

Ленивые и трусливые

Политические элиты добровольно сдали президентской власти многие из тех полномочий, что были «отписаны» Федеральному собранию действующей конституцией | **ВЛАДИМИР РЫЖКОВ**

Исполнительная власть да покорится власти законодательной!
*Владимир Набоков, депутат первой Думы от партии кадетов*¹

У нас парламента, слава Богу, еще нет!
Владимир Коковцов,
*министр финансов Российской империи*²

В апреле 2008 года исполнится сто лет известной пренебрежительной фразе царского министра Коковцова, брошенной им с трибуны Государственной думы. Примерно в те же дни принесет присягу на Конституции и вступит в должность третий Президент Российской Федерации.

В отличие от бурного десятилетия 1989–1999 годов, когда законодательная и исполнительная власть находились в состоянии вражды, Владимир Путин стал первым российским лидером, чьи отношения с парламентом в целом носили идиллический характер. Законодатели неизменно поддерживали все его законодательные новации, даже направленные на сокращение полномочий самого парламента, и при этом «воздерживались» от собственных инициатив. Все эти восемь лет и речи не шло не то что о противостоянии, но даже о самом легком сомнении депутатского корпуса в действиях президента. Какой глава государства, на каком континенте не мечтал бы о такой гармонии?

Накануне предстоящего предвыборного цикла стоит задаться вопросом: каким обра-

зом президентской власти удалось всецело подчинить себе Федеральное собрание? В чем опасность столь послушного и даже раболепного парламента, каким его передает действующий президент своему преемнику? Наконец, есть ли реальные предпосылки для повышения значимости парламента и парламентских партий в политической системе страны?

Укрощение строптивых

Политическое «укрощение» российского парламента в 1999–2007 годах исполнительной властью было произведено в три приема.

Генеральное наступление «кремлевского полка» на «охотнорядские флешки» началось еще до того, как Владимир Путин из председателя правительства Российской Федерации стал ее президентом. Задача Кремля в тот период заключалась в том, чтобы после первых двух Дум – большей частью оппозиционных – в третьей получить лояльное большинство.

Наспех созданный осенью 1999 года администрацией президента³ блок «Единство»

(«Медведь») с его харизматической «первой тройкой» С. Шойгу – А. Карелин – А. Гуров неожиданно динамично и ярко провел избирательную кампанию, набрал 23,32 проц. голосов и обошел главного и самого опасного соперника – антикремлевский блок региональных лидеров Е. Примакова – Ю. Лужкова – В. Яковлева «Отечество – Вся Россия» (ОВР) (13,3 проц.). Успеху «медведей» в решающей степени способствовал феноменальный рост популярности самого Владимира Путина, взявшего на себя ответственность за «борьбу с террором», отражение нападения Ш. Басаева на Дагестан и начало второй чеченской войны (лето – осень 1999 года). За пять месяцев, с момента назначения премьером 16 августа 1999 года, малоизвестный в стране политик стал самым популярным ее лидером⁴.

После столь ошеломляющего успеха на думских, а тремя месяцами позднее на президентских выборах Владимир Путин и его администрация продолжили наступление. Уже в январе – феврале 2000 года Владислав Сурков провел серию встреч в Кремле с множеством только что избранных депутатов как

очередных думских выборах (37,57 проц. по спискам и 103 победителя в округах), «ЕР» вновь не смогла получить половину мест в Думе (в сумме у партии оказалось 223 места из 450). Но благодаря успешной «вербовке» впервые в постсоветской истории Кремль получил не просто большинство голосов в Думе (оно было уже в третьей Думе)⁵, но конституционное большинство в более чем 300 мандатов – и при этом в руках одной, жестко дисциплинированной фракции!⁶

Вслед за этим «ЕР» монополизировала думские должности, которые не только дают депутатам высокий статус, но и позволяют влиять на работу комитетов (прежде всего, это касается председателей комитетов и их первых заместителей). В Думах времен Бориса Ельцина должности делили на удивление справедливо – в строгом соответствии с численностью фракции. В результате председателями первых двух Дум стали представители левых фракций, которые в первых двух Думах составляли меньшинство. Так же распределялись роли и в комитетах.

Начиная с третьей Думы все должности председателя Думы и его первых заместите-

“Важным следствием радикального снижения статуса СФ явилось то, что палата регионов практически перестала быть значимым источником законотворчества”.

из числа независимых, так и из других, помимо «Медведя», партий, настойчиво предлагая им вступать в ряды фракции «Единство». В итоге фракция «медведей» выросла до 83 человек (по состоянию на 1 марта 2000 года). Чуть позже ОВР сложила оружие и заключила прочный и, как оказалось, долговечный, пропрезидентский альянс с «Единством». А в 2001 году две когда-то враждебные структуры и вовсе слились, образовав новую партию – «Единая Россия» («ЕР»).

История повторилась в 2003 году, когда, несмотря на внушительный результат на

лей, а также председателей комитетов занимают только представители «Единства» – ОВР и «Единой России». Разумеется, это также создает сильные стимулы для перетекания депутатов в «партию власти».

Вторым шагом по «приручению парламента» стало масштабное наступление на политические позиции региональных элит, в том числе не в последнюю очередь – на статус Совета Федерации.

В мае 2000 года, спустя несколько дней после вступления в должность, Владимир

Путин издал указ о создании семи федеральных округов во главе с полпредами президента. Тогда же Дума поддержала принятие президентского законопроекта о возможности роспуска региональных парламентов за принятие законов, противоречащих федеральным.

Последовавшая реформа СФ еще сильнее ослабила политические возможности региональных элит. В ходе этой реформы из СФ были фактически изгнаны главы регионов и спикеры региональных парламентов, которые в годы второго срока Б. Ельцина начинали играть все более самостоятельную политическую роль и даже создали избирательный блок ОВР, бросивший Кремлю открытый вызов.

“Немногие оставшиеся партии вынуждены соблюдать предельную политическую осторожность, проводить все более трусливую политику”.

Важным следствием радикального снижения статуса СФ явилось то, что палата регионов практически перестала быть значимым источником законотворчества. С 2000 года по середину 2007 года Совет Федерации, как палата, внес в ГД только 31 законопроект, из которых стал законом только один (или 3 проц. от общего числа внесенных)! (102-ФЗ от 19 июня 2007 г. — изменение трех статей Земельного и Водного кодексов).

