устранение ее номенклатурных основ, но то, что это теснейшим образом связано со свободным товаропроизводителем, тогда еще не было осознано.

В результате на II Съезде “Демократическая Россия” и “Коммунисты России” > как бы поменялись местами. Первые почувствовали себя хозяевами осажденной “крепости”, вторые дружно пошли на ее штурм. Этот поход получил логическое завершение в попытке устранить Б. Ельцина, которая выразилась в заявлении шести членов Президиума Верховного Совета (среди подписавших заявление были заместитель Б. Ельцина Светлана Горячева, руководитель одной из палат российского парламента Борис Исаков. В литературе данный демарш получил название — “Заявление шестерки”). Б. Ельцину инкриминировали: недемократичность в стиле управления, его недоступность для этой категории лиц, хотя по своему статусу они должны были входить в ельцинскую команду, снижение жизненного уровня населения, наличие конфликта союзной и республиканской (РСФСР) власти. Собирались подписи депутатов-коммунистов с требованием созвать внеочередной съезд. В обоих документах присутствовали следующие предложения: созвать съезд 4 марта 1991 г. (до референдума “О сохранении Союза СССР”), в повестку дня внести единственный вопрос — “Отчет Председателя Верховного Совета РСФСР”. Цель свержения Б. Ельцина с поста высшего должностного лица РСФСР почти не маскировалась. Это был второй (первый — ноябрь 1989 г.) поход против Б. Ельцина, но далеко не последний.

“Коммунистам России” не удалось добиться открытия внеочередного российского Съезда до референдума. Пришлось все силы бросить на борьбу за победу на союзном референдуме и на срыв российского. За несколько дней до референдума номенклатура пошла ва-банк, взяв под сплошной контроль средства массовой информации, разогнав в полном составе редакцию неугодной им Телевизионной службы новостей и, вопреки закону, развязав массивную одностороннюю пропаганду даже в день голосования. Одновременно все организационные структуры КПСС включились в процесс массовой агитации, была сделана попытка отменить российский референдум в некоторых областях и республиках.

Российский референдум говорит “да” учреждению президентства в России, причем конституционным большинством — более половины от общего числа избирателей. При этом ответ “да” на иезуитскую формулировку союзного референдума не ведет к искомой легитимации существующих властных структур. В итоге: результаты референдума нельзя использовать как плацдарм для продолжения наступления — вдобавок, российский референдум сделал практически невозможным свержение Б. Ельцина. Напомним, что это только весна 1991 г. и до борьбы вокруг очередного референдума еще два года.

Можно сделать вывод, что к моменту начала III съезда фактически уже завершился исключительно значимый этап общественного развития, этап, после которого процесс демонтажа номенклатурной системы действительно стал очевиден. То есть мы видим, что любое политическое действие, связанное с включенностью в него большого количества людей давало дивиденды "демократам".

Таким образом, III (внеочередной) съезд (28 марта — 5 апреля 1991 г.) был отмечен интенсивной, но уже мало что решившей борьбой депутатов. Результаты голосований, которые по инициативе "Коммунистов России" на III съезде все были поименными, показывают, что данная фракция, которая казалось бы совсем недавно — на II съезде — выступала лидером парламентского большинства, в настоящий момент не могла "провести" через съезд ни одного своего проекта. Коммунисты использовали, как правило, два варианта — либо путем переговоров вводили свои позиции в текст компромиссных документов, либо блокировали предложения демократов (2).

Между III и IV съездами прошел слишком малый срок (несколько больше месяца), чтобы внести какие-то существенные коррективы в расстановку политических сил — она осталась прежней. А на съезде (IV съезд проходил с 21 по 25 мая 1991 г.) завершилась битва за президентство. Были приняты законы "О Президенте РСФСР", "О Конституционном суде РСФСР". Полностью провалилась попытка протащить в текст присяги президента РСФСР клятву верности законам СССР. Результаты III и IV съездов показали со всей очевидностью, что "Коммунисты России" потеряли политическую инициативу.

V съезд народных депутатов РСФСР проходил в два этапа (10-17 июня и 28 октября — 2 ноября 1991 г.), которые по своему политическому содержанию принципиально отличались друг от друга. Эти два этапа разделяет межа в виде августовского путча 1991 г.

Первый этап пришелся на июнь и знаменовался вступлением в должность президента РСФСР Б. Н. Ельцина, а также баталией вокруг избрания председателя Верховного Совета РСФСР. Она сложилась драматично, и на этом этапе закончилась безрезультатно. Главными героями были С. Бабурин и Р. Хасбулатов. Весь смысл противостояния сводился к ответу на вопрос: сможет ли Б. Ельцин добиться победы не только на всенародных выборах, но и в стенах парламента, поставив своего ближайшего оруженосца во главе депутатского корпуса и таким образом несколько обезопасить себя. На кандидатуре С. Н. Бабурина настаивали депутатские группы "Россия", "Аграрный союз", "Промышленный союз", "Отчизна". На кандидатуре Р. И. Хасбулатова — "Демократическая Россия", "Беспартийные депутаты", "Коммунисты за демократию", группа депутатов от национально-государственных образований.

Проиграв бой за пост президента, номенклатура решила сплотиться и сделать все, чтобы во главе парламента поставить своего единомышленника, и ей почти это удалось. Семь туров голосования и неизменное лидерство С. Н. Бабурина, но полной победы не было. В стане демократов не было единства. Например, "Радикальные демократы" не поддержали Хасбулатова, их же собственный кандидат С. Шахрай не прошел в первом туре голосования. Съезд был прерван до осени 1991 г. и это расценивалось как успех демократически настроенных депутатов, а если учитывать то, что произошло в августе, то прозорливость этого решения очевидна.

Август 1991 г. внес существенные коррективы в расстановку политических сил в высшем эшелоне власти. Второй акт V съезда народных депутатов начался практически в новой стране." Провал антиконституционного переворота оказал-

ся провалом для всей тоталитарной системы, основанной на диктате КПСС и господстве консервативного центра” — заявил в своем Обращении к российскому народу Б. Н. Ельцин (3).

Попытка фракции “Коммунисты России” включить в повестку дня работы съезда вопрос о правовой основе указов президента РСФСР о приостановлении деятельности компартии и запрещении изданий КПСС и РКП и о судьбе партийного имущества успеха не имела. Эта неудача показала, что партocrats потеряли на этом этапе шансы на успех при выборах председателя Верховного Совета. Что и подтвердило голосование. Если на первом этапе съезда С. Н. Бабурин набирал, как правило, более четырехсот голосов, то теперь, в конце октября 1991 г. всего только 274, а его оппонент Р. И. Хасбулатов — 559. (Для сравнения: когда на IX съезде возник вопрос об отстранении от должности Р. И. Хасбулатова, то против проголосовали 558 депутатов. Можно сказать, что за полтора года, учитывая сокращение депутатского корпуса в целом, Хасбулатов с лихвой компенсировал потерю своих прежних соратников-демократов за счет новых сторонников из числа прежних оппонентов). Хасбулатов был избран главой парламента. Расстались с портфелями заместителей председателя Верховного Совета РСФСР, поддерживаемые фракцией “Коммунисты России”, Б. М. Исаков и С. П. Горячева.

VI съезд народных депутатов (6 — 21 апреля 1992 г.) проходил в сложной общественно-политической обстановке, которая была связана с ухудшением экономического положения в обществе, обнищанием значительной части населения, обострением межнациональных конфликтов. Работе съезда предшествовало интенсивное обсуждение в прессе важнейших проблем общественной жизни. Пожалуй, не было ни одного выступления в средствах массовой информации, где бы ни затрагивался вопрос о ходе экономической реформы, проводимой правительством и ее последствиях.

