

Григорий Белонучкин

**101
факт
о
Российской Федерации**

Москва
Центр «Панорама»
2006

УДК 32(470)
ББК 66.2(2Рос)
Б43

Б43 Белонучкин Г.В. **101 факт о Российской Федерации** / под ред. Е.Михайловской. - М.: ООО «Центр «Панорама», 2006. - 154 с.

ISBN 5-94420-019-7

В это компактное справочное издание включены основные сведения о государственном устройстве современной России, а также авторское изложение отдельных сюжетов из современной (1988-2006) политической истории России (попытки импичмента президента, формирование политических партий и др.). В книге приведены результаты всех федеральных референдумов и выборов с 1991 года, список политических партий на 1 января 2006.

Для студентов-гуманитариев, журналистов, политологов.

Издано при поддержке National Endowment for Democracy.

В оформлении обложки использован лубок «О хамелеоне звере». The Lubok. Russian Folk Pictures 17th to 19th Century. Aurora Art Publishers, 1984.

Воспроизведение любой части книги разрешается со ссылкой на автора.

<http://www.scilla.ru/>

ISBN 5-94420-019-7

ОГЛАВЛЕНИЕ

I. Статистика.....	6
II. Конституция.....	9
III. Федеративное устройство.....	15
IV. Законодательство.....	20
V. Россия в международных организациях.....	30
VI. Референдумы.....	33
VII. Выборы.....	53
VIII. Избирательные объединения и политические партии.....	59
IX. Парламент.....	66
X. Президент и его аппарат.....	92
XI. Правительство.....	110
XII. Суды и прокуратура.....	119
XIII. Центробанк, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека, Конституционное Собрание.....	131
XIV. Центризбирком, Госсовет, Общественная палата.....	137
XV. Регионы.....	140
XVI. Местное самоуправление.....	149
XVII. Общественные объединения.....	151
XVIII. На закуску.....	153

От редактора

В книге собраны факты о политическом устройстве и политической истории нашей страны, а также некоторые базовые сведения (площадь, численность населения, поголовье овец, душевой ВВП и т.п.).

Мы включали в справочник факты трех типов:

1. Факты очевидные, но малоизвестные (например, как показал опрос свидетелей, люди обычно не отдадут себе отчет в том, насколько большая часть территории страны расположена в Азии).

2. Факты известные, но такие, которые трудно запомнить (например, перечень субъектов законодательной инициативы или список всех руководителей администрации президента РФ).

3. Факты исторические – такие, как результаты федеральных выборов и референдумов в России, которые удобно иметь под рукой в компактном виде.

Книга рассчитана на читателей, имеющих общее представление о текущей политике, которым не надо разъяснять, как расшифровывается аббревиатура СПС или что такое федеральный список кандидатов.

Автор книги наблюдает за эволюцией политических институтов Российской Федерации с момента их рождения, иногда - с близкого расстояния (например, 4 октября 1993 года - из Белого дома). В его задачу не входило давать оценку событиям или трендам. Соответственно, не он виноват в том, что из представленных им данных можно сделать вывод о том, что в XXI веке в России происходит вырождение двух институтов, успешно развивавшихся в конце прошлого века: выборов и федерализма.

Наконец, предупреждая вопросы о том, почему фактов – 101, а не 99, не 1000 и не 1863, отвечаем, что число 101 выглядит декоративно и гармонично.

От автора

Трудно написать книгу обо всем сразу. Еще труднее – сделать ее короткой: обязательно выпадает что-то важное. В отборе фактов неизбежно сказался личный вкус автора (и отчасти редактора).

События новейшей истории невозможно описать беспристрастно, особенно - свидетелю. Многие формулировки рождались в длительных спорах между автором и редактором. Некоторые пункты разногласий отражены в редакционных сносках.

Конституция РФ и российское законодательство в его развитии были основными источниками вдохновения автора. Узнать - и соответственно, описать - как все это работает (или не работает) - ему помогли пресс-службы государственных учреждений, в которых он был, есть и будет аккредитован, а также многочисленные коллеги-журналисты.

Автор благодарит за ценные замечания всех, кто взял на себя труд прочитать книгу в черновике, в том числе Владимира Прибыловского, Ирину Разину, Юлию Смолякову, Александра Ханукаева и Игоря Яковлева. Разумеется, все ошибки и недочеты остаются на совести автора.

Работа над книгой в основном завершена в январе 2006 года. Отдельные поправки вносились в феврале-марте.

Вопреки воле автора, названия государственных учреждений, должностей и правовых актов пишутся в книге в соответствии с правилами русской орфографии, а не так, как в официальных документах, т.е. «Конституционный суд», а не «Конституционный Суд», «администрация президента», а не «Администрация Президента» и т.п.

Замечания, предложения, поправки и прочие виды реакции можно выразить по электронной почте info@panorama.ru.

I. Статистика

Основной источник данных этого раздела – справочники Российского статистического агентства за 2005 год (данные, если иное специально не оговорено - на 1 января 2004 г.).

Территория:

@1

Россия – крупнейшее по территории государство мира. Ее площадь – 17.075,4 тыс.кв.км., в т.ч. Европейская часть - 23%, Азиатская - 77%.

Площадь России составляет 76% от площади СССР в границах до сентября 1991 г. (22,4 млн.кв.км, включая Прибалтику) и в 1,8 раз превышает площадь США.

Леса занимают 51% площади России; воды, включая болота – 13%; сельскохозяйственные угодья – 13%.

Население:

@2

Население РФ на 1.1.2005 – 143.474,2 тыс.чел., на 1.1.2004 – 144.168 тыс.чел. (7-е место в мире).

В Европейской части живет 73% населения, в Азиатской - 27%.

Городское население – 73%, сельское – 27%.

Мужчин – 67.023,9 тыс., женщин – 77.144,3 тыс. (1151 женщина на 1000 мужчин).

Плотность населения - 8,4 чел/кв.км (в Европейской части - 26,5, в Азиатской - 2,95, отличие в 9 раз).

@3

Из 143 млн. граждан 65,9 млн. (45,9%) работают, в том числе 23,724 млн. - государственными служащими.

В органах государственной власти и местного самоуправления работали 1.318,6 тыс. чел. (для сравнения, в 1994 – 1.004,4 тыс.). При этом в исполнительной ветви работали 1103,3 тыс.чел., в т.ч. на федеральном уровне – 460 тыс., на региональном и муниципальном – 643,3 тыс.; в законодательной и представительной ветви – 22,9 тыс., в судах и прокуратуре – 184,5 тыс., в других госорганах (счетные палаты, избиркомы и т.п.) – 7,9 тыс.

Пенсионеры – 38.184 тыс. (26,6% населения).

Официально зарегистрированные безработные – 5.775 тыс. (4% населения, 9,1% населения трудоспособного возраста).

Студенты - 6.884 тыс. (в 1993 – 2.613 тыс.); из них иностранцев – 66.435 чел.

@4

Вынужденные переселенцы (учитываются с 1992 г.) – 237.998 чел. (по данным Росстата, без учета Чечни и Северной Осетии; всего, по данным ЦРУ – 368.000).

Зарегистрированные беженцы (с 1993 г.) – 614 человек из следующих стран: Афганистан – 309, Грузия – 233, Азербайджан – 27, Таджикистан – 12, Узбекистан – 9, Руанда – 6, Израиль – 5, Ирак – 5, Вьетнам – 3, Иран – 2, по 1 человеку – Уганда, Эфиопия и Югославия.

@5

Этнический состав населения (по переписи 2002 года, общая численность - 145.166.731 человек): русские – 115.889.107 (79,8%), татары – 5.554.601 (3,8%), украинцы – 2.942.961 (2%), башкиры – 1.673.389 (1,2%), чувашаи – 1.637.094 (1,1%), чеченцы – 1.360.253 (0,9%), армяне – 1.130.491 (0,8%), остальные – 14.978.835 (10,3%), в т.ч. не указали национальности в переписном листе – 1.460.751 человек (1,0%).

Указываем также численность евреев (229.938 или 0,16%), цыган (182.766 или 0,13%), казаков (140.028 или 0,10%) и полуверцев (2 человека или 0,0000014%).

Всего перепись 2002 года зафиксировала 186 национальностей, остальные (в т.ч. граждане, записавшиеся эльфами, хоббитами и т.п.) были объединены в графу «другие»: это 42.980 человек (0,03% населения).

К национальности «русские» Госкомстат причислил в том числе следующие этнические группы: затундренные крестьяне (8 человек), индигирщики (7), каменщики (2), карымы (2), кержаки (18), колымские (15), колымчане (46), ленские старожилы (3), мезенцы (19), обские старожилы (4), походчане (5), русско-устыинцы (8), семейские (80), якутяне (46), ямские (9).

Рождаемость и смертность:

@6

В 2004 году родились 1.508 тыс.чел., умерли 2.298 тыс.

Естественная убыль населения в 2004 г. – 790,1 тыс. чел. (5,5 чел на 1000 населения), миграционный прирост – 39,4 тыс. чел.

Продолжительность жизни по данным Росстата на 2003 г. - 65,1 лет (мужчины – 58,8, женщины – 72,0). По оценке ЦРУ США – 67,1 лет (мужчины - 60,55, женщины - 74,04).

@7

Из каждых 100.000 человек в 2004 году умерли 1.598, в том числе:

- 892 от болезней сердца,
- 221 – от несчастных случаев, отравлений и травм (самоубийства – 34, транспортные аварии – 29, убиты - 27, отравились алкоголем – 26, утонули 10),
- 201 от рака,
- 64 от болезней органов дыхания,
- 59 от болезней органов пищеварения,
- 25 от инфекционных болезней.

@8

В 2004 зарегистрировано 979,5 тыс. браков и 635,9 тыс. разводов.

Число детей на 1 женщину – 1,27.