Дума не обращает внимания на вторую палату, нарушая при этом собственный регламент, требующий рассмотрения законопроектов на заседании палаты в течение не более чем двух месяцев с момента их внесения. При этом сам СФ предпочитает молчать о нарушении регламента, смирившись с ролью безмолвного штамповщика принятых Думой законов. Сегодня при внесении законопроектов члены Совета Федерации стремятся взять в соавторы депутатов

Госдумы — в надежде на их более успешное прохождение⁷.

Фактически все законы, принятые Думой за последние годы, были предварительно согласованы с президентом и правительством. В результате за семь лет было всего лишь несколько случаев отклонения законов Советом Федерации, примеры создания согласительных комиссий двух палат по разногласиям тоже наперечет (да и то, как правило, в тех случаях, когда после выхода закона из Думы был обнаружен какой-либо «технический брак»)⁸.

Между тем в период работы первых двух Дум (1994–1999 гг.) Совет Федерации в десятках и сотнях случаев останавливал законы, принятые депутатами. Так, к примеру, за

один только 1998 год Совет Федерации 79 раз отклонял законопроекты, принятые Думой. Было образовано 55 согласительных комиссий, проведших 82 заседания, и по 48 законопроектам разногласия были преодолены.

Принципиально изменился и персональный состав Совета Федерации. После ухода из него в 2001 году таких «тяжеловесов» российской политики, как Ю. Лужков, М. Шаймиев, А. Тулеев, Е. Строев и других, в СФ осталось совсем немного политиков общенационального масштаба. «Пореформенные» «сенаторы» — это пестрая компания бизнесменов, по преимуществу московских, и бывших, московских же, чиновников, получивших назначение в СФ по кремлевской протекции или по согласованию с Кремлем. Один из известных в стране людей, которого пыталась продвинуть в СФ крупная компания, называл мне «стоимость» членства в палате — полмиллиона долларов («цены» начала 2001 года).

Конституция наделяет СФ важнейшими кадровыми полномочиями, но эта работа сегодня превратилась в рутинную формальность. Без малейших дебатов и даже простого человеческого интереса совершались ключевые назначения — генпрокуроров В. Устинова и Ю. Чайки, главы Высшего арбитражного суда А. Иванова (однокашника первого вице-премьера Д. Медведева — не имевшего до этого опыта работы в системе ВАС), пятерых новых членов Конституционного суда (что в итоге изменило в суде баланс в сторону более лояльных В. Путину судей). То же можно сказать и в отношении судей Верховного суда России, аудиторов Счетной палаты, членов Центризбиркома. Правда, во времена Бориса Ельцина СФ также в основном шел в фарватере кадровой политики президента. Но были и политически значимые исключения: например, отказ в назначении генпрокурором А. Ильюшенко или все та же история с отставкой Ю. Скуратова. Должности же

в Счетной палате и в Центризбиркоме «сенаторы» 90-х замещали без оглядки на Кремль.

Особо надо отметить, что после отмены выборов губернаторов и перехода к их фактическому назначению президентом половина членов СФ назначается сегодня должностными лицами, в свою очередь встроенными в федеральную «вертикаль власти». По моему мнению, и этот взгляд разделяют многие специалисты, это грубо нарушает принцип разделения властей, заложенный в российской Конституции, ставя как минимум половину членов СФ в прямую зависимость от президента и его администрации.

Третьим шагом к политическому подчинению парламента президентской власти стало масштабное изменение избирательного законодательства и принятие федерального закона о политических партиях (см. подверстку на этой странице).

Судьба депутатов теперь в полной мере зависит от партий и в первую очередь от партийного аппарата и партийной верхуш-

Основные новации избирательного законодательства

- повышение барьера прохождения партий в Думу с 5 проц. до 7 проц.;
- ликвидация одномандатных избирательных округов, переход к выборам Думы только по партийным спискам;
- отмена минимальной явки для признания выборов состоявшимися, отмена в бюллетенях графы «против всех»;
- запрет региональных и межрегиональных партий, запрет избирательных блоков, выдвижение списков кандидатов исключительно зарегистрированными федеральными партиями;
- жесткие требования к численности партий (50 тысяч в не менее чем половине регионов страны, не менее 500 членов партии в этой половине регионов и не менее 250 — в остальных), а также к отчетности партий перед контролирующими органами (в том числе ежегодная подача в органы Росрегистрации полного списка членов партии);
- введение в законодательство элементов «императивного мандата» — теперь депутат, избранный по партсписку, в случае выхода из фракции своей партии потеряет свой мандат. В списках партии на выборах не могут быть члены других партий;
- законом предусмотрено более сорока оснований для отказа в регистрации и снятия с выборов кандидатов и списков кандидатов (в том числе такие произвольные, как «ненадлежащее оформление документов»);
- отменена возможность контроля за выборами независимых общественных наблюдателей. (Эти и другие изменения партийного и избирательного законодательства подробно проанализированы в книге: *Иванченко А.В. Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии*. М.: Аспект Пресс, 2006).

ки, поскольку именно партбоссы решают, включать ли того или иного политика в список кандидатов и на какое место. В новых условиях никакой партийный бунтарь не может, как прежде, победить в одномандатном округе и продолжить в Думе борьбу за свои убеждения.

В свою очередь, партии попали в кабальную зависимость от бюрократии⁹. Закон о партиях дал чиновникам в руки мощные рычаги давления на партии — например, через регулярные проверки и усложненную отчетность. Ни одна, даже самая мощная партия не может чувствовать себя в безопасности, к любой можно придрататься. Новый партийный закон открыл путь к самой настоящей «партзачистке» (см. статью Бориса Макаренко на с. 43–57 в этом номере *Pro et Contra*). Если в выборах в Думу 2003 года могли принять участие 44 политических партии, то на лето 2007 года их осталось лишь 17.

Таким образом, Кремль придумал и реализовал эффективный способ подчинения парламента: контроль над доступом к выборам различных политических сил, а также основными СМИ и самим избирательным процессом. В итоге не судьба высшей бюрократии зависит от исхода выборов, а исход выборов — от приказов высшей бюрократии. В условиях монополии Кремля на федеральном телевидении, запуганности потенциальных спонсоров из числа бизнесменов, множества рычагов в руках исполнительной власти, позволяющих ей манипулировать регистрацией и снятием с выборов, ликвидировать политические партии и отказывать им в государственной регистрации, немногие оставшиеся партии вынуждены соблюдать предельную политическую осторожность, проводить все более трусливую политику. Так, шаг за шагом, власть законодательная, в который раз в нашей истории, подчинилась власти исполнительной.