На съезде работала группа социологов. Согласно итогам ее опроса, 70% депутатов намерены были выступить. Из них 80% имели замечания и предложения именно к экономической реформе (4). По оценкам экспертов, проанализировавших 11 принципиальных голосований первого дня, твердое намерение лишить президента Б. Н. Ельцина дополнительных полномочий и добиться если не отставки правительства, то по крайней мере, замены в нем ключевых фигур проявили 485 человек, т. е. более половины присутствующих.

Основным вопросом повестки дня съезда большинство депутатов, независимо от политических позиций, считали вопрос о полномочиях президента и отношении к правительству. Проект Конституции был отодвинут на второй план. Съезду предлагалось забрать полномочия у Президента, запретить ему совмещение этого поста с премьерским и обязать в ближайшее время представить парламенту нового главу правительства. Б. Н. Ельцин, пытаясь привлечь на свою сторону представителей директорского корпуса, пообещал укрепить кабинет их представителями и несколько смягчить налоговую политику. Стремясь завоевать симпатии директората, Б. Н. Ельцин, вместе с тем заявил, что не намерен поступаться полномочиями и жертвовать кем бы то ни было из министров, поскольку это означало бы отказ от курса реформ.

8 апреля 1992 г. созданная съездом народных депутатов редакционная комиссия одобрила пункт о лишении Б. Н. Ельцина дополнительных полномочий большинством в два голоса. Хотя большинство депутатов поддерживали это предложение, речи о немедленной отставке правительства не было. Выступивший в прениях депутат С. А. Полозков заявил, что “правительству необходимо поставить двойку и оставить его на второй год, подкрепив к нему “буксир” в виде

премьер-министра". На съезде выступил командующий войсками Содружества независимых государств, маршал Е. Шапошников, который недвусмысленно заявил о поддержке президента и правительства со стороны армии.

Депутаты на съезде в большинстве своем выступали с резкой критикой реформ кабинета Е. Т. Гайдара: в области сельского хозяйства, в области социального обеспечения, в области науки и образования и т. д. Основная борьба развернулась вокруг требования, чтобы Б. Н. Ельцин снял с себя обязанности главы правительства и передал их "настоящему" премьеру, кандидатуру которого должен был утвердить парламент. Итоговое решение оказалось таким: президент должен представить Верховному Совету проект закона о Совете Министров, а также "согласовать" с парламентом кандидатуры премьера и членов правительства.

После VI съезда, произошли некоторые изменения в высших эшелонах власти. Президент пошел на укрепление правительства тремя вице-преьерами из числа крупных руководителей промышленности, а накануне съезда и в процессе его работы "отправил" в отставку ряд своих недавних соратников: Г. Старовойтову (советника по национальным вопросам), М. Полторанина (министра информации), Е. Яковлева (руководителя ТРК "Останкино"), Г. Бурбулиса (государственного секретаря). Заявили о себе во весь голос промышленные круги, пытаясь повлиять на властвующие структуры. Борьба за власть приобретала порой откровенно грубый, провокационный характер, что, конечно, не добавило авторитета властям. А если учесть резкий спад производства (18-20%) и падение жизненного уровня абсолютного большинства населения, то нетрудно понять, в какой сложной обстановке начал свою работу VII съезд народных депутатов России (1 — 14 декабря 1992 г.).

Наиболее влиятельными политическими силами на момент начала съезда были:

— "Гражданский Союз" (ГС) — объединение политических партий: Союз "Обновление", Демократическая партия России, Народная партия "Свободная Россия" и др. "Гражданский Союз" предложил проект консолидации общества путем либеральных реформ, но с опорой на традиции страны, с учетом сложившейся структурно-технологической несбалансированности и монополизма экономики, специфики регионов. Предполагалось осуществлять регулируемый, с минимальными социальными издержками переход к рынку. ГС выступил за сильную власть, активную роль государства в экономике, за правительство "народного доверия", поддерживаемое ведущими фракциями Верховного Совета, партиями и движениями.

— "Фронт национального спасения" (ФНС) — объединение политических организаций: Российский общенародный союз, Союз офицеров, кадеты, христианские демократы, Российский национальный союз (РНС). "Фронт национального спасения" — своеобразное явление политической жизни России, в котором соединились представители некоммунистических и национально-патриотических движений. Можно предположить, что крайности сходятся, и это будет справедливо. Можно, сославшись на авторитетного политика, сказать, что политика — эта такая дама, которая может в своей постели свести, казалось бы, абсолютно несводимых политических лидеров. Однако в основании этого явления лежат социальные причины: и некоммунистические и национал-патриотические силы отражают интересы маргинальных слоев общества. На этой, постоянно расширяющейся — вследствие трудностей переходного периода — социальной базе происходит единение некоммунистической и национал-патриотической идеологии.

Ситуация трактуется одним из их идеологов однозначно: Россия это тонущий корабль, где господствуют сила, мародерство, паника. "Спасение в одном, — пишет этот современный оракул С. Кургинян, — заставить слушать команды и пристрелить любого, кто откажется их выполнять" (5).

Основные идеи изложены в "Политической декларации левой и правой оппозиции", которая главным условием осуществления "подлинно демократических преобразований" ставит "отстранение от власти конституционным путем антинациональной и коррумпированной правящей верхушки". В числе экстренных антикризисных мер предлагается: восстановить единый народнохозяйственный комплекс, федеральные органы согласованного экономического управления, восстановить соотношение цен и оплаты труда на август 1991 г.; установить приоритет государственных инвестиций и льготных кредитов в аграрный сектор; государственное регулирование внешнеэкономических связей; остановить "обвальную" приватизацию; предусмотреть исчерпывающий перечень государственных социальных гарантий. ФНС выступает за активную экономическую роль государства, за комплекс мер, направленных на восстановление единой государственности на территории бывшего СССР.

— "Демократический выбор" — блок проправительственных политических организаций, включающий "Демократическую Россию" и парламентскую фракцию "Радикальные демократы". Последовательно, а иногда и прямолинейно отстаивая политику правительства, "коалиция реформ" значительно подрастеряла своих сторонников и к началу съезда оказалась в явном меньшинстве.

На VII съезд прибыло 984 народных депутата. Уже первые часы работы дали возможность провести прикидку соотношения сил. Народный депутат Н. Федосеев предложил дополнить повестку дня рассмотрением вопроса об обращении съезда в Конституционный суд России с тем, чтобы была дана оценка конституционности действий президента. Фактически с первых минут начала работы оппозиция попыталась реализовать свою угрозу импичмента президенту. Но, как показали результаты голосования, предложение не получило поддержки большинства. За него проголосовало 352 депутата, против — 429. Однако в ходе дальнейшей работы съезда стало очевидным, что депутаты прилагают максимум усилий для ограничения президентской власти. В этой ситуации прервать надвигающуюся узурпацию власти съездом могло только неординарное решение — "взрыв" съезда.

Детонатором такого "взрыва" послужило выступление президента России Б. Ельцина, в жестких формулировках обвинившего съезд в желании узурпировать власть, превратив его, президента, в марионеточную фигуру, а правительство лишить самостоятельности. Третьей судьей в споре Б. Ельцин назвал народ, пусть люди через референдум скажут, за кого они: за президента или за съезд и парламент. Однако народ был заменен на председателя Конституционного суда В. Зорькина. И почти одновременно пошли два принципиально разнящихся процесса. Первый — под эгидой Конституционного суда согласование позиций между законодательной и исполнительной властью. Второй — оставшиеся в зале депутаты (более 600 человек) стали "брать власть в свои руки".

Еще первый съезд принял постановление, которое предусматривало проведение референдума по основным принципам будущей российской Конституции. Однако VII съезд запретил проведение каких-либо референдумов. Изменения, внесенные съездом в Закон "О референдуме", "...являлись антиконституционными. Они нарушили такие основополагающие принципы Конституции, как народовластие, право народа на волеизъявление.