Экономика:

@9

ВВП на душу населения в России - \$ 5.980 (по данным Economist Intelligence Unit, прогноз на 2006). Для сравнения: Швейцария - 53.400, США - 44.180, Израиль - 18.680, Португалия - 17.920, Саудовская Аравия - 11.930, Чили - 7.840, Латвия - 6.110, Венесуэла - 6.010, Турция - 4.810, Казахстан - 4.190, Болгария - 3.990, Иран - 2.930, Украина - 2.100, Китай - 1.700, Индия - 772, Вьетнам - 670.

Города:

@10

В России 1099 городов, в том числе:

Городов-миллионеров - 11: Москва (10,4 млн.), Санкт-Петербург (4,6), Новосибирск (1,4), Екатеринбург (1,3),

Нижний Новгород (1,3), Омск (1,1), Самара (1,1), Казань (1,1), Челябинск (1,1), Ростов-на-Дону (1,1), Уфа (1). Всего – 25,5 млн. (1/6 населения страны).

Городов с населением от 500.000 до 1 млн. – 23.

От 250 до 500 тыс. – 40.

От 100 до 250 тыс. – 95.

Число городов-миллионеров сократилось: несколько лет назад их было 13 (выпали Волгоград и Пермь).

Немного о животных:

@11

Численность крупного рогатого скота – 23 млн. (в 1993 – 52,2), овец и коз – 17,8 (в 1993 – 51,4), свиней – 13,4 миллиона (в 1993 – 31,5).

II. Конституция

@12

В эпоху суверенитета Россия вступила в 1990 году с Конституцией (Основным законом) РСФСР 1978 года.

Первый Съезд народных депутатов РСФСР в мае 1990 года создал Конституционную комиссию, председателем которой стал председатель Верховного Совета Борис Ельцин, а ответственным секретарем – депутат Олег Румянцев (лидер Социал-демократической партии России). С тех пор почти на каждом Съезде народных депутатов (2-3 раза в год) в Конституцию вносились поправки, которыми были введены многопартийность, пост президента, разделение властей, выборность глав республик, институт Конституционного суда и т.п.

Принося президентскую присягу 10 июля 1991 года, Б.Н.Ельцин положил руку не на Конституцию РСФСР, лежавшую перед ним на пюпитре, как это предполагалось церемониальными правилами, а на сердце.

Конституционная реформа:

@13

Революционный для своего времени проект новой Конституции, разработанный в 1990 г. О.Румянцевым и его коллегами по рабочей группе Конституционной

комиссии – преимущественно социал-демократами – по мере заседаний Конституционной комиссии, представлявшей все более дрейфующее влево большинство депутатского корпуса, становился все более похожим на действующую советскую (с изменениями) Конституцию. А пожелания президента и его сторонников с тех пор ушли далеко вперед (т.е. в сторону расширения полномочий главы государства). Их, в частности, не устраивало согласование кандидатур ключевых министров с парламентом и само название будущего парламента – Верховный Совет. С другой стороны, проект Конституционной комиссии предусматривал выборность губернаторов, отмену надзорной функции прокуратуры и даже «Патриотическую песнь» Глинки в качестве государственного гимна – о чем сторонники ныне действующей Конституции 1993 года сейчас могут только мечтать.

Верховный Совет и Съезд народных депутатов, которые в 1991 году предоставляли Президенту дополнительные – не предусмотренные Конституцией – полномочия, с 1992 года стали, напротив, ограничивать полномочия Президента поправками к действующей Конституции и другими законами.

Одна из поправок к Конституции, принятая в декабре 1992 года по предложению депутата Олега Плотникова, учителя из Костромы (фракция «Смена»), сыграла роковую роль в событиях сентября - октября 1993 года. Этой поправкой к статье 121-6 (гласившей, что полномочия Президента РФ не могут быть использованы для роспуска законно избранных органов государственной власти) была добавлена следующая концовка: «в противном случае они прекращаются немедленно». Какой орган и в какой процедуре констатирует прекращение полномочий Президента, в поправке не уточнялось.

Не договорившись с Конституционной комиссией, президент сделал ставку на конституционную реформу помимо действующего парламента. В марте 1993 года он попытался вынести на референдум свой собственный проект Конституции, но сделал это в весьма оригинальной форме, смахивавшей на попытку переворота (см. @33) – и, встретив сопротивление

депутатов, Генпрокурора и судей Конституционного Суда, пошел на попятную.

24 марта 1993 года президент Ельцин направил Верховному Совету послание (меморандум) «О конституционности», в котором усомнился в «конституционности Конституции». Известно также высказывание Ельцина «Конституции с поправками VI и VII съездов [съезды народных депутатов РФ в апреле и декабре 1992 г.] я не присягал».

5 июня 1993 года президент созвал новый орган для разработки Конституции – Конституционное совещание, принципы формирования которого установил своим указом: в состав Конституционного совещания были делегированы 50 назначенцев президента, 109 депутатов (в том числе все члены Конституционной комиссии), 352 представителя региональных законодательных и исполнительных органов власти (по 4 от региона), 26 представителей ассоциаций органов местного самоуправления, более 200 представителей общественных, религиозных и профсоюзных организаций – всего 762 человека. Делегация Верховного Совета покинула совещание после того, как охранники президента вынесли из зала депутата-коммуниста Юрия Слободкина, сняв с него ботинок, а по дороге пнули в живот Генпрокурора Валентина Степанкова. Совещание обсуждало два проекта Конституции: исходящий от Конституционной комиссии (основной автор – Олег Румянцев) и от президента (авторы – Сергей Алексеев и Сергей Шахрай) и сводило их в один текст.

На очередном Съезде народных депутатов, намеченном на 17 октября 1993 года, планировалось либо сразу принять, либо вынести на референдум Конституцию, разработанную Конституционной комиссией. Это категорически не устраивало президента, который не мог законными методами противопоставить съездовскому проекту свой, т.к. правом на назначение референдума не обладал.

18 сентября 1993 г. президент Ельцин собрал глав исполнительной и законодательной власти регионов и предложил им провозгласить себя Советом

Федерации – с перспективой превращения в верхнюю палату альтернативного парламента. Участники встречи отказались принять такое решение.

21 сентября 1993 г. Борис Ельцин распустил Съезд народных депутатов и Верховный Совет, приостановил действие Конституции в части, противоречащей указу, и назначил выборы в новый парламента – Федеральное Собрание. Соответствующий указ (№1400) назывался «О поэтапной конституционной реформе» (о событиях 21 сентября – 4 октября 1993 г. см. @33).

15 октября 1993 г. Б.Ельцин назначил на 12 декабря всенародное голосование по новой Конституции, для доработки проекта которой было возобновлено Конституционное совещание. Подготовленный совещанием проект подвергся завершающей правке в администрации президента и 10 ноября был опубликован.

Действующая Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (см. @33 и @34), официально опубликована и вступила в силу 25 декабря 1993 года.

Конституционные поправки:

@14

Главы 1, 2 и 9 Конституции РФ («Основы конституционного строя», «Права и свободы человека и гражданина», «Конституционные поправки и пересмотр Конституции») не могут быть пересмотрены парламентом, а только Конституционным собранием, закон о котором пока не принят (ст.135 Конституции РФ).

Поправки к главам 3-8 Конституции («Федеративное устройство», «Президент РФ», «Федеральное Собрание», «Правительство РФ», «Судебная власть», «Местное самоуправление») принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона (2/3 голосов в Государственной думе и 3/4 в Совете Федерации), и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей (59) субъектов Российской Федерации (ст.136).

Действующий закон о порядке принятия поправок к

Конституции отводит на подведение итогов рассмотрения поправок в регионах 1 год (даже если регионы рассмотрят их раньше).

Конституционный суд 28 ноября 1995 года постановил, что поправки в статью 65 Конституции, вызванные переименованием регионов, вносятся указом президента. Поправки, вызванные изменением состава регионов (объединением, присоединением к России других государств и их частей и т.п.), вносятся в статью 65 Федеральными конституционными законами, принимаемыми по обычной процедуре (без одобрения в региональных законодательных собраниях).

Новая Конституция может быть разработана только Конституционным собранием и принята либо им самим (двумя третями голосов), либо референдумом.

@15

С момента принятия Конституции поправки вносились лишь в ее статью 65, содержащую список субъектов Федерации (в связи с изменением их названий и объединением регионов). По этому поводу было принято 5 указов президента (1996, 1996, 2001, 2003, 2004) и один Федеральный конституционный закон (2004). Ингушская Республика переименована в Республику Ингушетия; Республика Северная Осетия – в Республику Северная Осетия – Алания; Республика Калмыкия – Хальмг Тангч – в Республику Калмыкия; Чувашская Республика – Чаваш республики – в Чувашскую Республику – Чувашию; Ханты-Мансийский автономный округ – в Ханты-Мансийский автономный округ – Югра. Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ объединены в Пермский край.

Поправки к другим главам и статьям Конституции принимались Думой дважды. 21 июня 1995 года Дума приняла три закона о поправках к Конституции (о согласовании с Думой кандидатур вице-премьеров и силовых министров, о парламентском контроле, о праве Думы отправлять в отставку отдельных министров), которые были отклонены Советом Федерации. 22 сентября 1999 года принят в первом чтении закон о поправках к Конституции, предусматривающий институт парламентского контроля (во втором чтении закон так и

не был принят, т.к. оно происходило уже в следующей, лояльной новому президенту Думе).

Права человека:

@16

В Конституции правам и свободам человека и гражданина посвящена глава 2.

Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. (ст.55 Конституции). Примером такого ограничения может служить действующий закон «О борьбе с терроризмом» и принятый на днях на смену ему законопроект «О противодействии терроризму».

Смертная казнь впредь до ее отмены может устанавливаться федеральным законом в качестве исключительной меры наказания за особо тяжкие преступления против жизни при предоставлении обвиняемому права на рассмотрение его дела судом с участием присяжных заседателей (ст.20 Конституции). В 1996 году президент Ельцин установил подобие моратория на смертную казнь. Он сделал обязательным условием исполнения смертных приговоров рассмотрение президентом вопроса о помиловании приговоренного (даже если последний с таким прошением не обращался). С тех пор смертные приговоры на территории России исполнялись только сепаратистским правительством Чеченской Республики Ичкерия.