Добровольная сдача полномочий

Каким образом парламент утрачивал даже те немногие рычаги власти, которыми располагал в 90-е годы? Ответ на эти вопросы позволит нам более ясно увидеть изменение статуса российского парламента в 90-е годы и в наши дни. Речь пойдет о Государственной думе.

Начнем с так называемых кадровых полномочий парламента. В отличие от 90-х годов, когда были возможны вынесение вотума недоверия правительству (как это случилось 21 июня 1995 года, когда первая Дума вынесла вотум недоверия кабинету Черномырдина 240 голосами) или же отказ согласовать кандидатуру на пост главы правительства, внесенную президентом (в 1998 году по два раза отклонялись кандидатуры С. Кириенко и В. Черномырдина) теперь утверждение премьера превратилось в чистую формальность¹⁰.

Третья и четвертая Думы трижды давали согласие на назначение Председателя Правительства РФ по предложению Президента России В. Путина, и всякий раз кандидатура премьера набирала более трехсот голосов. После внезапной отставки Касьянова президент делал вид, будто проводит консультации с фракцией и партией «Единая Россия». Однако фактически решение о кандидатуре Фрадкова принималось самим В. Путиным — без всякой оглядки на парламентское большинство.

Без лишних разговоров произошло назначение С. Игнатъева, предложенного Кремлем, на пост главы Центрального банка России 20 марта 2002 года. С администрацией президента были согласованы и кандидатуры пяти членов нового Центризбиркома, которые номинально являются квотой Думы.

В целом по «кадровым полномочиям» Думы за годы президентства В. Путина не было ни одного случая не то что несогласия с предложением президента, но даже и мелких заминок.

Более того, там, где в 90-е годы Дума решала кадровые вопросы вполне самостоятельно, теперь решения готовятся и принимаются в Администрации Президента; Дума своим голосованием лишь утверждает эти решения.

Начиная с 2000 года происходит неуклонное ослабление контрольных полномочий парламента. В частности, уменьшилось число парламентских запросов, поручений Счетной палате РФ, более рутинными и формальными стали процедуры заслушивания докладов правительства об исполнении бюджета страны, отчеты Центрального банка.

“Кадровые решения готовятся и принимаются в Администрации Президента, Дума своим голосованием лишь утверждает их”.

Кардинально изменился и сам порядок формирования Счетной палаты. В результате внесения поправок в федеральный закон о Счетной палате от 18 ноября 1994 года реальный контроль за составом Счетной палаты перешел от парламента к президенту¹¹.

Налицо противоречие конституционному принципу разделения властей, поскольку, согласно конституции, Счетная палата — орган Федерального собрания и должна быть независимой от других органов и ветвей власти.

Угасание контрольной активности Думы проявлялось и в постоянном сокращении числа депутатских комиссий, создаваемых для изучения важнейших государственных вопросов, в частности, подготовки предложений по изменению законодательства. Так, в первой Думе (1993–1995 гг.) было создано 12 комиссий; во второй (1995–1999 гг.) — 48 комиссий; в третьей (1999–2003 гг.) — 20 комиссий, в четвертой (2003–2007 гг.) — 9 комиссий.

При этом в четвертой Думе была создана только одна комиссия *ad hoc* — по расследо-

ванию причин и обстоятельств совершения террористического акта в Беслане (совместно с СФ). Комиссия была создана по моей инициативе (при этом во вхождении в ее состав мне было отказано), но, проработав более двух лет, так и не смогла выйти за противоречивые и неполные рамки версии событий, выдвинутой официальным следствием.

Между тем многие из комиссий, созданных парламентом в 90-е годы, имели большое политическое влияние и значительно расширяли контрольные возможности законода-

тельного органа. Практика создания парламентских комиссий фактически восполнила пробел конституции, не предусмотревшей возможности проведения парламентских расследований деятельности министров и чиновников, расследований чрезвычайных происшествий, катастроф, коррупционных скандалов. В третьей Думе работала комиссия по госдолгу и зарубежным активам России. Тогда же была создана комиссия по помощи Югославии — вскоре после известной военной операции НАТО. Были также думские комиссии по Приднестровью, по стратегическим договорам с США, по разработке ипотечного законодательства, по соглашениям о разделе продукции и другие¹².

При этом следует отметить, что статус «правительственного часа», по крайней мере по уровню обсуждаемых вопросов и участию в них ключевых министров, напротив, сегодня выше, чем в 90-е годы. Например, с апреля 2004 года по июль 2007 года в четвертой Думе состоялось уже 70 «правительственных часов»¹³.

Повышение статуса «правительственного часа» противоречит общей тенденции

снижения политического веса парламента. Причин тому несколько. Во-первых, выступление в Думе для министров — прекрасная возможность представить себя прессе и укрепить свой политический авторитет перед обществом в целом. Ведь кроме всенародно избранной Госдумы в стране не осталось другого места, обладающего общенацио-

Но главное, «правительственным часам» остро не хватает оперативности — практически невозможно добиться заслушивания министра по актуальному поводу вне заранее составленного расписания¹⁵. Так, после назначения нового министра обороны А. Сердюкова я на следующий же день предложил Думе пригласить его выступить

“Федеральное собрание состоит сегодня в основном из людей, добровольно отказавшихся от своих прав и полномочий в пользу исполнительной власти”.

нальной демократической легитимностью. Во-вторых, думское большинство составляет партия «Единая Россия», представляющая собой важнейший политический ресурс для любого министра, и это побуждает членов кабинета налаживать с депутатами более тесные контакты.

Между тем в сравнении с 90-ми годами собственно контрольное значение «правительственных часов» скорее снизилось. Вопросы стали менее острыми, хотя все же благодаря наличию в зале оппозиционных депутатов почти на каждом слушаниях министры сталкиваются с неприятными вопросами¹⁴.

в палате с изложением его представлений о российском военном строительстве. Однако выступление министра не состоялось и по сей день.

Обратимся теперь к изменениям, которые начиная с 2000 года претерпела законодательная работа Думы.

Стереотипное представление о 90-х годах как о времени сплошного деструктивного противостояния исполнительной и законодательной власти лишь отчасти соответствует действительности, особенно применительно к периоду после принятия Конституции 1993 года и выборов в первую Думу. Во времена президентства Бориса Ельцина и первых

Работа над бюджетом

Работа над ежегодным федеральным бюджетом может служить примером того, что сегодня Дума просто утверждает проекты президентской и правительственной стороны, допуская лишь самые незначительные доработки внесенных законопроектов.