Здесь напрашивается одно отступление общего характера. Наши парламентарии, походя меняя Конституцию, напоминают пешеходов на московских улицах. Горит красный свет светофора. Посмотрел направо, посмотрел налево — машин нет. Пошел. Пешеход спешит. Его действия кажутся оправданными. Точно так же ведут себя и депутаты. В Конституции записано: “*Вся власть в Российской Федерации принадлежит многонациональному народу Российской Федерации*”. Великий принцип народовластия — это красный сигнал светофора на пути любого законодательного органа. Только не такого, каковым является Съезд народных депутатов России, который может принять к рассмотрению любой вопрос, относящийся к ведению Российской Федерации. Депутатский корпус лишает народ его законного права на волеизъявление. И объяснение есть — политическая целесообразность. Пешеход, привыкший ходить на красный свет светофора, в депутатском кресле ведет себя точно так же как и на улице. Иначе он не может. Все в мире связано. Пока депутаты, претендующие на звание политической элиты общества, не будут уважительно относиться к законам, народ не станет законопослушным.

Спор законодательной и исполнительной власти разрешился компромиссом, в результате которого президент лишился не только своего главы кабинета, но и части министров, а эпицентр власти еще более явственно переместился к парламенту. Вместе с тем президент получил возможность “отыгаться” через референдум, назначенный на 11 апреля 1993 г.

18

Избрание В. Черномырдина главой правительства России есть закономерный итог постоянного давления лидеров представительной власти на президента. Своеобразной точкой отсчета можно считать апрель 1992 г., когда оппозиция, оправившись от потрясения августа 1991 г., начала наступление на правительство Е. Гайдара. Под этим давлением Б. Ельцину после VI съезда народных депутатов пришлось “укрепить” правительство Е. Гайдара крупными промышленниками, среди которых был В. Черномырдин. Он сменил, причем явочным порядком, одну из ключевых фигур “команды Гайдара” — В. Лопухина. В этот же период на пост вице-премьера пришел еще один “генерал” от промышленности — Г. Хижа, которого на VII съезде десять депутатских фракций выдвинули на пост главы правительства, но которого президент не включил в список пяти предложенных кандидатов на пост премьер-министра. То есть те перемены, которые произошли в июне, имели далеко идущие последствия. Все три вице-премьера, введенные в состав правительства в июне, реально претендовали на пост главы правительства, и никто, кроме самого Е. Гайдара, из его команды. Лидер “Партии труда” А. Бузгалин, характеризуя ситуацию на съезде, в интервью, данном представителю нашей исследовательской группы, отметил: “Фактически смена кабинета началась полгода назад. Сейчас она завершается де-факто. Она могла протянуться еще некоторое время. И сейчас, несмотря на смену, еще будет продолжаться монетаристский курс, потому что существует инерция”.

Политическая борьба на съезде велась между осуществляемым президентом и правительством курсом на либерализацию экономической ситуации и той государственностью, которую мы унаследовали из прошлого. В ходе формирования нового правительства Президенту удалось сохранить “команду Гайдара”. Назначены два новых вице-премьера и четыре министра: внешних экономических связей, здравоохранения, образования, печати и информации.

Политические партии и движения по-разному оценили это правительство. “Демократическая Россия” посчитала новый кабинет плодом давления на Ельцина, но высказала недовольство лишь Хижей, который считался ставленником

“Гражданского Союза”. “Гражданский Союз” счел назначение В. Черномырдина своей победой, но был не удовлетворен лишь “демроссовским” М. Федотовым. Оппозиционный прокоммунистический блок “Российское единство” не устраивали все министры. Формальный взгляд на ситуацию позволяет утверждать, что произошел номенклатурный реванш. На смену Е. Гайдару пришел В. Черномырдин. Однако это внешний антураж событий, а для того, чтобы сделать более определенное заключение, необходимо было подождать первых действий нового правительства. Однако политическая жизнь России настолько интенсивна, что не дает возможность реализоваться правительству в конкретных экономических действиях, ему приходится постоянно отвлекаться на те или иные политические мероприятия.

Одним из таких “мероприятий” стал VIII (внеочередной) съезд народных депутатов (10 — 13 марта 1993 г.). К этому времени в депутатском корпусе насчитывалось 1033 народных избранника, на съезд прибыло 955. Причиной для созыва внеочередного съезда послужило усиливающееся противостояние законодательной и исполнительной властей в лице их лидеров. Они не смогли согласовать вопросы референдума, который оказался на грани срыва. Необходим был съезд, так как только он обладал полномочиями по отмене референдума или переносу его сроков.

Начиная, пожалуй, с VI съезда борьба идет не внутри депутатского корпуса, а между руководством Верховного Совета и командой Президента, где народным депутатам в большинстве своем отводится роль статистов. VIII съезд со всей очевидностью подтверждает эту мысль. Борьба на нем развернулась, казалось бы, вокруг Конституции и слабой правовой обоснованности Постановления Седьмого съезда народных депутатов Российской Федерации “О стабилизации конституционного строя Российской Федерации”. Однако стержень этой борьбы находится в экономике, точнее в стратегии развития России. Выступавший на съезде В. Шумейко достаточно точно определил суть противостояния: на съезде столкнулись две линии и силы — сторонники продолжения реформы, такой, как она начата и проводится, и противники данной реформы, в которых первый вице-премьер правительства видел носителей идей контрреформы. Олицетворением первой линии выступает Президент, второй — председатель Верховного Совета, который нашел поддержку у вице-президента и председателя Конституционного суда.

Если исходить из того, что конституционный кризис, о котором громко заговорили после седьмого съезда носит не столько конституционный характер, сколько идеологический, что на наш взгляд точнее, то можно предположить, что любая попытка примирить эти две стратегически различные позиции обречены на провал. Борьба вероятно будет вестись до полного уничтожения основных “носителей” одной из стратегий. Конституция в этих условиях используется как инструмент политической борьбы.

Съезд, учитывая несовершенство законодательной базы для проведения всероссийских референдумов и неоднозначную юридическую интерпретацию его результатов, отсутствие у Президента Российской Федерации конституционного права назначать референдум, а также осознавая, что проведение всероссийских референдумов может повлечь за собой опасные последствия для государственной целостности Российской Федерации, признал нецелесообразным проведение всероссийского референдума в настоящее время. Таким образом, Президента вновь, как это было и на седьмом съезде, лишили права обратиться к народу. Понятно, что в этих условиях оставалось ждать реакции президента, которая последовала 20 марта в его телеобращении к народу, в котором он объявил об особом порядке

управления до преодоления кризиса власти. Ряд пунктов телеобращения носил резко конфронтационный характер и противоречил Конституции Российской Федерации. Эти действия Президента повлекли за собой созыв IX внеочередного съезда народных депутатов (26-29 марта 1993 г.).

Только две недели разделяли восьмой и девятый съезды, и мало что изменилось в российской действительности за этот короткий период. Поэтому, девятый съезд можно рассматривать как продолжение восьмого, учитывая только, что противостояние законодательной и исполнительной властей обострилось до предела. Определился и сам съезд в этом противостоянии. Стоило Р. Хасбулатову выйти с согласованной с Президентом позицией, как он был тут же подвергнут обструкции со стороны наиболее крикливой части депутатского корпуса, которая добилась постановления в повестку дня вопросов об отрешении Президента от должности и об отстранении от должности председателя Верховного Совета. Тайное голосование "через кабины" показало, что 617 депутатов (именно такое количество высказалось за отрешение президента от должности) выступают противниками проводимых ныне реформ. За отставку Р. Хасбулатова высказалось всего 339 депутатов, что говорит об истинных намерениях съезда по отношению к председателю Верховного Совета — припугнуть, показать, что никакие уступки президенту они ему не простят.