16 апреля 1997 г. Россия подписала протокол № 6 к Конвенции Совета Европы, отменяющий смертную казнь. Протокол до сих пор не вступил в силу для России, поскольку не ратифицирован парламентом.

По решению Конституционного суда от 2 февраля 1999 года смертные приговоры в России не могут выноситься и исполняться до тех пор, пока суды присяжных не будут созданы на всей территории РФ (т.е. до 1 января 2007 года).

Еще о Конституции:

@17

Наименования Российская Федерация и Россия равнозначны (ст.1 Конституции 1993 года).

До 1991 года официальным названием страны было: «Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» (РСФСР).

25 декабря 1991 г. Верховный Совет РСФСР принял закон о переименовании страны в Российскую Федерацию. В тексте Конституции название «РСФСР» оставалось до очередного Съезда народных депутатов, собравшегося в апреле 1992 года.

Съезд вначале принял новое название страны – просто «Россия», что вызвало сильное недовольствие депутатов от автономий. По их просьбе на следующий день решение было переголосовано, и 21 апреля 1992 г. в Конституции было закреплено название «Российская Федерация – Россия».

III. Федеративное устройство

Равноправие субъектов и различия в их статусе

@18

Горбачевская реформа государственного устройства 1988-90 гг. превратила Россию в «асимметричную федерацию», в которой национальные автономии (автономные республики, автономные области и автономные округа) имели несколько больше прав, чем края, области и две столицы. Верховный Совет из однопалатного был превращен в двухпалатный, причем в Совете Национальностей автономии получили половину мест. Автономии сами назначали судей региональных судов, тогда как для остальных регионов это делал Верховный Совет России.

В 1991 году президенту Ельцину удалось немного размыть влияние автономий, распространив вертикаль исполнительной власти (назначение президентом глав администраций регионов) на автономные

области и автономные округа. Однако большинство Конституционной комиссии, созданной Съездом народных депутатов, держало курс на закрепление «асимметрии» в проекте новой Конституции. Требование о 50% мест для автономий в одной из палат будущего парламента было закреплено и в Федеративном договоре 1992 года. Это положение значилось и в президентском проекте Конституции, но было устранено из него при доработке проекта Конституционным совещанием. В результате в Совете Федерации республики, автономные области и автономные округа имеют 64 из 178 мест (36%), а в одномандатной половине Государственной думы – 45 из 225 (20%).

Конституция 1993 года устанавливает равноправие всех субъектов Федерации, но перечисляет их отличия друг от друга:

- Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство (п.2 ст.5);
- Республики вправе устанавливать свои государственные языки (п.2 ст.68).

Тезис о равноправии автономных округов с теми краями и областями, в состав которых они входят, потребовал истолкования Конституционным судом, поскольку нефтегазоносные округа Тюменской области решили, что юрисдикция органов власти Тюменской области теперь на них не распространяется (КС в 1997 году вынес противоположное решение). Важнейшим правовым актом для автономных округов, пожалуй, является Бюджетный кодекс, который устанавливает распределение налоговых доходов между автономным округом и регионом, в который этот округ входит.

С 1993 года на федеральных выборах введен принцип «один человек – один голос». До этого жители автономных округов получали на выборах на один бюллетень больше, т.к. выбирали депутата и от своего округа, и от края (области), в который(-ую) этот округ входит.

Состав Российской Федерации:

@19

С момента раздела Чечено-Ингушетии (29 мая 1992 г.) и до начала процесса упразднения автономных округов (1 декабря 2005 г.) административно-территориальный состав РФ оставался неизменным.

89 субъектов Российской Федерации

(29 мая 1992 – 1 декабря 2005):

21 республика: Адыгея, Алтай, Башкортостан, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкарская, Калмыкия, Карачаево-Черкесская, Карелия, Коми, Марий Эл, Мордовская, Саха (Якутия), Северная Осетия - Алания, Татарстан, Тыва, Удмуртская, Хакасия, Чеченская, Чувашская;

6 краев: Алтайский, Краснодарский, Красноярский, Приморский, Ставропольский, Хабаровский;

49 областей: Амурская, Архангельская, Астраханская, Белгородская, Брянская, Владимирская, Волгоградская, Вологодская, Воронежская, Ивановская, Иркутская, Калининградская, Калужская, Камчатская, Кемеровская, Кировская, Костромская, Курганская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Магаданская, Московская, Мурманская, Нижегородская, Новгородская, Новосибирская, Омская, Оренбургская, Орловская, Пензенская, Пермская, Псковская, Ростовская, Рязанская, Самарская, Саратовская, Сахалинская, Свердловская, Смоленская, Тамбовская, Тверская, Томская, Тульская, Тюменская, Ульяновская, Челябинская, Читинская, Ярославская;

2 города федерального значения: Москва, Санкт-Петербург;

Еврейская автономная область;

10 автономных округов: Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Ненецкий, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Ханты-Мансийский - Югра, Чукотский, Эвенкийский, Ямало-Ненецкий. Все автономные округа, кроме Чукотского, входят в состав краев или областей.

Изменения в составе Федерации:

@20

На момент провозглашения суверенитета России в 1990 году субъектов Федерации было 88, из которых 16 (6 автономных областей и 10 автономных округов) входили в состав краев и областей, прозванных за это сложносоставными.

3 июля 1991 года произошло преобразование 5 из 6 автономных областей (кроме Еврейской) в республики с выходом их из состава краев и областей. Еврейская АО 29 октября 1991 года вышла из состава Хабаровского края.

6-9 сентября 1991 года в столице Чечено-Ингушетии Грозном «восставший против коммунистического режима и партократии народ отстранил от власти председателя Верховного Совета республики Доку Завгаева и его, так сказать, «двор» в лице Президиума ВС ЧИР» (формулировка официальной «Российской газеты»). Власть захватил Объединенный конгресс чеченского народа (ОКЧН) во главе с Джохаром Дудаевым. 11 сентября делегация федеральных властей во главе с госсекретарем РСФСР Геннадием Бурбулисом встретилась в Грозном с конфликтующими сторонами и благословила их на компромисс. 15 сентября Верховный Совет ЧИР самораспустился в пользу Временного высшего совета (ВВС), созданного совместно депутатами ВС и руководством ОКЧН. Президент и Верховный Совет России признали ВВС высшим законодательным органом ЧИР и поручили ему провести выборы нового состава Верховного Совета ЧИР, но в начале октября исполком ОКЧН распустил ВВС, взял в свои руки всю полноту власти и провозгласил независимую Чеченскую Республику. Верховный Совет РСФСР 10 октября отказал президенту Ельцину и вице-президенту Руцкому во введении чрезвычайного положения в Чечено-Ингушетии, но 24 октября заявил о непризнании назначенных сепаратистами на 27 октября выборов президента и парламента Чеченской Республики.

Россия довольно долго не признавала раздела ЧИР. В принятой 21 апреля 1992 года Съездом народных

депутатов РФ новой редакции статьи 71 Конституции название «Чечено-Ингушская АССР» было заменено на «Чечено-Ингушская Республика». Но уже 29 мая 1992 года Верховным Советом РФ принят Закон РФ «Об образовании Ингушской Республики», которая выделена из состава Чечено-Ингушетии. Временная администрация Ингушской Республики была создана лишь в ноябре 1992 года – с введением чрезвычайного положения в зоне осетино-ингушского конфликта. Первый президент Ингушетии избран в феврале 1993 года, а парламент – годом позже.

10 декабря 1992 года названия «Ингушская Республика» и «Чеченская Республика» внесены в Конституцию России.

17 июня 1992 года принят закон «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав РФ», что означало выход округа из состава Магаданской области.

В 1994-1995 гг. президент Ельцин попытался восстановить федеральный контроль над Чеченской Республикой, для чего в декабре 1994 года ввел в нее войска, в начале 1995 года признал в качестве органов власти ЧР самопровозглашенный в Надтеречном районе Временный совет ЧР и созданное им Правительство национального единства, а в сентябре 1995 года восстановил разогнанный в 1991 году Верховный Совет ЧИР во главе с Доку Завгаевым (тут же переименованный в Верховный Совет ЧР). В декабре 1995 года под контролем федеральных войск прошли выборы главы Чеченской Республики (избран Д.Завгаев), а в июне 1996 года – двухпалатного Народного Собрания. В августе 1996 года сепаратисты вновь взяли Грозный, а правительство Завгаева эмигрировало в Москву, где продолжало функционировать в изгнании до января 1997 года, когда президент Ельцин признал де-факто режим Аслана Масхадова, избранного 27 января президентом Чеченской Республики Ичкерии. После начала осенью 1999 г. второй чеченской войны договоренности с Масхадовым были дезавуированы, 12 июня 2000 года президент Путин назначил своим указом главу администрации Чечни – Ахмата Кадырова, новый парламент ЧР избран 27 ноября 2005 года. Подробную

историю чеченского конфликта можно прочитать в выпущенных «Панорамой» книгах авторства Тимура Музаева.

В 2004 году началась кампания по объединению субъектов Федерации (процедура: объединительный референдум, принятие федерального конституционного закона, выборы общих органов власти), которая свелась к упразднению некоторых автономных округов.

С 1 декабря 2005 года упразднен Коми-Пермяцкий АО (с переименованием объединенной Пермской области в Пермский край). С 1 января 2007 года упраздняются Таймырский и Эвенкийский АО (Красноярский край). На очереди - Корякский АО (Камчатка - референдум состоялся в октябре 2005 г.) и Усть-Ордынский Бурятский АО (Иркутская область - референдум предстоит в апреле 2006 г.).