Если в первой и второй Думах постоянно расширялся контроль депутатов над разделами бюджета, бюджетная роспись становилась все более подробной и детализированной, депутаты в ходе работы над бюджетом могли перемещать значительные суммы из одного раздела в дру-

гой исходя из своего понимания приоритетов, то начиная с 2000 года процесс быстро пошел в обратную сторону. Теперь правительство само распределяет средства инвестиционных программ (раньше это делали депутаты), растет объем закрытых даже для депутатов разделов бюджета, изменения правительственного проекта бюджета в ходе его прохождения через Думу и СФ сведены к минимуму. Работа над бюджетом стала ритуализированной формальностью, депутаты утратили реальное влияние на бюджетный процесс.

двух Дум российское законодательство развивалось чрезвычайно динамично, и случаи блокирования законодательным органом президентских и правительственных инициатив были скорее исключением, чем правилом. Конечно, шла острая законодательная конкуренция между депутатами и исполнительной властью, и Дума принимала множество законов, которые потом отклонялись СФ или президентом. Далекое не все согласительные комиссии достигали результата. В то же время именно первая и вторая Думы за шесть лет своей работы создали основной корпус современного российского законодательства, причем эта работа осуществлялась в тесном взаимодействии с президентом и правительством¹⁶.

Итоги законодательной деятельности третьей и четвертой Дум противоречивы. С одной стороны, практически исчезла конфронтация исполнительной и законодательной власти. С другой стороны, почти до нуля упала собственная роль Федерального Собрания как законодателя. Теперь основная часть законов, принимаемых Думой, разрабатывается и вносится президентской администрацией или правительством, альтернативные проекты появляются редко и никогда не принимаются. Оксана Гаман-Голутвина справедливо фиксирует основную тенденцию в законодательном взаимодействии президентско-правительственной ветви власти и Думы: «в 1996–1997 годах Дума одобряла 35 проц. внесенных президентом законопроектов (во второй Думе этот процент был ниже, чем в первой, в силу ее большей оппозиционности. – В.Р.), в 1999-м этот показатель составил 60 проц., а после 2000 года приблизился к 100 процентам. Что же касается самой Думы, то законами становятся не более 20–30 проц. ее законодательных инициатив»¹⁷. В действительности этот процент гораздо ниже — ведь многие из инициатив, формально вносимых депутатами, на самом деле являются иници-

ативами правительства или президентской стороны¹⁸.

При этом после избрания депутатов третьей Думы и Путина президентом удалось принять ряд законов, которые были заблокированы по политическим причинам первыми двумя Думами — в частности, Земельный и Трудовой кодексы. В первый президентский срок Путина были также приняты законы о реформировании важных сфер экономики и социальной сферы — пенсионной и судебной системы, по де бюрократизации экономики, налоговой реформе. Число законов, принимаемых Думой и вступающих в силу, быстро росло. Так, третья Дума приняла в сумме 732 закона, а четвертая за три с половиной года работы — уже 864.

Вместе с тем почти не бывает случаев отклонения законов президентом, создания согласительных комиссий двух палат, тем более — преодоления вето президента на принятые Федеральным собранием законы.

Как это было и прежде в российской истории, укрепление президентской (царской, шире — «верховой») власти привело в текущем десятилетии к резкому снижению политического веса народного представительства. Его деятельность, в том числе и законодательная, приобретает все более выраженный технический, служебный характер (см. подверстку на с. 64).

Сегодня можно с уверенностью сказать — формирование законодательства страны полностью монополизировано президентом и исполнительной властью.

Причиной слабости парламента не в последнюю очередь является персональный состав Думы и Совета Федерации, конкретное политическое поведение «депутатов и членов». Федеральное Собрание состоит сегодня в основном из людей, фактически добровольно отказавшихся от своих прав и полномочий в пользу главы государства и исполнительной власти, всецело принявших

нехитрые правила «вертикальной власти». Вряд ли можно объяснить такое «одностороннее разоружение» парламента лишь недостатками институционального дизайна российской Четвертой республики образца 1993 года. Огромную роль играет мировоззрение и личные качества депутатов, губернаторов, членов Совета Федерации – ведь в их среде уже многие годы господствуют приспособленчество, бескрайний конформизм, моральный и идеологический релятивизм, граничащий с цинизмом. При этом и само общество, российские избиратели не предъявляют членам парламента высоких политических и этических требований.

Современная Россия представляет собой разновидность авторитарного государства, с традиционными российскими чертами: персонализацией власти, доминированием

ми причинами – выборе в начале девяностых «сверхпрезидентской» формы правления, допускавшей существование некоторых демократических институтов, но только в качестве второстепенных»²⁰. Впрочем, никто не поставил Думу в отведенный ей конституционный угол лучше, чем ее собственный председатель, бессменный лидер партии «Единство» – «Единая Россия» Борис Грызлов, заявивший, что «Дума – не место для политических дискуссий!».

В чем опасность слабого парламента?

За полтора десятилетия в России сложился целый слой профессиональных парламентариев, готовых верно служить любому президенту, умело подстраиваясь под очередной «текущий политический момент». Для политического класса современной России, как

“Впервые за всю постсоветскую историю столь широкий и влиятельный спектр политиков и политических сил отстраняется от участия в выборах”.

бюрократии, активной ролью государства в экономике, прежде всего в сырьевом экспорте – основном источнике доходов и валюты.

В соответствии с такой конфигурацией власти определяется и место современного российского парламента. Большинство исследователей сходятся в констатации институциональной слабости российского парламента, его жесткой подчиненности как президентской власти, так и – шире – власти исполнительной. Как отмечает Оксана Гаман-Голутвина, по уровню политического влияния парламента «Государственная дума существенно уступает legislatures не только парламентских, но и ряда президентских республик»¹⁹. Сергей Рыженков пишет об отказе России при Путине даже от «минимальной демократии» времен Бориса Ельцина, связывая это с институциональ-

уже указывалось, наличие убеждений не является достоинством, политическая репутация идет по бросовой цене, политическая элита с легкостью предает оступившегося, ослабевшего патрона. Так случилось в 1998–1999 годах, когда лидеры ряда крупнейших регионов страны начали открытую игру против Бориса Ельцина. Так может случиться и в будущем. И это первая опасность, о которой стоит помнить как будущему президенту, так и гражданам страны.

Вторая опасность связана с радикальными изменениями, внесенными в последние годы в партийное и избирательное законодательство, а также с изменившейся практикой самих выборов, о чем говорилось выше.