Вновь основным "инструментом" борьбы стала Конституция, для защиты которой, по мнению Р. Хасбулатова, собирался съезд и с помощью которой, по мнению 42 депутатов из "Коалиции реформ", съезд пытался свергнуть законно избранного президента и разрушить завоеванный в августе 1991-го г. демократический правопорядок.

Съезд, наконец-то, принял решение о проведении референдума, утвердив перечень вопросов таким образом, чтобы лишить президента каких-либо шансов получить ощутимое большинство на референдуме. В постановлении по основному вопросу повестки дня — о мерах по сохранению конституционного строя — полномочия Президента были еще урезаны, последние указы признаны неконституционными. Поручено сформировать коалиционное правительство национального согласия.

Почти на каждом съезде объектом повышенного внимания являлись средства массовой информации. На девятом съезде это повышенное внимание было доведено до своего логического завершения. Съезд принял постановление "О мерах по обеспечению свободы слова на государственном телерадиовещании и в службах информации", в результате реализации которого телевидение и радио должно перейти в ведение представительных органов власти.

Рассматривая итоги очередного внеочередного съезда можно с уверенностью сказать, он еще больше обострил политический конфликт, еще резче обнажил противостоящие силы. Стало очевидным, что в рамках существующих структур данный конфликт практически не разрешим. Необходимы новые выборы, которые несомненно изменят всю конфигурацию политических сил России.

Опыт работы девяти съездов показывал, что у съезда народных депутатов нет будущего. Съезд проявил все негативные черты чрезмерно многочисленной структуры — неспособность организовать плодотворную работу такого большого количества депутатов при митинговой форме их поведения и дороговизне мероприятий. Нельзя также признать разумным наличие двух законодательных органов, один из которых занимает подчиненную позицию по отношению к другому. Верховенство съезда народных депутатов Российской Федерации определялось как тем, что он избирал членов Верховного Совета, так и поручениями, которые он давал Верховному Совету.

По существу в России функционировали два высших государственных органа, выполняющих сходные задачи. Как съезд народных депутатов, так и Верховный Совет наделяются правом принимать законы. При этом законы, принятые Верховным Советом не должны противоречить актам, изданным съездом. А Съезд полномочен отменить законодательные акты, принятые Верховным Советом. Если добавить к этому президентское право издавать законы, которым его наделил V съезд, а также конституционную возможность принять к рассмотрению любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации, а следовательно и вопрос о Президенте России, то становится понятным митинговое противостояние политических сил накануне и в период съездов. Политическая борьба обостряется до предела, что мало способствует рациональной работе над законами. Поэтому съезд не стал, да и не мог стать эффективно работающим учреждением.

Верховный Совет — парламент

Наряду со съездом важнейшим институтом законодательной власти выступает Верховный Совет Российской Федерации, который и получил звучное и не всегда привычное для русского человека название — парламент. В Верховном Совете Российской Федерации все эти годы действовали 8 постоянных комиссий палат и 20 комитетов Верховного Совета. Даже беглый просмотр названий говорит об определенном перекосе в организации работы. Многие комитеты и постоянные комиссии дублируют друг друга. Фактически одна и та же сфера деятельности у постоянной Комиссии Совета республики по социальной политике и у комитетов: по делам женщин, охраны семьи, материнства и детства; по делам молодежи; по делам инвалидов, ветеранов войны и труда. Близки по содержанию своей работы комитеты: по правам человека; по законодательству; по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью.

Законопроектную деятельность Верховный Совет осуществлял на сессиях. В качестве иллюстрации интенсивности работы Верховного Совета приведем некоторые цифры. За время с 22 апреля по 10 ноября 1992 г. Верховный Совет принял 1073 правовых акта. Среди принятых документов: 53 закона Российской Федерации; 268 постановлений Верховного Совета; 390 постановлений и указов Президиума Верховного Совета; 281 распоряжение председателя Верховного Совета и его заместителей; 10 заявлений и обращений Верховного Совета; 49 постановлений Совета национальностей; 22 постановления Совета республики. Однако эффективность деятельности Верховного Совета вряд ли можно измерить только количеством принятых законов и постановлений. Необходимо взглянуть на эффективность самих законов, насколько они “работают” в реальной действительности. С этой целью нами был проведен опрос экспертов. В состав экспертов вошли 227 человек непосредственно занятых реализацией законов в ведущих министерствах и ведомствах, исполнительных органах. Были сформулированы основные требования к закону. В идеале, по нашему мнению, закон должен быть:

- своевременным;
- не устаревшим;
- внутренне непротиворечивым;
- не противоречащим другим законам, регулирующим отношения в данной области;
- обладающим механизмом реализации;
- охватывающим весь круг отношений, для регулирования которых он предназначен;

- не требующим для своей реализации принятия других подзаконных актов;
- все нормы закона должны быть “работающими;”
- доступным, понятным для применения на практике.

В процессе опроса требовалось выяснить, насколько законы, принятые Верховным Советом, отвечают вышеперечисленным критериям. Ответы предполагали четырехуровневую шкалу. Для упрощения представленные результаты мы свели к двум показателям: первый — суммарный результат позиций — “соответствует данному критерию полностью или в основном”; второй — “не соответствует, мало соответствует”. Другими словами, или данное качество присуще закону, или практически отсутствует. Причем речь идет о законах, с которыми респондент непосредственно работает как представитель органов власти и управления.

Рассмотрим прежде всего усредненное мнение опрашиваемых о всех законах, попавших в поле зрения респондентов. (Для того, чтобы напомнить, а, следовательно, и повысить надежность результатов, опрашиваемым был предложен список из 63 законов). Полученные данные позволяют дать некоторую обобщенную характеристику качества законопроектной деятельности Верховного Совета. Сразу же скажем, что расхожее мнение о том, что “законы не работают” не совсем подтвердилось в ходе опроса (см. табл. 6):

Таблица 6

Оценка депутатами качества законопроектной деятельности Верховного Совета России
(в % к числу опрошенных)

Критерии оценки законов	в целом соответствуют	практически не соответствуют	итоговый индекс
Своевременность закона	76	18	0,58
Неустарелость закона	65	29	0,36
Внутренняя непротиворечивость	52	33	0,19
Непротиворечивость другим вновь принятым законам, регулирующим отношения в данной области	54	32	0,22
Наличие механизма реализации	40	47	-0,07
Охватывает весь круг отношений, для регулирования которых он предназначен	45	42	0,03
Не требует подзаконных актов	27	61	-0,34
Все нормы закона работают эффективно	29	56	-0,27
Доступен, понятен для применения на практике	47	40	0,07

Таким образом, по мнению опрошенных, законы, с которыми они работают, в основном, своевременны и непротиворечивы, но не всегда доступны для понимания и не охватывают весь круг отношений, а также, как правило, не имеют механизма реализации, требуют значительного количества подзаконных актов и, как следствие этого — их нормы не работают. Как говорится, “хороша вещь, но не для нас”.

О каких же законах идет речь? В поле зрения опрошиваемых попали такие важные законы как: “О предприятиях и предпринимательской деятельности”, “О местном самоуправлении”, “О милиции”, “О собственности в РСФСР”, “О краевом, областном совете народных депутатов и краевой, областной администрации”, “О налоге на добавленную стоимость”, “О занятости населения в РСФСР”, “О приватизации муниципальных и государственных предприятий в РСФСР” и ряд других законов.