IV. Законодательство

Законодательная процедура:

@21

Законодательная инициатива:

Право вносить законопроекты на рассмотрение Государственной думы (право законодательной инициативы) принадлежит:

- президенту РФ,
- Совету Федерации,
- членам Совета Федерации (численностью от одного человека),
- депутатам Государственной думы (в том числе любому депутату в одиночку),
- правительству РФ,
- законодательным (представительным) органам субъектов РФ (но не губернаторам регионов).

Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному суду РФ, Верховному суду РФ и Высшему арбитражному суду РФ – но только по вопросам их ведения. (ч.1 ст.104 Конституции). Другие государственные органы, такие, как министерства,

Центризбирком, Счетная палата, Генпрокуратура вносят подготовленные ими законопроекты и поправки через президента, правительство или дружественных депутатов парламента.

Законопроекты вносятся в Государственную думу. Совет Государственной думы направляет законопроект в один из комитетов палаты, который назначается ответственным по законопроекту. От комитета зависит, когда законопроект будет включен в повестку дня пленарного заседания Думы.

Законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, Совет Государственной думы направляет на заключение правительства РФ. Правительство обязано представить такое заключение в течение месяца, что на практике не всегда соблюдается – а без заключения проект не может быть рассмотрен Думой.

Федеральные законы принимаются большинством голосов от штатной численности Государственной думы (226 голосов). Федеральные конституционные законы и законы о поправках к Конституции принимаются большинством не менее двух третей голосов от штатной численности Государственной думы (300 голосов). Проект, как правило, выносится на голосование в Думе трижды (федеральный бюджет - четырежды):

Первое чтение:

Вначале проект принимается в первом чтении (за основу). Если по одному вопросу внесено несколько конкурирующих законопроектов – они выносятся на рейтинговое голосование, по итогам которого принимается один из них. Содержательное обсуждение проекта проводится только при первом чтении, и то - если Дума большинством голосов его не отменит.

Проект, принятый в первом чтении, возвращается в комитет. Поправки вносятся в комитет субъектами права законодательной инициативы. Комитет принимает рекомендации по принятию и отклонению поправок и выносит на второе чтение: таблицу поправок,

рекомендованных к принятию; таблицу поправок, рекомендованных к отклонению; измененный текст проекта с учетом поправок, рекомендованных к принятию.

Второе чтение:

При втором чтении обычно проводятся три голосования: о принятии поправок, рекомендованных к принятию; об отклонении поправок, рекомендованных к отклонению; о принятии проекта во втором чтении. Любой депутат (а также представители президента, правительства и других субъектов права законодательной инициативы) вправе вынести любую поправку из таблицы на отдельное голосование. Если рекомендованные комитетом решения о принятии и отклонении поправок не проходят, Дума переходит к обсуждению проекта и голосованию по отдельным поправкам – или возвращает проект в комитет на доработку.

Комитет приводит текст проекта с учетом принятых поправок в окончательный вид и выносит его на третье чтение.

Третье чтение:

При третьем чтении закон принимается в целом. Внесение поправок при третьем чтении не допускается, обсуждение – тем более.

Принятые законы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совета Федерации.

Рассмотрение в Совете Федерации:

Федеральный закон считается одобренным Советом Федерации:

- если за него проголосовало более половины от общего числа членов Совета Федерации (90 человек);
- если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации, (это правило не распространяется на законы, подлежащие обязательному рассмотрению в Совете Федерации: по вопросам федерального бюджета; федеральных налогов и сборов; финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии; ратификации и денонсации международных договоров РФ; статуса и защиты государственной границы РФ; войны и мира).

Если закон голосовался в Совете Федерации и не получил большинства, он считается отклоненным. Если СФ считает закон никуда не годным, он отклоняет его в целом. Если имеет к нему конкретные претензии – назначает своих представителей в согласительную комиссию двух палат.

Для одобрения федеральных конституционных законов в Совете Федерации требуется 3/4 (119) голосов.

Одобренный закон в течение пяти дней направляется президенту.

Подписание и опубликование:

Президент в течение 14 дней подписывает закон или отклоняет его. Президент не вправе отклонить Федеральный конституционный закон или закон о поправках к Конституции.

Отклоняя закон, президент направляет в обе палаты письмо, к которому может приложить свои поправки к закону. Президент Ельцин нередко отклонял законы по мотивам «отсутствия предмета регулирования». Это означало, что он предпочитает определять политику в соответствующей сфере своими указами.

Законы в течение семи дней после их подписания официально публикуются в еженедельном бюллетене «Собрание законодательства Российской Федерации», «Российской газете» и «Парламентской газете».

Законы вступают в силу через десять дней после их первого официального опубликования, если самими законами не установлен другой порядок вступления их в силу.

Довольно часто законы предусматривают, что отдельные их нормы вводятся в действие через определенный срок (месяц, 90 дней, год и т.п.) с момента вступления в силу самого закона. Приходится потрудиться, чтобы узнать, где - в «РГ», «ПГ» или «СЗ РФ» закон был опубликован раньше.

Работа с отклоненными законами:

Вето Совета Федерации преодолевается Государственной думой двумя третями от ее штатной численности (300 голосов). Чаще Дума соглашается с предложением Совета Федерации о создании согласительной комиссии и назначает в нее

своих представителей. Согласительная комиссия вырабатывает новую редакцию законопроекта.

Вето президента преодолевается 2/3 голосов обеих палат парламента (300 голосов в Государственной думе, 119 голосов в Совете Федерации). Чаще Дума принимает закон в редакции, предложенной президентом (или с его поправками). Иногда для согласования текста создается специальная комиссия с участием представителей Думы, СФ и президента.

Практика:

Президент Ельцин подчас не подписывал некоторые законы, но и не отклонял их. В случае с Уголовным кодексом РФ это продолжалось более года. В 1997 году Президент несколько месяцев не подписывал ФКЗ «О Правительстве», который вообще не имел права отклонять. Потребовалось не только специальное решение Конституционного суда, но и политическая договоренность тогдашнего парламентского большинства (коммунистов и их союзников) с президентом для подписания этих законов. У президента Путина, обладающего твердым парламентским большинством, подобной проблемы нет.

Каждый год принимается в среднем 180-200 федеральных и 5-10 федеральных конституционных законов.

Законы РСФСР (Российской Федерации), принятые до вступления в силу Конституции 1993 года, действуют в части, ей не противоречащей. На территории России продолжают действовать некоторые законы СССР (например, раздел V «Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик» от 31 мая 1991, касающийся патентного права), а также все международные договоры СССР и РСФСР/РФ.

Федеральные конституционные законы:

@22

Федеральные конституционные законы (ФКЗ) принимаются квалифицированным большинством обеих палат парламента (2/3 Думы, 3/4 Совета Федерации) и не могут быть отклонены президентом.

ФКЗ могут быть приняты только по 13 вопросам, перечисленным в Конституции (пока приняты по 10-ти):

1. О Государственном флаге, гербе и гимне РФ (ст.70 Конституции) – приняты в 2000 г.

2. О референдуме РФ (ст.84) – принимался дважды: в 1995 и 2004 гг.

3. О чрезвычайном положении (ст.56) – принят в 2001 г.

4. О военном положении (ст.87) – принят в 2002 г.

5. Об Уполномоченном по правам человека в РФ (ст.103) – принят в 1997 г.

6. О Правительстве РФ (ст.114) – принят в 1997 г.

7. О судебной системе РФ (ст.118) – принят в 1996 г., по этому же вопросу в 1999 г. принят ФКЗ «О военных судах»

8. О Конституционном Суде РФ (ст.128) – принят в 1994 г.

9. О Верховном Суде РФ (ст.128) – до сих пор не рассматривался;

10. Об арбитражных судах в РФ (ст.128) – принят в 1995 г.

11. О Конституционном собрании РФ (ст.135) – существует несколько проектов, ни один из которых не рассматривался

12. О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта РФ (ст.65) – по этому вопросу приняты рамочный закон (в 2001 г.) и 2 разовых закона: об образовании Пермского края (в 2004 г.) и укрупненного Красноярского края (в 2005 г.).

13. О порядке изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ (ст.66) – проекты, внесенные правительством (1994) и президентом (1996) подразумевали под «изменением конституционно-правового статуса» преобразование области в республику (и наоборот) и т.п. Проектом президента предусматривалось проведение референдума в субъекте Федерации, затем – получение согласия президента РФ и, наконец, принятие Думой соответствующего Федерального конституционного закона, подлежащего утверждению двумя третями субъектов Федерации. Проекты не были приняты Думой.

Пределы действия федерального законодательства:

@23

«Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий» (ст.11 Конституции РФ).

Предметы ведения Российской Федерации перечислены в статье 71, предметы совместного ведения Федерации и ее регионов – в статье 72.

По предметам ведения РФ принимаются федеральные законы прямого действия, а по предметам совместного ведения – федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними региональные законы и нормативно-правовые акты (ч.1 и 2 ст.76).

Конституционный суд России, рассматривая жалобы субъектов РФ на федеральные законы по вопросам совместного ведения, встает на сторону федерального законодателя, позволяя ему сколь угодно детализировать в федеральных законах такие вопросы, как, например, общие принципы организации системы органов государственной (региональной) власти и местного самоуправления (см. например, постановление по «Якутскому делу» от 4 апреля 2002).

«Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов» (ч.4 ст.76).

«В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации» (ч.6 ст.76).

Договоры о разграничении полномочий:

@24

Превращение регионов России из административно-территориальных единиц в **субъекты** Федерации путем заключения Федеративного договора было одним из пунктов программы Бориса Ельцина как претендента на пост председателя Верховного Совета РСФСР в мае 1990 года.

Федеративный договор:

Федеративный договор подписан в Москве 31 марта 1992 года. Он состоит из трех договоров Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий:

- с республиками;
- с краями, областями и городами федерального значения;
- с автономной областью и автономными округами;
- а также двух протоколов (к первому и третьему договорам).