Накануне парламентских и президентских выборов Администрация Президента стремится оставить за бортом парламента и вооб-

ще отстранить от участия в выборах амбициозных и ярких политиков, прежде всего оппозиционных, в том числе имеющих прочную опору в своих регионах – тех, кто мог бы пройти в Думу напрямую, минуя партии. (Более подробно о создании нынешней партийной конфигурации см. в материале Бориса Макаренко в этом номере *Pro et Contra*.)

Фактически уведомительный принцип создания и регистрации политических партий заменен запретительно-разрешительным²¹, отчего вход на «политический рынок» оказался до чрезвычайности затруднен и фактически закрыт для всех, кто так или иначе не договорится с Кремлем. С одной стороны, это облегчает Кремлю «победу» на выборах и лояльность будущей Думы – ведь произведен своего рода *selection before elections*, предварительный кастинг приятных бюрократии партий. Избирателю придется делать выбор из заранее составленного Кремлем, весьма скудного меню.

Просчеты законодательной деятельности

Принимая законы, подготовленные правительством или Администрацией Президента, как правило, в большой спешке, без тщательного изучения и проработки с независимыми экспертами и заинтересованными сторонами, государственная машина нередко совершала грубые ошибки, приводившие к мини-, а порой и к макрокризисам.

Самым крупным таким кризисом стала пресловутая «монетизация льгот» (ФЗ-122), вызвавшая самые массовые стихийные протесты населения за все время президентства В. Путина. Реформа социальных льгот, затрагивающая непосредственные интересы десятков миллионов человек, проводилась с вопиющей небрежностью. Например, сумма, выделенная из бюджета на льготное лекарственное обеспечение, была рассчитана с ошибкой в три раза (!). Для социально уязвимых групп населения не были предусмотрены льготные билеты на проезд в городском общественном транспорте. В итоге, когда людей перестали пускать в автобусы и трамваи, в Химках пенсионеры и ветераны перекрыли Ленинградское шоссе, что дало старт митингам протеста по всей стране. Напуганное до смерти правительство немедленно выделило 150 миллиардов рублей дополнительных средств, ввело льготные проездные — благо денег у страны сегодня в избытке. В целом на сегодняшний день общие расходы на «монетизацию» значительно превышают расчетные, и далеко не все принятые решения удалось ввести в организованное русло даже сегодня.

При этом перечисленные грубые ошибки, как и множество других, были очевидны с самого начала. Оппозиция в Думе и даже многие члены

«Единой России», среди которых немало высококвалифицированных профессионалов, открыто предупреждали о них правительство. Но оно проигнорировало все предупреждения — и спровоцировало кризис. А депутаты покорно поддержали правительственный вариант реформы. Подобная модель повторялась во множестве других случаев, таких, как принятие в 2005 году пакета законов, вводящих новый порядок оборота и контроля алкогольной продукции, который привел к многомесячному коллапсу алкогольного рынка. Из этой же серии — два закона — о гражданстве Российской Федерации и о правовом положении иностранцев в России, подготовленных администрацией президента и принятых Думой по инициативе Администрации Президента в 2002 году. Специалисты предупреждали, что чрезмерно жесткая процедура учета мигрантов и предоставления российского гражданства приведет к сокращению притока соотечественников, в котором остро нуждается наша экономика. Тем не менее закон был принят, породил именно те негативные последствия, о которых говорили депутаты и специалисты, и через пару лет его пришлось менять, но процесс отмены глубоко ошибочных норм далеко не завершен и сегодня.

Та же история произошла с принятием нового Жилищного кодекса с невероятным даже для этой Думы количеством глупостей и опасных просчетов. Как и в прочих случаях, о них предупреждали разработчиков из правительства, об этом громко говорилось на пленарном заседании Думы в момент принятия закона, но тщетно. Между тем опросы фиксируют — новое жилищное законодательство уже стало фактором роста социальной напряженности.

Но именно здесь и коренится опасность: впервые за всю постсоветскую историю столь широкий и влиятельный спектр политиков и политических сил с помощью политико-административных методов отстраняется от участия в выборах. По моим подсчетам, в совокупности за оппозицией самого разного рода — от либеральной до левой и «патриотической», которую, судя по всему, не допустят до выборов — стоит по меньшей мере четверть российских избирателей, причем вполне сознательная и активная четверть. Они уже сегодня посылают отчетливый сигнал: «Не за кого голосовать!»

“Российский парламент все меньше отражает реальную структуру российского общества — территориальную, национальную, профессиональную, социальную”.

Такое положение дел приведет не только к ожидаемому сокращению участия граждан в выборах (не случайно упразднен нижний барьер явки для признания выборов действительными, а Центризбирком разрабатывает срочные и действенные меры по обеспечению открепительными удостоверениями для голосования инвалидов, командированных и отдыхающих в санаториях), но и к радикализации оппозиции, вышвырнутой из думских стен. В последний год следствием ликвидации партий и возведения все новых барьеров на пути участия граждан в выборах и — шире — в политической жизни стал заметный рост улично-протестной активности.

Преемник Путина столкнется с неприятной реальностью: на фоне мирно дремлющей и лояльной Думы, состоящей из опытных профессиональных конформистов, заявит о себе активная и властная «улица». Именно там будет формироваться оппозиционная повестка дня и вновь, как в конце 80-х, появится альтернативная легитимность.

Третья опасность связана собственно с законодательным процессом. Минувшие

годы показали, что, заставив парламент автоматически поддерживать все законодательные инициативы «президента и правительства», приучив лояльное парламентское большинство в буквальном смысле «не рассуждать», высшая российская бюрократия отключила тем самым одну из самых важных функций любого современного парламента — функцию защиты от ошибок, совершаемых самой бюрократией (см. подверстку на с. 67).

Атрофия такой важной функции парламента, как профессиональная экспертиза законопроектов, общественная проверка

в ходе парламентских слушаний, экспертных советов, дебатов в комитетах и на самом пленарном заседании, порождает системные ошибки и социальные и политические кризисы. Замечу, что в 90-е годы, при всей сложности взаимоотношений законодательной и исполнительной власти, я не могу припомнить ни одной законодательной ошибки масштаба «монетизации льгот» или хотя бы даже «алкогольного кризиса». Высокая скорость принятия законов при дефиците их обсуждения и доработки — не лучшая характеристика для парламента.

С другой стороны, в тех случаях, когда работает обратная связь и осуществляется нормальная парламентская процедура, результат получается куда более качественный. Среди примеров успешной доработки законов с учетом мнения специалистов, заинтересованных групп, общественных ассоциаций, депутатов разных взглядов можно привести недавно принятый закон о поддержке малого и среднего бизнеса, существенно

переработанный и улучшенный по сравнению с первоначальным вариантом закон о штрафах за нарушения правил дорожного движения, закон о регулировании игорного бизнеса и многие другие. К сожалению, далеко не всегда парламент может работать нормально — слишком часто приходит чиновник и давит на депутатов — как правило, от имени президента, отключая тем самым ту самую и столь полезную для общества «защиту от дурака».