Проанализируем в качестве примера индексы эффективности наиболее важных в современной ситуации законов. Прежде всего, это Закон о предприятиях и предпринимательской деятельности. Его индекс в сопоставлении с индексом — оценкой по всему комплексу принятых законов выглядит следующим образом (см. табл. 7):

Таблица 7

Оценка депутатами эффективности Закона о предприятиях и предпринимательской деятельности

	индекс	средний индекс
Своевременность закона	0,63	0,58
Неустарелость закона	0,50	0,36
Внутренняя непротиворечивость	0,40	0,19
Непротиворечивость другим вновь принятым законам, регулирующим отношения в данной области	0,33	0,22
Наличие механизма реализации	0,03	-0,07
Охват всего круга отношений, для регулирования которых он предназначен	0,00	0,03
Не требует подзаконных актов	-0,33	-0,34
Все нормы закона работают эффективно	-0,13	-0,27
Доступен, понятен для применения на практике	0,17	0,07

Эти данные свидетельствуют, что по основным показателям этот закон выглядит на общем фоне гораздо лучше, хотя он разделяет и типичные недостатки свойственные другим актам парламента. Закон был подготовлен Комитетом по вопросам экономической реформы. При ответе эксперты, анализирующие данный документ, обратили внимание на два аспекта его несовершенства. В частности, было предложено его дополнить (ст. 13) понятиями “концерн”, “ассоциация”, “холдинг”, определить правовой статус таких объединений и их взаимоотноше-

ния с органами государственного управления, с собственником имущества или органом, кому это право делегировано. Предложено также разграничить формы собственности и право распоряжения государственным имуществом. Эксперты рекомендуют для реализации данного закона принять постановления правительства: о лицензировании видов деятельности (объединенный акт по лицензированию); о порядке создания, деятельности, реорганизации и ликвидации объединения, предприятия.

А вот показатели других законов, подготовленных тем же комитетом (см. табл. 8). Это Закон о конкуренции и ограничении монополистической деятельности (позиция 1), Закон о собственности (позиция 2) и Закон о приватизации государственных и муниципальных предприятий (позиция 3). Для наглядности сравним эти показатели со средними.

Таблица 8

Оценка депутатами законов по экономической реформе

Оценки	средний индекс	индекс закона		
		1	2	3
Своевременность закона	0,58	0,33	0,33	0,67
Неустарелость закона	0,36	0,33	0,00	0,67
Внутренняя непротиворечивость	0,19	0,33	0,11	0,33
Непротиворечивость другим вновь принятым законам, регулирующим отношения в данной области	0,22	-0,33	0,33	0,33
Наличие механизма реализации	-0,07	0,33	-0,44	0,17
Охват всего круга отношений, для регулирования которых он предназначен	0,03	-0,33	-0,11	0,17
Не требует подзаконных актов	-0,34	-0,33	-0,11	-0,67
Все нормы закона работают эффективно	-0,27	-0,33	-0,33	0,17
Доступен, понятен для применения на практике	0,07	-0,33	-0,11	0,00

Наиболее низкая оценка пользователями дана Закону о собственности, который, судя по всему, не соответствует современным требованиям. Остальные акты страдают общераспространенными недостатками. Обращает на себя внимание, что Закон о приватизации государственных и муниципальных предприятий требует огромного количества подзаконных актов для своей реализации.

Эти три закона являются ключевыми в экономическом реформировании общества. Эксперты обратили внимание на ряд необходимых дополнений к этому блоку законов. Для повышения эффективности "антимонопольного закона"

предлагается, например, принять постановление правительства о создании параллельных структур в сфере производства и обращения, а также нормативный акт, направленный на финансирование мероприятий по расширению выпуска дефицитных товаров. По мнению экспертов, в целях реализации положения равной защиты всех форм собственности необходимо принять закон о внесении изменений в действующий Уголовный Кодекс РСФСР, то есть объединить главы 2 и 5 в единую главу УК. В УК РСФСР должна быть глава "Преступления против собственности", нормы которой устанавливали бы единую ответственность за посягательство на любое чужое имущество.

Эксперты предлагают принять Указ президента РФ или Постановление правительства РФ о реальном обеспечении права собственника на возмещение ему государством ущерба причиненного преступлением. (Хотя данная правовая норма имеется, но она не реализуется на практике). К данному Указу (Постановлению) принять положение о порядке возмещения государством ущерба, нанесенного собственнику преступлением.

"Закон о приватизации государственных и муниципальных предприятий" требует, по мнению экспертов, дополнительного Постановления правительства "О порядке приватизации арендных предприятий", высказывается мнение о необходимости систематизации (кодификации) актов, связанных с приватизацией государственных и муниципальных предприятий.

Проведенный анализ показывает, что большинство законов отражают общественную потребность, так как они воспринимаются как своевременные и необходимые для субъектов власти и управления. В качестве примера можно сослаться на такие законы, как Закон о конкуренции и монополистической деятельности, Декларацию прав и свобод граждан.

Второй вывод состоит в том, что принимавшиеся Верховным Советом законы не в полной мере учитывали все оттенки отношений, для регулирования которых они предназначены. Безусловно, наша реальность развивается достаточно быстро, появляются такие явления, о существовании которых общество и не подозревало несколько месяцев назад. Однако при хорошем уровне концептуальной проработки все эти вновь появляющиеся отношения так или иначе должны входить в круг регулируемых законом. Это лишний раз подтверждает необходимость достаточно мощной экспертно-аналитической структуры, обеспечивающей в парламенте законопроектный процесс.

Третий вывод говорит о том, что отсутствие механизмов реализации законов, ставит под сомнение усилия, предпринимаемые депутатами. Наличие механизмов реализации закона предполагает достаточно развитую институциональную структуру общества, включая судебные и правоохранительные органы, а также определенный уровень правосознания и правовой культуры, когда законопочитание становится общественной добродетелью граждан. Поэтому устранение данного недостатка предполагает достаточно длительный период развития государственности на правовых основаниях.

И, наконец, последний вывод следует из анализа восприятия законов субъектами управления и власти. Слабый учет особенностей тех субъектов, которые применяют данный закон, приводит не просто к его негативному восприятию, а отрицательному отношению к центральным органам власти и управления и прежде всего к Верховному Совету. А это разрушает политическую стабильность общества, создает предпосылки для установления авторитарного режима.

Таким образом, повышение социальной эффективности законопроектной деятельности зависит как от долгосрочных факторов, так и от тех условий, которые

необходимо учитывать в настоящее время. К краткосрочным факторам относится прежде всего концептуальная проработка стратегии законотворческого процесса в целом, во главе угла которого должна стоять Конституция страны. Далее, это учет особенностей субъектов власти и управления, а также менталитета населения. Важным фактором является слаженная деятельность комитетов и комиссий ВС, экспертов и сотрудников аппарата ВС.

Одна из "российских" особенностей парламента заключалась в существовании образования под названием Президиум Верховного Совета. В ходе опроса неоднократно приходилось слышать достаточно нелестные отзывы в адрес Президиума, как органа, который присвоил себе руководящие функции, благодаря чему он нередко манипулирует депутатами в собственных целях. Распространено мнение, что "в большинстве случаев протаскивается то решение вопроса, которое было принято в кабинетах руководства Верховного Совета". Опрос, как показано в табл. 9, не подтверждает однозначно негативной оценки депутатами деятельности Президиума. Одни виды его работы оцениваются позитивно, по отношению к другим наблюдается явно негативная оценка. Вот распределение оценок депутатами функций Президиума (в % к числу опрошенных).