Федеративный договор не подписали Татарстан (вследствие принципиальной позиции президента Шаймиева) и Чечено-Ингушетия (которая к этому времени фактически распалась на не признающую российской юрисдикции Чеченскую Республику Джохара Дудаева и никем не управляемые ингушские территории).

10 апреля 1992 года Федеративный договор включен в качестве составной части в Конституцию (Основной закон) Российской Федерации 1978 года.

Приоритет Конституции РФ перед Федеративным договором установлен переходными положениями Конституции 1993 года (п.1 раздела 2). Договор никто не расторгал, но в процессе законотворчества о нем редко вспоминают.

Другие договоры между Россией и ее регионами:

15 февраля 1994 года президенты Борис Ельцин и Минтимер Шаймиев, а также премьер-министры России и Татарстана подписали Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан.

Для российской стороны это было весьма актуальным. Республика Татарстан не признавала верховенства российских законов, считая себя «ассоциированным с Россией государством», не подписала Федеративный договор 1992 года, а на выборы и референдум 1993 года в Татарстане пришло менее 15% избирателей. Договор возвращал Татарстан в российское «правовое поле»: статья IV договора полностью воспроизводила список полномочий Российской Федерации из статьи 71 Конституции РФ. С другой стороны, республика получила права на создание собственного Национального банка, на самостоятельную внешнеэкономическую деятельность, на решение вопросов республиканского гражданства (хотя по конституции РФ гражданство может быть только российским, а не региональным) и др. Россия и Татарстан обязались не издавать актов по вопросам, не отнесенным этим договором к их ведению.

В том же году были заключены схожие договоры с Кабардино-Балкарией (1 июля) и Башкирией (3 августа). В договоре с Якутией (29 июня 1995) было закреплено согласование с республиканскими властями объемов и квот на экспорт алмазов и драгметаллов, в договоре со Свердловской областью – участие области в кадровых назначениях руководителей федеральных предприятий на территории области. Еще более широкие права передавались регионам межправительственными соглашениями.

Всего в феврале 1994 - июне 1998 гг. были подписаны 42 договора о разграничении предметов ведения и полномочий между РФ и 46-ю ее субъектами (трех- и четырехсторонние договоры подписывались со сложносоставными субъектами Федерации). Все договоры заключались без ограничения срока, за исключением самого последнего - с Москвой (заключен 16 июня 1998 года на 10 лет).

Подготовкой договоров ведала комиссия при президенте во главе с Сергеем Шахраем, которого 15 июля 1998 года сменил Владимир Путин, после чего не был подписан ни один договор.

Приоритет федеральных законов перед договорами и необходимость предварительного (до подписания)

рассмотрения договоров Советом Федерации установлены Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (119-ФЗ от 24 июня 1999). Этим же законом было предписано в течение трех лет со дня вступления закона в силу (т.е. до 29 июля 2002) привести действующие договоры в соответствие с федеральным законодательством.

Летом 2001 года губернатор Саратовской области Дмитрий Аяцков выступил с инициативой добровольного расторжения договора с федеральным центром и призвал коллег последовать его примеру.

21 декабря 2001 - 20 мая 2003 гг. президент Путин подписал 33 договора о расторжении договоров о разграничении полномочий с 34-мя регионами. С Якутией был подписан (26 сентября 2002 г.) договор о внесении изменений в договор 1995 года. Осталось действовать 9 договоров с 12-ю наиболее стойкими регионами: Башкирией, Якутией (пересмотренный), Татарстаном, Удмуртией, Чувашией, Красноярским краем - Таймырским АО - Эвенкийским АО (четырёхсторонний), Иркутской областью - Усть-Ордынским Бурятским АО (трехсторонний), Свердловской областью, Москвой.

4 января 2003 года президент внес в Думу законопроект, в соответствии с которым вводилось утверждение всех будущих и уже действующих договоров о разграничении полномочий федеральными законами. Закон был принят, подписан 4 июля и вступил в силу 7 июля 2003 года. Договоры, не утвержденные в порядке, установленном этим законом, прекратили свое действие по истечении двух лет с момента вступления закона в силу (т.е. 8 июля 2005).

Из 12 регионов, не расторгнувших договоры по доброй воле, только Якутия проявила инициативу и внесла в Госдуму (20 мая 2005 г.) законопроект об утверждении действующего договора. Но он не был своевременно рассмотрен.

Таким образом, 8 июля 2005 года все оставшиеся договоры о разграничении полномочий утратили силу.

В настоящее время ведутся переговоры о заключении новых договоров о разграничении полномочий с Татарстаном и Чечней.

V. Россия в международных организациях

ООН:

@25

СССР, Украинская ССР и Белорусская ССР входили в число основателей Организацию Объединенных Наций в 1945 году. Место СССР в декабре 1991 года было передано России, которая, исходя из этого, ведет отсчет своего членства в ООН с 1945 года. Россия также унаследовала от СССР кресло одного из 5 постоянных членов Совета безопасности ООН.

Совет Европы:

@26

Создан в 1949 году. Включает 46 государств Европы и Закавказья. Россия принята в эту организацию 28 февраля 1996 года. Одним из требований СЕ было подписание Россией Протокола №6 об отмене смертной казни (см. @16).

Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) состоит из делегированных членов национальных парламентов. В ПАСЕ создано пять политических групп. Европейскую демократическую группу (консерваторы, 78 чел.) возглавляет российский сенатор Михаил Маргелов, член партии «Единая Россия». В группе Объединенных европейских левых (коммунисты и левые социалисты, 32 чел.) большинство (17 чел.) составляют представители стран СНГ.

Европейский суд по правам человека в Страсбурге является органом Совета Европы и признан Россией в качестве вышестоящей судебной инстанции по отношению к национальным судам. Суд рассматривает

жалобы только на нарушение тех прав, которые предусмотрены европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года (опубликована в «Собрании законодательства РФ» №2 от 8 января 2001).

ВТО:

@27

Всемирная торговая организация создана 8 декабря 1994 года вместо ГАТТ – Генерального соглашения о тарифах и торговле (1947-1994). Включает 148 из 191 государства – члена ООН.

Переговоры о вступлении России в ВТО идут с 1999 года. Для вступления необходимо достичь индивидуальных договоренностей со всеми членами организации. Три страны, переговоры с которыми пока (на 1 января 2006 г.) не увенчались успехом - США, Австралия, Колумбия.

СНГ:

@28

Содружество независимых государств провозглашено 8 декабря 1991 года руководителями России (Б.Н.Ельцин и Г.Э.Бурбулис), Украины (Л.М.Кравчук и В.П.Фокин) и Белоруссии (С.С.Шушкевич и В.Ф.Кебич), подписавшими т.н. Беловежские соглашения. 21 декабря 1991 года к Соглашениям присоединились остальные республики СССР, кроме Грузии и трех стран Прибалтики.

Грузия вошла в СНГ в 1993 году после свержения президента Звиада Гамсахурдиа и перехода власти к бывшему первому секретарю ЦК Компартии Грузии Эдуарду Шеварднадзе.

Аппарат СНГ располагается в Минске, ответственный секретарь СНГ – бывший министр внутренних дел России Владимир Рушайло. С апреля 1998 до апреля 1999 года этот пост занимал Борис Березовский.

ЕврАзЭС:

@29

6 апреля 1995 года в Минске подписан договор о Таможенном союзе России и Белорусии. 20 января 1995

года к союзу присоединился Казахстан, 29 марта 1996 года - Киргизия, 28 апреля 1998 года - Таджикистан. 10 октября 2000 года союз преобразован в Евроазиатское экономическое сообщество. 25 января 2006 года членом ЕврАзЭС стал Узбекистан. Наблюдатели в ЕврАзЭС - Армения, Молдова, Украина.

ЕЭП:

@30

Единое экономическое пространство провозглашено 23 февраля 2003 года Россией, Украиной, Белоруссией и Казахстаном. 19 сентября 2003 года подписаны Соглашение о формировании ЕЭП и Концепция формирования ЕЭП.

После того, как Верховная Рада Украины ратифицировала Соглашение с существенными оговорками, воплощение его в жизнь находится под большим вопросом.

ДКБ:

@31

Договор о коллективной безопасности подписан в Ташкенте 15 мая 1992 года Россией, Арменией, Казахстаном, Киргизией, Таджикистаном, Узбекистаном. 24 сентября 1993 года к нему присоединился Азербайджан, 9 декабря - Грузия, 31 декабря - Белоруссия. Таким образом, к концу 1993 года вне блока оставались три страны СНГ - Украина, Молдова и Туркменистан.

Срок действия договора истек 20 апреля 1999 года. Продлить его отказались Грузия, Узбекистан, Азербайджан. Подписали протокол о продлении договора Россия, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Таджикистан.

Все страны СНГ, не присоединившиеся к блоку или вышедшие из него, кроме нейтрального Туркменистана, вступили в созданное в 1997 году сообщество ГУАМ (с апреля 1999 по май 2005 – ГУУАМ), названное по первым буквам стран-членов.

28 апреля 2002 года в Душанбе создана Организация договора о коллективной безопасности (ОДКБ). Генеральным секретарем ОДКБ назначен бывший

руководитель администрации президента России Николай Бордюжа.

Союзное государство Белоруссии и России:

@32

Договор об образовании Сообщества России и Белоруссии подписан 2 апреля 1996 года; Договор о Союзе Белоруссии и России - 2 апреля 1997 года; Договор о создании Союзного государства - 8 декабря 1999 года.

До избрания (на прямых выборах) парламента Союзного государства действует Парламентское собрание Союза России и Белоруссии (формируется путем делегирования). Выборы пройдут после принятия на референдуме Конституционного акта Союзного государства, который разрабатывается уже не первый год. Пост выборного президента в Союзном государстве не предусмотрен.

Государственный секретарь Союза России и Белоруссии с 26 января 2000 года – Павел Павлович Бородин, бывший управляющий делами президента Ельцина.