Четвертая опасность — возрастающий отрыв регионов (региональных обществ, региональных элит) от федерального центра, в нашем случае — от федерального парламента. В условиях «вертикали власти» чиновничья вертикаль поднимается теперь от сельского района до самой столицы, но при этом отчуждение региональных элит и самого народа, живущего в российской провинции, от Москвы только нарастает.

Одной из причин этого отчуждения стала реформа Совета Федерации: губернаторы и спикеры региональных парламента покинули вторую палату российского парламента, и на их места сели по преимуществу мало известные народу чиновники и бизнесмены, к тому же в большинстве своем с московской пропиской. Недавние изменения в закон о порядке формирования Совета Федерации, в котором введены так называемые «цены на время проживания» в регионе, дела не меняют. Слишком много в этом законе оговорок и лазеек, позволяющих сохранить статус-кво.

Кроме того, отмена выборов губернаторов и фактический переход к системе назначений из Москвы уже привел к тому, что в ряде регионов появились губернаторы-«варяги» (последний пример — назначение в прошлом нижегородца, а в последние годы москвича Сергея Митина губернатором Новгородской области). Есть также случаи назначения

главами регионов региональных политиков, до этого с треском проигравших губернаторские выборы, то есть заведомо непопулярных (как А. Бердников в Республике Алтай). Со временем это может привести к тому, что непопулярные лидеры будут ассоциироваться с федеральным центром, несущим за их назначение политическую ответственность. Особенно опасно это в национальных республиках.

Тот же растущий отрыв регионов от Москвы повлечет и отмена одномандатных округов на выборах в Думу. Если сейчас нет такого села, города, района, нет такой республики, автономного округа, у которых не было бы в Думе своего депутата, то уже после декабря этого года многое может измениться²².

Назначаемые губернаторы, вероятное появление не представленных в Думе территорий и даже отдельных субъектов Федерации, чиновничий и предпринимательский состав Совета Федерации, ликвидация одномандатных округов на выборах в Думу, огромное и все растущее количество федеральных чиновников, неподотчетных местным сообществам, — все это опасным образом усиливает отчуждение регионов от Москвы, создает потенциал для роста сепаратизма, этнической и политической напряженности, возрождения представлений о «московском империализме».

Наконец, пятая опасность связана с растущей «элитизацией» российского парламента. Речь идет о том, что российский парламент все меньше отражает реальную структуру российского общества — территориальную, национальную, профессиональную, социальную — и все меньше воспринимается народом как своя, народная палата. Все больше мест в Думе и Совете Федерации занимают чиновники, бизнесмены и выходцы из силовых структур²³.

Постепенный захват парламента двумя основными социальными группами —

высшей бюрократией (включая «силовую») и крупным бизнесом все больше усиливает отчуждение парламента от общества²⁴.

Институциональный дизайн, политический процесс и будущее российского парламентаризма

Конституция 1993 года была призвана обеспечить «окончательное решение» вопроса о власти. Разумеется, за счет максимального усиления власти победившего президента и возможно большего ослабления проигравших, то есть парламента.

В результате родился слабый и оттого безответственный парламент и сформировалась хроническая незрелость российской многопартийности. Позволю себе привести цитату из своей статьи на эту тему почти десятилетней давности: «В России сложился совершенно особый тип президентской республики, когда избранный всенародно президент единолично, практически без участия парламента и без учета результатов парламентских выборов, формирует правительство... Мы имеем дело не с развитием, а с деградацией многопартийности: партиям отведена резервация в виде Государственной думы, а сама она находится на периферии политической и государственной жизни»²⁵. Михаил Краснов в своей недавней работе (см. также его материал на с. 30–42 в этом номере *Pro et Contra*) пришел к тем же выводам об определяющем значении институционального дизайна в формировании авторитарного персоналистского режима в современной России²⁶.

Между тем, как уже было показано, в рамках одной и той же конституционной конструкции в нашей новейшей истории имели место разные ситуации, как принижающие, так и возвышающие политическое значение парламента. Так, на протяжении 1994–1999 годов политический вес и политическая самостоятельность Совета Федерации непре-

рывно возрастали. Первая Дума 1993–1995 годов была важным, фактически равным, партнером исполнительной власти в формировании нового российского законодательства. Вторая Дума (1995–1999 гг.) резко нарастила свой политический вес, вплоть до формирования в 1998 году первого «правительства парламентского большинства» (кабинет Е. Примакова). После прихода к власти В. Путина политический вес обеих палат парламента резко упал.

Все это свидетельствует о значительной гибкости действующей конституции, открывающей возможности как для авторитарной реставрации, так и для демократической модернизации политической системы — в рамках одного и того же конституционного текста. Кроме того, исключительно важное значение имеет соотношение политических сил и поведение правящих элит.

Российский парламент слаб не только потому, что таким его сделала Конституция 1993 года, но и оттого, что политические элиты в ходе политического процесса добровольно сдали президентской власти многие из тех полномочий, что были «отписаны» Федеральному собранию действующей конституцией. На мой взгляд, действительно крайне неудачный для развития институтов демократии конституционный дизайн тем не менее не является фатальным препятствием для демократизации страны. Даже простое формальное исполнение конституционных полномочий нынешнего Федерального собрания могло бы серьезно изменить к лучшему политический климат в России. Например, если бы в полную силу заработала «связка» парламента — Счетная палата, которая занялась бы контролем расходования бюджетных средств. Или если бы парламента активно начал пользоваться институтом парламентских расследований, созданием парламентских комиссий *ad hoc*. Или если бы работа над бюджетом и другими законопро-

ектами перестала носить сугубо формальный характер. Если бы Совет Федерации иначе подошел к назначению судей высших судов или же генпрокурора. Даже нынешние, пусть и ограниченные, полномочия ФС на самом деле содержат значительный политический и демократический потенциал.

Важнейшим шагом к повышению роли парламента и парламентских партий стало бы формирование кабинета министров по итогам парламентских выборов. Это также

рано или поздно будет поставлен в повестку дня. Однако, на мой взгляд, новая политическая практика должна предшествовать изменениям Основного закона, а не наоборот. Сначала баланс в пользу парламента необходимо изменить в реальном политическом процессе – в рамках действующей конституции, а уже затем утвердившиеся новые практики закрепить в виде конституционных поправок. В противном случае есть риск получить совсем другие, в худшем случае еще более антидемо-

“Действующая конституция открывает возможности как для авторитарной реставрации, так и для демократической модернизации политической системы”.