Таблица 9

Оценка депутатами деятельности Президиума Верховного Совета России

Функция Президиума	оценка	
	положительная	отрицательная
Контроль за подготовкой и прохождением законопроекта	61	33
Организация сессий Верховного Совета	64	33
Координация деятельности комитетов и комиссий	33	46
Кадровые вопросы	29	49
Контроль за исполнением принятых ВС решений	20	71

Большинство депутатов дает позитивную оценку таким направлениям деятельности ВС, как контроль за подготовкой и прохождением законопроектов и организация сессий ВС. Таким образом, выполнение Президиумом этих функций в целом оценивается положительно. Однако следует признать, что уровень негативных оценок и по этим направлениям достаточно высок — третья часть депутатов дает отрицательные оценки. К тому же следует указать на то, что значительная часть депутатов (от 2 до 18%) затруднилась ответить на поставленные вопросы. Что касается оценки остальных функций, то наиболее резкая дана контролю Президиумом за исполнением решений, принятых Верховным Советом.

Опрос показывает, что Президиум пока не создал действенных механизмов и соответствующих им органов контроля за выполнением законов. Однако справедливости ради нужно сказать, что задача эта под силу лишь всему депутатскому корпусу. Контроль за выполнением законов может быть реализован как на уровне специальных органов, так и на уровне деятельности каждого из депутатов. Нельзя не видеть стремления отдельных депутатов переложить функцию контро-

ля целиком на Президиум, тем самым сняв с себя ответственность за принимаемые решения. Президиум же, взяв целиком и полностью на себя функцию контроля, рискует дать депутатам лишние основания для критики своей деятельности.

Оценка деятельности Президиума свидетельствует и о том, что его функции пока не определены достаточно четко. Если в этом органе должны доминировать властные функции, а координационные будут им подчинены, тогда требования депутатов вполне справедливы. Если же основная функция Президиума состоит в координации работы депутатов, тогда их критика относительно недостаточного контроля за исполнением принятых ВС решений не вполне оправдана. В этом случае Президиум становится центральным органом согласования интересов различных депутатских групп, основным организатором совместной работы, главным посредником в отношениях законодательной и исполнительной власти. Однако на современном этапе деятельность Президиума следует прямо признать малоэффективной, так как в общем балансе оценок преобладают негативные.

Эффективность депутатской работы во многом определяется организационной и координационной работой Палат ВС и их аппарата. Опрос свидетельствует, что депутаты руководство Палат оценивают позитивно: 56% опрошенных удовлетворены сложившимися с ними отношениями и лишь 19% — не удовлетворены. К тому же лишь 5% депутатов отметило недостаток информации о решениях, принимаемых в Палатах, что говорит о достаточном уровне их информированности об этих решениях или же о том, что решения палат не очень значимы для депутатов. Вместе с тем среди членов Совета республики 25% опрошенных не удовлетворены сложившимися с руководством своей палаты отношениями, а 11% указали на отсутствие этих отношений. Аналогичная ситуация и в отношениях депутатов с руководством Совета национальностей. Это говорит о том, что руководство Палат недостаточно активно взаимодействует с рядовыми членами комитетов и комиссий, не всегда информирует их о принимаемых решениях и готовящихся проектах.

Парламентские фракции

Всего на съезде народных депутатов Российской Федерации 1068 мест. На начало марта (1993 г.) было существовало 1033 депутатов Российской Федерации. 35 мест вакантны: в основном, депутаты выбывают в связи с назначением на министерские посты. На заседаниях съезда присутствуют, как правило, 800 — 900 депутатов. Например, на IX съезде в голосовании “через кабины” участвовало 924 депутата.

Одной из характерных черт истинного парламента является наличие политических фракций и определенная фракционная дисциплина. Первые фракции стали создаваться уже на I съезде народных депутатов, однако, наиболее полно фракционная деятельность была представлена на VI, VII и последующих съездах, когда произошла институционализация политических интересов.

Примерно 840 депутатов в начале апреля 1992 г. (накануне VI съезда) состояли в 13 зарегистрированных и одной незарегистрированной фракции. При этом 30 депутатов состояли одновременно в двух фракциях (что, в принципе, не положено по регламенту), а один депутат — даже в трех (что тем более не позволено). Соответственно, около 200-210 депутатов на начало VI съезда народных депутатов Российской Федерации не определились по фракциям. Некоторые из них ушли, например, после августа 1991 г. из фракции “Коммунисты России” и

никуда после этого не прибились, или же всегда игнорировали и фракции, и сами заседания съезда. Другие — имеют оригинальные взгляды, независимый характер и самодостаточную известность. Например, Н. Травкин, которому фракционный нейтралитет не помешал на IX съезде выступить по списку от фракций. Эти депутаты сами куда-то записываться не торопятся, а записывать их куда-то без спросу координаторы фракций побаиваются (с малоизвестными депутатами такое происходит нередко). Необходимо также заметить, что в деятельности каждой фракции (даже самой крупной) реально принимает участие человек 15—20, а остальные часто даже не помнят в точности, в какой фракции они состоят.

На VI съезде народных депутатов Российской Федерации социологическая служба “Мониторинг” провела исследование “Политический портрет фракций российского парламента” (6). Опираясь на численный состав фракций и поименное голосование по принципиальным вопросам, исследователи попытались определить политическое лицо этих депутатских групп: степень сплоченности внутри фракции, степень поддержки Президента, уровень оппозиционности к правительству, уровень приверженности идеям патриотизма.

28

Степень сплоченности определялась по “единомыслию” при голосовании. Его предельное значение 100% (все члены фракции голосуют единообразно), минимальное значение — 0 (позиции членов фракции делятся ровно пополам). Результаты поименного голосования позволили выяснить, что наиболее сплоченными являются группы “Коммунисты России” (индекс 69,5) и “Демократическая Россия” (65,9). Это говорит о том, что эти фракционные группы наиболее близки к тому, чтобы называться политическими партиями. А если посмотреть на историю их образования, то можно сказать, что в этих политических фракциях, как ни в каких других, сохранились традиции партийной дисциплины, имеющие свои истоки в КПСС. Самый низкий уровень групповой сплоченности у депутатской группы “Смена” (30,4), “Промышленный союз” (33,6), “Суверенитет и равенство” (41,0).

За показатель отношения к Президенту со стороны фракций авторы исследования взяли поименное голосование по вопросу о внесении в повестку дня съезда вопроса о соответствии создания СНГ Конституции и итогам Всесоюзного референдума 17 марта 1991 г. А таким показателем отношения к правительству стало предложение депутата Б. Исакова о недоверии к правительству. Значения колеблются от +100 (поддержка этих предложений) до — 100 (голосование против них) (см. табл. 10):

Полученные данные позволяют с известной долей условности разделить эти фракции на три группы. Фракции, поддерживающие Президента и правительство: “Демократическая Россия”, “Радикальные демократы”, “Беспартийные депутаты”, “Левый центр”, “Рабочий союз”, “Свободная Россия”; фракции, оппозиционные правительству и Президенту: “Коммунисты России”, “Отчизна”, “Аграрный союз”, “Россия”; фракции, для которых отношение к Президенту и правительству не является принципиальным.

В конце работы VI съезда народных депутатов, по сообщению его пресс-центра, политическое самоопределение его участников выглядело следующим образом: из 1049 народных депутатов 829 (79%) входят в состав 13 политических фракций. Среди 246 членов Верховного Совета в работе фракций участвуют — 211 человек (85,8%), из 348 депутатов, работающих на постоянной основе в Верховном Совете, к фракциям принадлежит 298 чел. (85,6%) (см. табл. 11):

Отношение депутатов к президенту и правительству в период VI съезда

Фракции	Президент	Правительство
Коммунисты России	+69	+80
Отчизна	+66	+62
Аграрный союз	+55	+72
Россия	+46	+52
Промышленный союз	-3	+1
Смена	-7	-20
Суверенитет и равенство	-10	-13
Свободная Россия	-52	-61
Рабочий союз России	-64	-22
Левый центр	-76	-71
Беспартийные депутаты	-77	-68
Радикальные демократы	-79	-86
Демократическая Россия	-91	-74

На VI съезде было образовано три депутатских блока.