18 января 2001 года П.П.Бородин был задержан сотрудниками ФБР в аэропорту Кеннеди (США), 7 апреля 2001 г. экстрадирован в Швейцарию, 12 апреля 2001 года освобожден под залог в 5 млн швейцарских франков, заплаченных из бюджета РФ. 6 марта 2002 года признан судебными властями Швейцарии виновным в отмывании «грязных денег» и приговорен к штрафу в 300 тысяч франков.

VI. Референдумы

Референдум как последний аргумент политика:

@33

История референдумов в России тесно связана с историей так называемых «недоворотов» 10 декабря 1992, 20 марта 1993 и 17 марта 1996 гг. и переворота 21 сентября – 4 октября 1993 года, поэтому приходится писать обо всем сразу.

Первый российский закон о референдуме был принят ельцинским Верховным Советом РСФСР 16 октября 1990 г. Референдумы назначались Съездом народных депутатов или Верховным Советом по инициативе 1/3 депутатов Съезда (356 человек) или 1 миллиона граждан РФ. Сбором миллиона подписей могла заняться инициативная группа из 10 человек, избранная собранием не менее 300 граждан. Референдум признавался состоявшимся, если в нем участвовало не менее половины избирателей. Решение референдума принималось простым большинством голосов, за исключением вопросов принятия, изменения и дополнения Конституции РСФСР, по которым требовалось большинство от общего числа избирателей РСФСР.

На рубеже 1990-1991 гг. народные депутаты РСФСР из блока «Демократическая Россия» сочли, что у Б.Н.Ельцина как председателя ВС недостаточно полномочий для осуществления радикальных реформ и выступили за введение – путем референдума – поста всенародно избираемого президента РСФСР.

Необходимое число депутатских подписей было собрано к началу февраля, и референдум был проведен 17 марта 1991 года. В четырех регионах - Татарстане, Северной Осетии, Чечено-Ингушетии и Туве - всероссийский референдум не проводился по решению Верховных Советов этих автономных республик.

18 марта, когда итоги референдума еще не прояснились, Президиум ВС РСФСР постановил, что для принятия решения требуется большинство от принявших участие в голосовании, т.к. конкретные изменения к Конституции на голосование не выносятся. Поскольку результат превысил 50% от общего числа избирателей, разъяснение оказалось излишним и его никто не оспорил (цифровые результаты см. в @34).

Для связности повествования упомянем, что 12 июня 1991 г. Борис Ельцин был избран первым президентом РФ, а 1 ноября 1991 г. получил от Съезда народных депутатов сроком на год дополнительные полномочия, в т.ч. право издавать указы в сфере экономики, противоречащие действующему законодательству, самостоятельно – без оглядки на парламент - формировать правительство

и назначать глав администраций всех уровней во всех регионах, кроме республик.

10 декабря 1992 года, на следующий день после отказа Съезда народных депутатов утвердить премьер-министром Егора Гайдара, президент Ельцин заявил о намерении провести референдум по вопросу: «Кому, президенту или Съезду, вы доверяете проводить реформы?» и тут же попытался сорвать кворум на Съезде, пригласив своих сторонников покинуть зал. Попытка не удалась: в зале осталось более 2/3 депутатов.

12 декабря президент и Съезд при посредничестве председателя Конституционного суда Валерия Зорькина достигли компромисса. Съезд заморозил введение в действие поправок к Конституции от 9 декабря, изменяющих баланс полномочий ветвей власти, до проведения референдума по основным положениям новой Конституции, назначенного на 11 апреля следующего года. Президент, в свою очередь, примирился с отставкой Е.Гайдара с поста и.о. председателя правительства и согласился выдвинуть на пост премьера одного из трех кандидатов, которые получают наибольшую поддержку среди депутатов Съезда. При рейтинговом голосовании 14 декабря в первую тройку вошли Юрий Скоков (637 голосов), Виктор Черномырдин (621) и Егор Гайдар (400, т.е. меньше половины), после чего президент предложил Съезду кандидатуру В.Черномырдина, которую Съезд с удовольствием (за – 721 или 69,33%) утвердил.

Однако 13 марта 1993 года VIII Съезд народных депутатов России отменил декабрьское соглашение с президентом, ввел в действие ранее замороженные поправки к Конституции и отменил референдум 11 апреля (по словам председателя ВС Руслана Хасбулатова, депутатов в декабре «бес попутал»)¹.

В ответ на это 20 марта в 21.30 президент Ельцин выступил с обращением к гражданам России, в котором он сообщил, что подписал указ об «особом порядке управления», при котором не имеют юридической силы любые решения органов и должностных лиц, которые направлены на отмену и приостановление указов и распоряжений президента и постановлений правительства. Кроме того, Б.Ельцин объявил, что назначает референдум о доверии президенту и вице-

¹ На самом деле бес попутал депутатов как раз в марте [прим.ред.]

президенту и будет расценивать положительный итог референдума как всенародное одобрение президентских проектов новой Конституции и закона о выборах. Референдум, по словам Б.Ельцина, должен определить, кому руководить страной – президенту или Съезду народных депутатов.

В 2.30 ночи Конституционный суд экстренно собрался на заседание и к утру вынес заключение о неконституционности действий и решений президента (за – 9 судей, против – 3, отсутствовал 1). Конкретно президенту вменялось в вину незаконное ограничение контрольных полномочий Верховного Совета и Конституционного суда, а также попытку соединить несколько вопросов референдума в одном и в целом – покушение на принцип разделения властей.

Внеочередной IX Съезд народных депутатов 28 марта попытался отрешить президента от должности, но не набрал требуемых двух третей голосов (за отрешение – 617 голосов или 57,78%). 29 марта Съезд пошел на новый компромисс с президентом и назначил на 25 апреля референдум по четырем вопросам: о доверии президенту, об одобрении социально-экономической политики президента и правительства РФ, о необходимости досрочных выборов президента РФ и народных депутатов РФ.

Государственная пропаганда повсеместно распространяла призывы сторонников президента из Движения «Демократическая Россия» в виде речевки «ДА – ДА – НЕТ – ДА», в то время как сам президент однажды высказался за вариант «4 ДА». Коммунисты-зюгановцы (КПРФ) агитировали за «НЕТ – НЕТ – ДА – НЕТ», а коммунисты-шенинцы (СКП-КПСС) – за «НЕТ- НЕТ – ДА – ДА».

В мятежной Чеченской Республике референдум не проводился. В одном субъекте Федерации (Татарстане) в выборах приняли участие менее 50% избирателей: от 22,54% до 22,57% по четырем вопросам.

Согласно предварительным официальным данным, по всем четырем вопросам «за» проголосовало большинство участников референдума, но меньше половины от общего числа избирателей. Окончательные результаты дали по третьему вопросу 49,49%, но к тому времени это уже

никого не интересовало, поскольку итоги референдума не устроили обе стороны.

На первый взгляд (и так трактовали ситуацию сторонники президента), население высказалось за досрочные выборы парламента. Однако, согласно действовавшему закону о референдуме, подтвержденному истолкованием Конституционного Суда, для принятия решений по первым двум вопросам, «имеющим нравственно-оценочный и политический характер», требовалось большинство от проголосовавших, тогда как решение по третьему и четвертому вопросам «носит конституционный характер и должно быть принято большинством от общего числа избирателей». Таким образом, по вопросам о доверии президенту и его социально-экономическому курсу приняты положительные решения, по вопросам о досрочных перевыборах президента и парламента – отрицательные.

На насильственный роспуск парламента, к чему его призывали наиболее активные сторонники, президент тогда не решился, и сосуществование президента со Съездом и Верховным Советом продолжилось. О попытках Б.Н.Ельцина сладить со Съездом через созыв Конституционного совещания и Совета федерации см. в @13.

В ответ на подготовку Верховным Советом конституционных поправок, предусматривавших дальнейшее перераспределение полномочий от президента к парламента, 21 сентября 1993 года в 20 часов президент Ельцин огласил указ № 1400 о прекращении полномочий Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ и назначил на 11-12 декабря 1993 года выборы в новый двухпалатный орган законодательной власти - Федеральное Собрание. Указом было предусмотрено, что Конституция и законы Российской Федерации продолжают действовать лишь в части, не противоречащей указу.

Конституционный суд в 22.10 собрался на заседание, на котором принял «Заключение о соответствии Конституции РФ действий и решений Президента РФ Б.Н.Ельцина, связанных с его указом от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в РФ» и

Обращением к гражданам России 21 сентября 1993 года». КС признал действия президента не соответствующими Конституции и являющимися основанием для отрешения президента от должности или приведения в действие иных специальных механизмов его ответственности в порядке статьи 121-10 или 121-6 Конституции РФ, т.е. для признания полномочий президента прекратившимися автоматически вследствие принятия им решения о роспуске законно избранного органа власти. Не поддержали решение КС те же четверо судей, что и 21 марта.

В ночь на 22 сентября в 0.15 на основании заключения КС Верховный Совет РФ констатировал прекращение полномочий Б.Н.Ельцина и привел к присяге в качестве исполняющего обязанности президента РФ вице-президента А.В.Руцкого. В Белом доме был созван внеочередной Съезд народных депутатов, кворум на котором был достигнут с помощью экстренной поправки к закону о статусе депутата.

Компромиссные предложения обеих сторон (Съезда – об одновременных досрочных выборах президента и парламента в марте 1994 г., Б.Ельцина – о проведении досрочных президентских выборов в июне 1994 г.) не разрешили ситуации, т.к. стороны отказывались признавать полномочия друг друга. Предлагавшийся разнообразными посредниками (В.Зорькиным, Ю.Скоковым, Г.Явлинским, К.Затулиным и др.) «нулевой вариант», т.е. возвращение к ситуации до издания указа 1400, не был принят ни той, ни другой стороной.

Двухнедельное вооруженное противостояние ветвей власти завершилось 4 октября штурмом резиденции Верховного Совета и арестом А.Руцкого и председателя Верховного Совета Р.Хасбулатова.