не требует обязательного изменения текста конституции – достаточно политического соглашения элит, при поддержке общества²⁷. Такой шаг произвел бы позитивный переворот в политической системе страны, позволив сформировать политическое (а не техническое, как сейчас) правительство, подотчетное парламенту, повысить политическую ответственность думского большинства, как и действенность думской оппозиции; придать совершенно иной смысл парламентским выборам; поставить правящую сегодня бюрократию под контроль политиков, избранных народом. Давно назревшее решение позволило бы в короткие сроки укрепить политическую систему страны, повысить доверие общества к органам власти, заметно снизить уровень коррупции на федеральном уровне²⁸.

Этот вопрос, хоть и в сильно смазанном, затухшем виде, постоянно находится в повестке дня – возможно, новые шансы для его решения появятся после обновления власти в 2007–2008 годах.

Вопрос об изменении конституции и закреплении в ее новой редакции более здорового и эффективного баланса властей также

кратические правила игры. Важным стимулом к повышению роли парламента могут стать угрозы, напрямую вытекающие из его слабости, о которых я сказал выше.

Постоянное усложнение социальной и экономической структуры российского общества, рост амбиций различных отрядов элит, падение управляемости страной в рамках «бюрократической вертикали» также будут подталкивать к повышению статуса парламента в политической системе.

Значительным остается и публично-политический потенциал Федерального собрания. При всей его «задавленности» и подчиненности Администрации Президента, при всей трусости и конформизме подавляющего числа депутатов и «сенаторов» Федеральное собрание остается основным в России местом концентрации амбициозных публичных политиков – наиболее активных в публичном пространстве, открытых для СМИ, преследующих личные и групповые политические цели.

На основании личного опыта работы во всех четырех постсоветских Думах я попытался оценить число депутатов – публичных политиков федерального уровня в

Думах разных созывов: первая Дума (1993–1995) – 177 депутатов; вторая Дума (1995–1999) – 178; третья Дума (1999–2003) – 150; четвертая Дума (2003–2007) – 118.

Хотя сокращение числа активных публичных политиков в составе российского парламента в последние годы вполне закономерно, нельзя не заметить, что по-прежнему более четверти российских депутатов – это опытные и амбициозные политические деятели, готовые к политическим сражениям и комбинациям.

Среди этих политиков немало тех, кто принимал самое активное участие в политических битвах конца 1980-х – 1990-х годов и отлично понимает несправедливо приниженное положение нынешнего парламента. Нет сомнений, что в более открытой политической ситуации они способны активизироваться и заявить о своих амбициях – как личных, так и партийно-групповых. Именно так развивались события в кризисные моменты 1991, 1993, 1996, 1998, 1999 годов – так случится и в будущем.

Политический потенциал российского депутатского корпуса серьезно забо-

тит высшую российскую бюрократию, стремящуюся к полной непрозрачности и неподконтрольности. Очевидно, что жесткие ограничения политического процесса, введенные президентской властью в преддверии выборов 2007–2008 годов, направлены на дальнейшее сокращение доли федеральных публичных политиков в составе будущей Думы и в целом на сохранение институциональной и политической слабости парламента. Превентивный удар направляется, прежде всего, против потенциальных лидеров парламентской «фронды» (в терминологии «кремлевцев» – «недоговороспособных», или «маловменяемых», политиков). Тем не менее нет сомнений, что и в пятой Думе будет существовать ядро амбициозных публичных политиков, которые не упустят возможности для наращивания своего политического веса.

Дума и в целом Федеральное Собрание не деградировали до чисто номинального состояния Верховного Совета в советское время. Российский парламент чахнет, но пока еще дышит. ■

ПРИМЕЧАНИЯ ¹ Государственная дума. Первый созыв: Стенографические отчеты. Сессия первая. СПб., 1906. Стб. 326–327.

² Государственная дума. Третий созыв: Стенографические отчеты. Сессия первая. Часть 2. СПб., 1908. Стб. 1995.

³ Ключевую роль в планировании и проведении операции играли, в частности, Б. Березовский и И. Шабдураулов.

⁴ На 1 января 2000 года и.о. Президента В. Путин вызывал доверие более чем у половины российских граждан (53 проц.). См.: *Вестник общественного мнения*. 2007. №2 (88). Март–апрель. С. 3.

⁵ В третьей Думе сформировалось так называемое «центристское большинство» в составе фракций «Единство» и ОВР, а также депутатских групп «Народный депутат» и «Регионы России». Кроме того, по всем принципиальным для Кремля вопросам к коалиции при голосованиях примыка-

ла фракция ЛДПР. Деятельность «центристского большинства» направлял общий координационный «совет четырех».

⁶ Депутатами, повально вступавшими в «Единство» – «ЕР», двигали самые разные мотивы. Кто-то получил в награду думские посты; другие просто хотели быть поближе к сильной и популярной власти. Судя по всему, были и те, кто шел в «ЕР» за деньгами и квартирами. Самым же популярным публичным объяснением этого перехода было такое – «только в правящей партии можно решать конкретные проблемы своих регионов».

⁷ Для сравнения – за сопоставимый период с 1994-го до начала 1999 года СФ внес в первую и вторую Думы более ста законопроектов, и еще 200 внесли отдельные члены СФ. Из них были приняты или в той или иной степени учтены и стали законами 75 (25 проц.). См.: *Авакьян С.А.* Федеральное Собрание – парламент России. М.:

Российский Юридический Издательский Дом, 1999. С. 396.

⁸ Иногда СФ возвращал законы, принятые Думой, и по политическим мотивам. Так, весной 2007 года был возвращен в согласительную комиссию получивший скандальную известность закон «О Знамени Победы». Но и здесь за действиями второй палаты стояла администрация президента, не ожидавшая столь резкой отрицательной реакции на закон общества, в частности, союзов ветеранов, и принявшая меры по его корректировке, используя для этого «политическую волю» Совета Федерации.

⁹ Кылев А. В. Роль представительных органов власти в современной России. 2007. Цит. по рукописи.

¹⁰ Тем более невероятно сегодня назначение премьера под давлением Думы или формирование коалиционного «правительства парламентского большинства», каким был кабинет Е. Примакова (сентябрь 1998 – май 1999 года). См.: Рыжков В.А. Четвертая республика. Очерк политической истории современной России. М.: Ad Marginem, 2000. С. 198. Само собой, ни разу не ставился и вопрос о доверии кабинету – по инициативе самого правительства (что также предусмотрено конституцией).