1. «КОАЛИЦИЯ В ПОДДЕРЖКУ РЕФОРМ» объединила как индивидуальных членов, так и представителей фракций «Демократическая Россия», «Свободная Россия», РПР/СДПР, «Радикальные демократы». В блок вошли около 300 депутатов.

2. «ЦЕНТРИСТСКИЙ БЛОК СОЗИДАТЕЛЬНЫЕ СИЛЫ» объединил фракции «Рабочий союз России», «Промышленный союз», «Смена (Новая политика)». В блок вошли 164 депутата.

«ОППОЗИЦИОННЫЙ БЛОК РОССИЙСКОЕ ЕДИНСТВО» объединяет фракции «Россия», «Отчизна», «Аграрный союз», «Коммунисты России» (всего 310 депутатов).

Информационно-аналитическая группа Президиума Верховного Совета России путем анализа результатов 40 поименных голосований пришла к следующим заключениям. Из 1049 депутатов съезда: безусловно поддерживают курс реформ президента — 135 депутатов; поддерживают — 105 депутатов; скорее поддерживают, чем не поддерживают — 110 депутатов; скорее не поддерживают, чем поддерживают — 117 депутатов; не поддерживают — 192 депутата; безусловно не поддерживают — 379 депутатов. Отсутствовали при голосовании 11 депутатов.

По результатам этого же анализа социально-профессиональный состав «политических групп» выглядит следующим образом:

Численность политических фракций (на конец работы VI съезда)

Фракция	Всего	В т. ч. члены ВС	В т. ч. работающие на пост. основе
Аграрный союз	149	16 (10,7%)	15 (10,1%)
Беспартийные депутаты	44	16 (36,3%)	29 (65,9%)
Демократическая Россия	73	16 (21,9%)	38 (52,1%)
Коммунисты России	58	18 (31,0%)	20 (34,5%)
Отчизна	53	13 (24,5%)	13 (24,5%)
Промышленный союз	73	5 (6,8%)	8 (10,9%)
Рабочий союз	41	11 (26,8%)	11 (36,6%)
Радикальные демократы	45	11 (24,4%)	20 (44,4%)
Россия	50	15 (30,0%)	18 (36,0%)
РПР/СДРП-Левый центр	67	21 (31,3%)	38 (52,1%)
Свободная Россия	64	13 (20,3%)	23 (35,9%)
Смена (Новая политика)	50	22 (44,0%)	30 (60,0%)
Суверенитет и равенство	51	26 (51,0%)	20 (39,2%)

Примечание: ряд депутатов работает на постоянной основе и являются членами Верховного Совета, ряд является только членами Верховного Совета, поэтому проценты по второму и третьему столбцу даны только относительно общего количества членов фракции.

	Р	КР	П	КП
Высший эшелон управления	23	2	199	118
Средний эшелон управления	102	25	275	173
Низший эшелон управления	113	40	110	46
Представители рядовых профес.	122	68	104	42

Где: Р — сторонники реформ (общее число),
 КР — число "крайних", наиболее последовательных сторонников реформ,
 П — противники реформ (общее число),
 КП — число "крайних", непримиримых противников.

VI съезд завершил свою работу и со всей очевидностью показал свою неэффективность, более того, заявил о себе как об институте, препятствующем осуществлению прогрессивных идей, тормозящем реформы. Его, конечно, нельзя оставлять в том виде, в каком он существует; необходим постоянно действующий, работающий на профессиональном уровне парламент.

На VII съезде была проведена перерегистрация депутатских фракций. Фракционная структура Верховного Совета (после ротации на VII съезде) выглядит, как показано в табл. 12, следующим образом.

Такова ситуация, вырисовывающаяся на последних съездах, однако, какова роль депутатских фракций в законотворческом процессе Верховного Совета? В представительных органах развитых стран депутатские фракции выступают одними из основных политических субъектов, активно участвующими в формировании руководящих органов, организации законопроектной работы, контроле за выполнением принятых законов, отслеживании и оценке поведения оппонентов, поддержании установленных правил игры, не говоря уже о дисциплине своих членов. В Верховном Совете фракции так и не определили своего места и функций. Об этом свидетельствует то, что лишь 31% опрошенных депутатов постоянно и часто работают в своих депутатских фракциях, 36% опрошенных работают во фракциях от случая к случаю, остальные же респонденты в депутатских фракциях не участвуют или не сочли нужным сообщить о своем отношении к ним.

Исследование показало, что на сегодня депутатские фракции, как и политические партии, еще не сложились в качестве полноценного политического субъекта. Поэтому их правомерно рассматривать как квазифракции. Для них характерна слабая фракционная дисциплина. Лишь 40% активных участников фракций и 11% пассивных руководствуются при принятии того или иного законопроекта решением своей фракции. Абсолютное большинство (от 82% до 92%) предпочитает, несмотря на решение фракции, прислушиваться еще и к собственному внутреннему голосу, экспертам или руководствоваться интересами избирателей.

Согласно опросу, практически все депутатские фракции (особенно демократической ориентации) являются крайне подвижными и неустойчивыми образованиями. Переход из активных участников фракционной жизни в пассивные или даже полный отход от фракции встречается довольно часто. Это весьма негативно действует на политический климат в Верховном Совете и прежде всего на расстановку сил в комитетах и комиссиях. Довольно часто происходит и такое, когда фракция неожиданно мобилизует своих настоящих и бывших сторонников, тем самым становясь внушительной силой. Это явление также выступает дестабилизирующим фактором.

Если для активных участников фракций характерны роли "критика", "генератора идей", то для не участвующих — роли "организатора", "разработчика идей". В данном случае мы имеем дело с еще одним подтверждением того обстоятельства, что депутаты-активные члены фракций не склонны к кропотливой работе над альтернативными законопроектами, конструктивным дискуссиям по поводу текстов правовых конструкций. Во всяком случае, депутаты, активно работающие во фракциях, не воспринимают это в качестве главной задачи фракции. Им важнее сформулировать и бросить в зал оригинальную, с их точки зрения, идею, чем заниматься ее разработкой. Члены фракций с трудом воспринимают критику в свой адрес, даже от людей близких по убеждениям; кроме того, склонны политизировать технические проблемы законопроектной работы. Опрос показал, что информационная недостаточность в равной мере присуща как активным членам фракций, так и депутатам, стоящим вне фракций, что является еще одним подтверждением, что фракции на сегодня мало приспособлены к эффективной законопроектной работе. Данные исследования говорят о том, что степень причастности к работе фракций мало влияет на характер личных взаимоотношений между депутатами — членами как своих, так и других комитетов. Конфликты чаще происходят с депутатами-членами одной фракции: 35% оп-

рошенных из тех, кто работает во фракции от случая к случаю, выразили неудовлетворенность существующими во фракции взаимоотношениями и, скорее всего, вследствие этого и отказались от активной работы в ней.