15 октября 1993 года Б.Ельцин назначил на 12 декабря всенародное голосование по проекту новой Конституции. Всенародное голосование не было официально названо референдумом, чтобы обойти требование Закона «О референдуме РСФСР» (от 16 октября 1990 г.) о принятии решений, изменяющих Конституцию, большинством от общего числа избирателей.

Против Конституции агитировали во время избирательной кампании лидеры КПРФ, блока «Явлинский – Болдырев – Лукин», Демократической партии России (Н.И.Травкин, С.С.Говорухин, С.Ю.Глазьев, нынешний президент Чувашии Н.В.Федоров и др.), Аграрной партии России. За принятие Конституции агитировали «Выбор России» Егора Гайдара, Партия российского единства и согласия Сергея Шахрая, движение «Женщины России» и, наконец, ЛДПР, получившая на тогдашних выборах 23% голосов (ее вклад в принятие Конституции, воистину, неоценим).

Призывов к бойкоту референдума со стороны коллективных участников выборов не было: избиратели расписывались за все бюллетени в одной графе, и агитировать за бойкот означало бы - против себя. Вторая по величине коммунистическая партия – РКРП Виктора Тюлькина и Виктора Анпилова (к выборам не допущена указом Б.Н.Ельцина) призвала бойкотировать референдум. Если бы КПРФ и РКРП договорились об общей стратегии, Конституция не была бы принята.

Всенародное голосование состоялось (результаты см. в @34) и Конституция была принята с небольшим перевесом голосов.

Указ 1400 и последующие указы Ельцина, вмешивающиеся в законодательство, были официально внесены на рассмотрение Федерального Собрания. Однако новая Государственная дума, в которой ни одно из политических направлений не имело большинства, не стала заниматься их юридической оценкой. 23 февраля 1994 года Дума подвела черту под прошлым, приняв постановление о политической амнистии участникам событий августа 1991 и сентября-октября 1993 г. и упразднив собственную комиссию по расследованию событий 21 сентября – 4 октября 1993 года. Инициаторами пакета (амнистия + прекращение парламентского расследования) были центристские фракции (ПРЕС, «Женщины России», «Новая региональная политика»), его поддержали левые фракции (КПРФ, АПР, «Российский путь»), а также фракции ЛДПР и ДПР. Категорически против амнистии были «Выбор России» (за проголосовал только Иван Стариков) и «Союз 12 декабря». Депутаты

фракции «Яблоко» не поддержали пакет по разным мотивам (6 членов фракции поддержали вариант амнистии без отмены парламентского расследования). Президент Ельцин пытался воспрепятствовать освобождению А.Руцкого, Р.Хасбулатова и их соратников, арестованных в октябре 1993 года, но безуспешно. Один из обвиняемых по делу об августовском путче 1991 года – генерал Валентин Варенников – отказался от амнистии и предстал перед судом, в результате которого был полностью оправдан.

10 октября 1995 года был принят Федеральный конституционный закон «О референдуме РФ», основанный на новой Конституции. Дума по настоянию оппозиционного крыла (КПРФ, Яблоко, ДПР) не наделила ни один орган власти правом инициативы по проведению референдума. Референдум, как и указано в Конституции, назначает президент, но инициатором его могут быть только 2 миллиона граждан РФ, собравшие подписи. Исключение – референдум по новой Конституции, назначаемый по инициативе Конституционного Собрания (см. статью 135 Конституции). Сбор подписей могла проводить инициативная группа из 100 граждан, зарегистрированная любым региональным избиркомом.

Последний «недоворот» (март 1996 г.) был тоже косвенно связан с референдумом, а именно – с исполнением решения референдума 17 марта 1991 года о сохранении СССР. 15 марта 1996 года – к пятой годовщине референдума – левое большинство Государственной думы второго созыва (КПРФ, Аграрная группа, Народовластие) при поддержке фракции ЛДПР приняло решение об отмене постановления Верховного Совета РСФСР от 12 декабря 1991 года «О денонсации Договора об образовании СССР». Тогдашние кандидаты в президенты Г.Явлинский, С.Федоров и А.Лебедь обвинили «коммунистические фракции» в том, что их предложение столь же авантюрно, как принятое ими же решение от 12 декабря 1991 года о денонсации Союзного договора. С.Шахрай предложил 11 поправок в порядке доведения постановления до логического конца: прекратить участие России в Совете безопасности ООН, распустить органы СНГ, приостановить деятельность Думы и Совета

Федерации, отменить выборы президента и назначить выборы народных депутатов СССР, которым предложить рассмотреть вопросы о возвращении Аляски, Польши и Финляндии (за – 27 голосов).

Постановление Думы не могло иметь юридической силы, поскольку ратификация и денонсация международных договоров по Конституции 1993 года осуществляется в форме принятия закона – т. е. с участием Совета Федерации и президента. Тем не менее, оно всерьез обеспокоило президента Ельцина. В пропрезидентской прессе началась антидумская кампания, причем Думе инкриминировали «денонсацию Беловежских соглашений», о которой в действительности в постановлении не было и речи. Наиболее свободные средства информации (радио «Свобода», радио «Эхо Москвы») с целью придания сообщениям большей «взвешенности» употребляли слово «денонсация» с прилагательным «фактическая». К критике решения депутатов подключились Совет Федерации и главы некоторых государств СНГ.

Через три года в интервью «Независимой газете» тогдашний министр внутренних дел А.С.Куликов рассказал, что получил указания Б.Н.Ельцина обеспечить в ночь на 17 марта силовой роспуск Государственной думы и запрет КПРФ. Куликов отказался выполнять эти указания, назвав их антиконституционными со ссылкой на свои консультации с председателем Конституционного Суда В.А.Тумановым и Генеральным прокурором Ю.И.Скуратовым. «Я недоволен Вами, министр», - сказал будто бы Ельцин, но в итоге Думу не разогнал, КПРФ не распустил и даже Куликова не снял.

Столкнувшись с массивной критикой со многих сторон, Дума пошла на компромисс с президентом. Хотя Дума и не приняла предложенный президентом закон «Об обеспечении стабильности правовой системы РФ и подтверждении международных обязательств России» (за него проголосовало только 65 депутатов), она приняла аналогичное постановление, внесенное группой «Российские регионы». Постановление, принятое 10 апреля 1996 года, подтверждает, что постановления от 15

марта «отражают гражданскую и политическую позицию депутатов и не затрагивают стабильность правовой системы и международные обязательства Российской Федерации».

После принятия закона о референдуме 1995 года разнообразные политические силы неоднократно (чаще всего – во время избирательных кампаний) выступали за проведение референдумов (чаще всего – по социальным вопросам), но реальных инициатив – со сбором подписей – было лишь три. Все они были отклонены Центризбиркомом России в 2000 году по мотивам недостаточного количества засчитанных подписей (подробности – в следующем разделе).

В сентябре 2002 года КПРФ и ее союзники начали подготовку референдума по четырем вопросам, включая запрет купли-продажи земли и национализацию тяжелой промышленности и природных ресурсов (формулировки см. в @35). Стремясь предотвратить «коммунистический реванш», 18 сентября 2002 года Государственная Дума в лице 7 из 9 фракций и групп, включая «Яблоко» (кроме Сергея Попова) и СПС (кроме Сергея Ковалева и Александра Фомина), приняла в первом чтении поправки к Федеральному конституционному закону «О референдуме», запретившие проведение таковых в последний год полномочий Думы и президента. Закон в рекордные сроки (2 дня) прошел второе и третье чтения в Думе, был скоростно одобрен Советом Федерации и 27 сентября 2002 года подписан президентом. Инициативная группа референдума не была зарегистрирована.

Новый ФКЗ о референдуме (от 28 июня 2004), принятый единороссовской Думой IV созыва, еще более затруднил его инициирование. Для этого по-прежнему надо собрать 2 миллиона подписей, но инициативная группа должна включать не менее чем по 100 человек не менее чем в половине регионов. Таким образом, с самого начала требуется задействовать 4,5 тыс. человек, причем подпись каждого должна быть заверена нотариально, что весьма недешево. Новым законом на ЦИК возложены полномочия предварительной (до начала сбора

подписей) проверки законности вопросов, предложенных к вынесению на референдум, и отныне референдумные инициативы отклоняются уже на этом этапе.

В апреле 2005 года ЦИК отклонил две инициативы по проведению референдумов (формулировки вопросов см. в @35).

Следующий референдум ориентировочно пройдет в 2007 или 2008 году и будет посвящен принятию Конституционного акта Союзного государства России и Белоруссии. Поскольку проведение этого референдума предусмотрено международным договором, сбор подписей для его назначения необязателен (это еще одна новация закона 2004 года).

Закон о референдуме 1990 года разрешал агитацию не только общественным объединениям, но и трудовым коллективам и отдельным гражданам – за счет собственных средств. Положение о всенародном голосовании 12 декабря 1993 года разрешало кроме собственных средств привлекать также добровольные пожертвования. Федеральный конституционный закон о референдуме 1995 года разрешал беспрепятственную агитацию всем гражданам и общественным объединениям, а вопрос о предоставлении для такой агитации государственных теле- и радиоканалов отдавал на откуп Центризбиркому. В этом законодательство о референдуме отличалось от законодательства о выборах, в которое еще в 1994 году был введен принцип «агитация – исключительно через избирательные фонды».

В 1997 и 1999 гг. нормы о финансировании предвыборной агитации в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» последовательно ужесточались. Но не для всероссийских референдумов – поскольку федеральный закон (ФЗ) не мог противоречить федеральному конституционному закону (ФКЗ) – акту более высокого уровня. Поправками 2002 года к ФЗ «Об основных гарантиях...» исключительное право на бесплатный эфир – поскольку о нем в ФКЗ ничего не говорилось – было закреплено за группой, инициировавшей референдум, и партиями, прошедшими в Государственную думу на

последних выборах.