¹¹ Если прежде Дума и СФ назначали по 6 аудиторов СП самостоятельно, как правило, на основе «пакетного распределения» между фракциями (в СФ – компромисса между регионами) – при обязательном учете профессиональных качеств кандидатов, то теперь кандидатуры на пост председателя и заместителя палаты вносит президент, а кандидатуры на должности аудиторов – назначенный председатель Счетной палаты. Это резко сдвинуло Счетную палату в сторону фактического подчинения президенту и его администрации, одновременно ослабив влияние на СП обеих палат парламента.

¹² Недавно принятый специальный закон о парламентских расследованиях специально сконструирован таким образом, чтобы максимально затруднить их проведение. После его вступления в силу не была реализована ни одна инициатива по проведению парламентского расследования (например, было заблокировано предложение депутатов о создании парламентской комиссии по расследованию межнациональных столкновений в городе Кондопога или мое предложение провести

парламентское расследование действий ОМОНа во время «Маршей несогласных» в апреле 2007 года в Москве и Санкт-Петербурге).

¹³ На «правительственных часах» рассматриваются важнейшие вопросы государственного развития, и всегда – с выступлениями самих министров и вице-премьеров. Назову лишь некоторые темы: «О ходе реформирования электроэнергетики РФ» (21 апреля 2004 года, министр промышленности и энергетики В. Христенко), «Российская внешняя политика в контексте урегулирования кризисных ситуаций на постсоветском пространстве, а также в других «горячих точках»» (в закрытом режиме, 27 октября 2004 года, министр иностранных дел РФ С. Лавров), «Об обеспечении безопасности в Российской Федерации в связи с произошедшими террористическими актами» (29 октября 2004 года, министр внутренних дел Р. Нургалиев, директор ФСБ Н. Патрушев, генпрокурор В. Устинов).

¹⁴ Так, однажды я поинтересовался у премьер-министра М. Фрадкова составом учредителей и акционеров пресловутой тверской фирмы «Байкалфинансгрупп» (которая незадолго до этого приобрела компанию «Юганскнефтегаз»), на что Михаил Ефимович вынужден был ответить, что он «не в курсе», и пообещал разобраться (конечно, обещание не имело последствий).

¹⁵ Теперь предложения по темам «правительственных часов» готовит комитет Думы по регламенту на полгода вперед, что исключает возможность оперативного обсуждения политических решений с представителями исполнительной власти.

¹⁶ За время работы первой Думы было принято и вступило в силу 199 законов. Вторая Дума за четыре года работы приняла 558 законов. Подробнее см.: Рыжков В.А. Указ. соч. С. 47–59.

¹⁷ Гаман-Голутвина О. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе (I) // Полис. 2006. № 2. С. 36.

¹⁸ Так, например, разработанные в Администрации Президента поправки в закон о партиях в 2004 году – об увеличении требуемой численности партий до 50 тысяч членов – формально внесла группа депутатов Думы. В 2005 году так же формально группой депутатов были проведены поправки, вводящие два раза в год «единый день голосования» (весной–осенью).

¹⁹ Гаман-Голутвина О. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнитель-

ной перспективе (II) // Полис. 2006. №3. С. 74.

²⁰ Рыженков С. Динамика трансформации и перспективы российского политического режима // Неприкосновенный запас. 2006. №6 (50). С. 46.

²¹ Кынев А. Избирательная реформа Владимира Путина и региональные выборы // Неприкосновенный запас. 2006. № 6 (50). С. 120

²² Например, в Республике Алтай, регионе с населением 205 тысяч человек, имеется 130 тысяч избирателей, но сейчас он, как и все прочие, представлен в Государственной думе. На предстоящих выборах в Думу все основные партии, допущенные до участия в выборах, скорее всего, объединят Республику Алтай и Алтайский край в единый «внутрипартийный» избирательный округ. В результате впервые за все постсоветские годы республика может остаться без своего представителя в Думе. С еще большей вероятностью такая участь может ожидать ряд еще менее населенных субъектов Федерации.

²³ Так, по данным О. Гаман-Голутвиной, доля военных с 3,9 проц. в 1993 году выросла до 11,06 проц. в 2003-м, а доля выходцев из бизнеса (прежде всего крупного) — с 28,8 проц. до 44,4 проц. Процент бизнесменов в российском парламенте почти вчетверо выше, чем среднеевропейские показатели (Гаман-Голутвина О. Указ. соч. С. 70–71). По моим подсчетам, не менее половины мест в Совете Федерации также принадлежат сегодня крупному и очень крупному бизнесу.

²⁴ Коммерсант. 2007. 21 июля. Согласно опубликованному газетой данным опроса фонда «Общественное мнение» (ФОМ), 52 проц. россиян относятся к депутатам Думы в целом отрицательно. Наибольший процент ответов на вопрос, что

людям приходит в голову, когда они слышат «депутат Госдумы», — «бездельники» (14 проц.), «идиоты», «зажравшиеся люди», «воры, коррупционеры и жулики» (по 8 проц.). 44 проц. россиян полагают, что главным мотивом стремления стать депутатом является личная корысть. Кстати, люди понимают, что ликвидация округов еще больше усилит отрыв Думы от общества — лишь 5 проц. высказались за переход к выборам только от партий, а почти сорок процентов — за возврат одномандатных округов.

²⁵ Рыжков В.А. Россия. Закат Четвертой республики // Независимая газета. 1998. 2 июня.

²⁶ Краснов М.А. Персоналистский режим в России: Опыт институционального анализа. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2006. С. 46.

²⁷ Подробное обоснование и изложение этого подхода и конкретного плана политических реформ см.: Рыжков В.А., Салмин А.М. О модернизации государства // Рыжков В.А. Дарованная демократия. Избранные статьи по политике, экономике, истории, международным отношениям. М.: Московская школа политических исследований, 2006. С. 88–102.

²⁸ В ежегодном Послании Федеральному Собранию 2003 года президент В. Путин внезапно для всех объявил: «С учетом итогов предстоящих выборов в Государственную думу считаю возможным сформировать профессиональное, эффективное правительство, опирающееся на парламентское большинство». Действительно ли у президента было подобное намерение, или таким образом он хотел стимулировать рвение «ЕР» на выборах, — однако после избрания четвертой Думы об этой идее в Кремле больше не вспоминали.