Таблица 12

Политическая структура Верховного Совета
(в период VII съезда)

Блоки, фракции	Общая членность фракций	Представи- тельство в ВС РФ	Удельный вес в структуре съезда и ВС (в %)
ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ЦЕНТР	168	64	16,2/25,7
Фракции:			
Левый центр-Сотрудничество	62	18	6,0/7,2
Свободная Россия	56	20	5,4/8,0
Суверенитет и Равенство	50	26	4,8/10,4
СОЗИДАТЕЛЬНЫЕ СИЛЫ	157	50	15,1/20,1
Фракции:			
Смена-Новая политика	53	26	5,1/20,1
Промышленный союз	52	5	5,0/2,0
Рабочий союз — Реформы без шока	52	19	5,0/7,6
РОССИЙСКОЕ ЕДИНСТВО	303	55	29,2/22,1
Фракции:			
Аграрный союз	130	13	12,5/5,2
Россия	55	15	5,3/6,0
Отчизна	51	10	4,9/4,0
Коммунисты России	67	17	6,4/6,8
ФРАКЦИИ, НЕ ВХОДЯЩИЕ В БЛОКИ	204	32	19,6/19,3
Демократическая Россия	49	10	4,7/4,0
Радикальные демократы	50	10	4,8/4,0
Согласие ради прогресса	53	12	5,1/4,8
Родина	52	16	5,0/6,4

Исследование выявило отчетливую зависимость между степенью включенности в деятельность депутатских фракций и активностью работы в своем избирательном округе. Так, 45% депутатов, активно действующих во фракциях, постоянно и часто занимаются работой в своем избирательном округе, а из депутатов, изредка работающих во фракциях — только 20%. 75% активных депутатов заняты решением проблем своего избирательного округа в органах власти и управления, а среди пассивных таких — 63%. Это лишний раз подтверждает, что депутаты объединяются во фракции скорее на основе общности корпоративных и территориальных интересов, чем политических.

Тем не менее причастность к фракции влияет, хотя и не столь значительно, на уровень удовлетворенности депутата своей работой. Просматривается также и влияние данного фактора на жизненные планы депутатов: среди тех, кто не участвует в работе фракции, больше желающих вернуться к своей прежней профессиональной деятельности, чем среди активных членов парламентских фракций (соответственно 28% и 18%). С другой стороны, среди последней группы депутатов больше желающих заниматься государственной деятельностью в представительных или исполнительных органах, чем среди первой.

Исследование также показало, что пока депутатские фракции еще не приобрели подобного им статуса, но в случае изменения закона о выборах народных депутатов и голосования по партийным спискам роль фракций сильно возрастет. На них ляжет значительная часть нагрузки по организации предвыборной борьбы, а затем и работы в Верховном Совете. И поскольку члены фракций уже приобрели опыт политической деятельности, а также явно выражают склонность к ней, они составят ядро профессиональных политиков новой формации. Конечно, значительная часть депутатских групп претерпит изменения, некоторые распадутся, но будущее, с нашей точки зрения, за депутатскими фракциями как основными политическими субъектами Верховного Совета.

Некоторые выводы

Первые опыты парламентаризма подтверждают мысль о неповторимости России как политического и духовного целого. Эта неповторимость усугубляется сложностью перехода от управления страной на основе соблюдения партийной дисциплины к управлению на основе закона. Анализ первого опыта существования представительной власти суверенной России, избранной весной 1990 г., позволяет сформулировать ряд детерминант, определяющих темпы и направления изменений данного института властной структуры России.

Первое. Национально-территориальные особенности России. Известное утверждение славянофилов гласит, что Запад управляется законами, а Россия — святоотеческими традициями и моральным авторитетом ее правителей. Власть обычаев и традиций в противовес законам. Распад Советского Союза и возникновение на его пепелище российской государственности повлекло за собой крах правовой системы регулирования общественных отношений и привело к крушению традиций, неписаных законов, норм. Возникла объективная потребность в совершенно новой правовой базе. Великий В. О. Ключевский писал: "Люди хватаются за писанный закон, когда чувствуют, что из под ног ускользает обычай, по которому они ходили" (7). Вот это противоречие — объективная потребность опереться на закон и столь же объективная черта — поклонение традициям и моральному авторитету породило своеобразную ситуацию, когда Верховный Совет "печет" законы, эксперты, которые с ними непосредственно работают, оценивают их положительно, а "массовое сознание" воет от разгула беззакония во всех сферах общественной жизни. Показательны в этом плане "выезды" первых лиц различных ветвей власти в те или иные регионы необъятной России, когда каждый из них везет в своем самолете или несколько мешков денег для покрытия отсутствующей денежной массы, или в папочке очередной указ с представлением льгот территории, или смещением очередного зарвавшегося вассала. Воистину мало что изменилось в русском Отчестве: "Вот приедет барин, барин все рассудит".

Второе. Политический кризис, начавшийся с попыток передать власть от партии к советам, ускорившийся в августе 1991 г. и выразившийся в условиях 1991-1993 гг. в целом ряде фактов: в противостоянии законодательной и исполнительной властей; в противоборстве сторонников и противников рыночных реформ; в перерождении демократических сил и номенклатурном реванше; в персонификации противостояния нескольких ключевых фигур на политическом небосклоне и личном невосприятии друг друга. На фоне этого противостояния происходит процесс отчуждения народа от власти. Иллюстрацией этому может послужить провал выборов в представительные органы власти в Дмитровском районе Подмосковья и Краснодарском крае. Однако отчуждение от власти — далеко не однозначный процесс. В нем есть свои положительные стороны. Показателем жизнестойкости любого общества является тот факт, что люди могут обходиться без помощи правительства. Падение интереса россиян к дискуссиям на съездах, сессиях показывает, что население сосредоточило свои усилия на собственном участии в своей судьбе. В этих сложных условиях оно нарабатывает иммунитет к политическим потрясениям. Имея богатый опыт выживания в условиях тоталитарной системы, оно использует его при “разгуле” свободы и демократии.

34

Вместе с тем, потеря властью своей социальной базы в период общественного реформирования приводит к нелегитимности любого органа власти. Не случайно президент, избранный народом и долгое время утверждающий, что он представляет весь народ, в декабре (1992 г.) заговорил о создании президентской партии. Стало очевидным, что опираться на такую разноликую массу, как народ, в сложившихся к этому периоду условиях, значило обречь себя на неустойчивую социальную базу. Мандат доверия народа потребовал более определенного подкрепления, чем сам народ.

Третье. Характер политической элиты в современной России. Власть в России, как известно, носит ярко персонализированный характер, поэтому в отсутствии демократических традиций, четких правовых норм очень важно, кто определяет политику государственного строительства, каковы его человеческие качества. Индивидуально-личностное наполнение властных отношений, базирующееся на статусно-правовых нормах, и определяет во многом судьбу парламентаризма в России. В перспективе можно ожидать смены политических элит, прихода на смену посткоммунистической номенклатуре прагматиков-государственников. Они справедливо выступают за сохранение и укрепление государства, отдают ему приоритет над личностью. Особенность ситуации заключалась в том, что парламентарии при их, казалось бы, полной поддержке укрепления государственности объективно и неизбежно выступали тормозящим фактором ее укрепления. Возрождение государственности возможно только на основе сильной новой элиты, которая действует в едином русле. А парламент 1990-1993 гг. — это многоголосица, разномнения, на базе которых создаются иногда такие законы, которые не влекут за собой усиление государственности. Усиление государственности неизбежно связано с усилением исполнительной власти, бюрократии, т. е. того, против чего так интенсивно возражали депутаты. Сильным может быть только самостоятельное правительство, а не полностью подконтрольное народному вече, которое иногда напоминает российский парламент.

Принятие на референдуме в декабре 1993 г. новой Конституции и выборы в Федеральное Собрание знаменуют новый этап развития парламентаризма в России.

ПРИМЕЧАНИЯ

1. Аргументы и факты. 1990. № 17.
2. Собянин Н., Юрьев Д. Съезд народных депутатов РСФСР в зеркале поименных голосований (расстановка сил и динамика развития политического противостояния). М., 1991. С. 18.
3. Пятый (внеочередной) Съезд народных депутатов РСФСР. Стенографический отчет. Т. 2. М., 1991. С. 4.
4. Шестой съезд народных депутатов Российской Федерации (опыт социологического анализа). М., 1992.
5. Кургинян С. ИМРО-92 // Век XX и мир. 1992. № 6. С. 6.
6. Результаты исследования опубликованы в "Независимой газете". 1992. 24 апреля.
7. Ключевский В. О. Соч. Т. 3. М., 1988. С. 42.