По закону о референдуме РФ 2004 года агитацией могут заниматься только инициативная группа, собравшая подписи за референдум, и зарегистрированные Центризбиркомом инициативные агитационные группы, которые должны насчитывать не менее 500 человек. Бесплатное эфирное время предоставляется только группе, инициировавшей референдум и группам, созданным партиями, преодолевшими 3-процентный барьер на последних выборах в Госдуму.

В отличие от агитации за бойкот выборов, агитация за неучастие в референдуме законом допускается.

Вопросы и результаты состоявшихся референдумов:

@34

I. 17 марта 1991 года по вопросу: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием?»

«За» проголосовало 69,85% участвовавших (52,45% от всех избирателей).

17 марта 1991 был также проведен референдум СССР по вопросу **«Считаете ли Вы необходимым сохранение Союза Советских Социалистических Республик как обновленной федерации равноправных суверенных республик, в которой будут в полной мере гарантироваться права и свободы человека любой национальности?»**

На территории РСФСР «за» проголосовало 71,34% участвовавших (53,82% избирателей).

II. 25 апреля 1993 года по четырем вопросам:

1 Вопрос: «Доверяете ли Вы Президенту Российской Федерации Б.Н.Ельцину?»

Приняли участие в голосовании - 68.902.814 (64,18%)

ДА - 40.421.560 (58,66%)

НЕТ - 27.011.204

Число недействительных бюллетеней - 1.470.050

2 Вопрос: «Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации с 1992 года?»

Приняли участие в голосовании - 68.792.747 (64,08%)

ДА - 36.490.268 (53,04%)

НЕТ - 30.658.355

Число недействительных бюллетеней - 1.644.124

3 Вопрос: **«Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента Российской Федерации?»**

Приняли участие в голосовании - 68.795.423 (64,08%)

ДА - 34.045.731 (31,71% избирателей, 49,49% участников)

НЕТ - 32.431.951

Число недействительных бюллетеней - 2.317.741

4 Вопрос: **«Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации?»**

Приняли участие в голосовании - 68.864.948 (64,15%)

ДА - 46.251.616 (43,08% избирателей, 67,16% участников)

НЕТ - 20.724.762

Число недействительных бюллетеней - 1.888.570

III. 12 декабря 1993 года по вопросу: «Принимаете ли Вы Конституцию Российской Федерации?»

а) Первоначальные официальные итоги:

Число зарегистрированных избирателей - 106.170.835

Число выданных бюллетеней - 58.187.755 (54,81% от числа избирателей).

Число бюллетеней, обнаруженных в избирательных ящиках - 57.726.872 (54,37%)

Число действительных бюллетеней - 56.368.963 (53,09%)

ЗА - 32.937.630 (58,43% от числа действительных бюллетеней; 56,61% от числа выданных бюллетеней)

ПРОТИВ - 23.431.333 (41,57% от числа действительных бюллетеней; 40,27% от числа выданных бюллетеней)

б) Итоги после пересчета результатов по Амурской области, где выявлены и доказаны фальсификации:

Число зарегистрированных избирателей - 106.170.835

Число выданных бюллетеней - 58.174.707 (54,79%)

Число действительных бюллетеней - 56.368.956 (53,09%)

ЗА - 32.931.018 (58,42% от числа действительных бюллетеней, 56,61% от числа выданных бюллетеней)

ПРОТИВ - 23.437.938 (41,58% от числа действительных бюллетеней, 40,29% от числа выданных бюллетеней)

Вопросы несостоявшихся референдумов:

@35

Центризбирком России 5 раз отклонял инициативы по проведению всероссийских референдумов.

Ниже перечислены все пять официально отклоненных инициатив, а также сентябрьская инициатива коммунистов 2002 года, пресеченная без участия ЦИКа.

1. 14 января 2000 года

«Считаете ли Вы необходимым объединение Российской Федерации и Республики Беларусь в демократическое федеративное правовое государство?»

Инициатор – независимый депутат Государственной думы Н.Н.Гончар. Инициативная группа референдума зарегистрирована избиркомом Кировской области 2 сентября 1999 года.

Из представленных 2.414.350 подписей засчитано 1.654.563. Около 338.000 подписей не засчитаны из-за использования образца подписного листа из Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», а не Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации».

2. 17 февраля 2000 года

1. Вы за то, чтобы были расширены правовые и политические гарантии защиты частной собственности граждан России (включая квартиры, дома, земельные участки, вклады в банках и иных кредитных организациях) от чужого посягательства, включая посягательство государства?

2. Вы за то, чтобы депутаты Государственной думы и члены Совета Федерации, совершившие уголовные преступления, несли уголовную ответственность наравне с остальными гражданами России?

3. Вы за то, чтобы в боевых действиях в локальных конфликтах принимали участие только военнослужащие, проходящие службу по контракту?

4. Вы за то, чтобы в Конституцию России были внесены изменения, ограничивающие право Президента России отправлять в отставку Правительство России?

Инициаторы - избирательный блок «Союз правых сил». Инициативная группа референдума зарегистрирована избиркомом Самарской области 29 сентября 1999 года.

Из представленных 3.602.266 подписей засчитано 1.780.281. При этом 938.295 подписей не засчитаны потому, что содержали только год рождения вместо даты рождения.

3. 29 ноября 2000 года

1. Вы за запрет ввоза из других государств на территорию России радиоактивных материалов на хранение и переработку?

2. Вы за то, чтобы в России был федеральный государственный орган по охране окружающей среды, отдельный как от органов по использованию, так и от органов по управлению природными ресурсами?

3. Вы за то, чтобы в России была юридически самостоятельная государственная лесная служба?

Инициаторы - российские отделения Гринпис (Greenpeace) и Всемирного фонда дикой природы (WWF - World Wildlife Fund). Инициативная группа референдума зарегистрирована Мосгоризбиркомом 26 июля 2000 года.

Из представленных 2.490.042 подписей засчитано 1.873.216. Из 616.826 незасчитанных подписей более половины (336.255) были забракованы региональными избиркомками.

0. В сентябре 2002 года КПРФ готовила проведение референдума по четырем вопросам:

1. Согласны ли вы с тем, чтобы в Российской Федерации законом была запрещена купля-продажа земли, за исключением земель личных подсобных хозяйств, приусадебных, дачных, садово-огородных и гаражных участков, участков под индивидуальными домами и хозяйственными строениями?

2. *Согласны ли вы с тем, что размер оплаты жилья, электроэнергии и иных коммунальных услуг населением в сумме не должен превышать 10 процентов от совокупного дохода семьи?*

3. *Согласны ли вы с тем, что минимальная зарплата и минимальная пенсия гражданина Российской Федерации начиная с 2004 года не должны быть ниже прожиточного минимума?*

4. *Согласны ли вы с тем, чтобы в Российской Федерации недра, леса, водоемы и другие природные ресурсы, а также предприятия железнодорожного транспорта, топливно-энергетического комплекса, оборонной промышленности, черной и цветной металлургии находились исключительно в государственной собственности как объекты, обеспечивающие национальную безопасность России и достойную жизнь каждому гражданину?*

Референдум был предотвращен пожарным принятием поправок к федеральному конституционному закону, запретивших проведение референдумов в последний год полномочий Думы и президента (см. @33).

С 2004 года ЦИК рассматривает законность формулировок вопросов референдума еще до начала сбора подписей.

4. 7 апреля 2005 года

1. *Согласны ли Вы с тем, что минимальный размер оплаты труда в течение шести месяцев со дня проведения референдума должен быть установлен на уровне прожиточного минимума в целом по Российской Федерации?*

2. *Согласны ли Вы с тем, что размер базовой части трудовой пенсии по старости в течение шести месяцев со дня проведения референдума должен быть установлен на уровне прожиточного минимума в целом по Российской Федерации?*

3. *Согласны ли Вы с тем, что Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ утрачивает силу в течение месяца со дня официального подведения итогов референдума, при этом федеральным законом должно быть установлено право гражданина на выбор между восстановленными льготами или соответствующими денежными компенсациями?*

4. Согласны ли Вы с тем, что размер оплаты жилья, электроэнергии и коммунальных услуг в сумме не должен превышать 10 процентов совокупного дохода совместно проживающих членов семьи?

5. Согласны ли Вы с тем, что государство в течение трех лет со дня проведения референдума должно восстановить дореформенные сбережения граждан в соответствии с Федеральным законом «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации»?

6. Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации должно быть обеспечено право каждого гражданина на общедоступное и бесплатное дошкольное, среднее и высшее образование, а также установлен запрет на сокращение бесплатных (бюджетных) учебных мест и бесплатных (бюджетных) учебных часов на одного обучающегося в образовательных учреждениях всех типов?

7. Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации недра, леса, водные и другие природные ресурсы, атомные, тепловые и гидроэлектростанции, железные дороги, высоковольтные ЛЭП и магистральные трубопроводы должны находиться исключительно в государственной собственности, а на прибыль от их эксплуатации должен быть установлен прогрессивный налог?

8. Согласны ли Вы с тем, что земли поселений должны быть закреплены в государственной и муниципальной собственности с восстановлением права граждан на бесплатное бессрочное пользование земельными участками под жилыми домами, дачами, садовыми и приусадебными участками и гаражами?

9. Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации законом должны быть установлены нормы ответственности, вплоть до отставки, Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и руководителей субъектов Российской Федерации за уровень и качество жизни населения?

10. Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации законом должно быть предусмотрено право избирателей на отзыв депутатов, избираемых руководителей органов исполнительной власти всех уровней и Президента Российской Федерации?

11. Согласны ли вы с тем, что руководители республик, областей и других субъектов Российской Федерации должны избираться непосредственно гражданами, постоянно проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации?

12. Согласны ли Вы с тем, что не менее половины депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации должны избираться персонально по одномандатным округам?

Инициаторы - члены Движения «За достойную жизнь» (лидер - С.Ю.Глазьев). Формально - Красноярская региональная подгруппа инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации.

Инициатива рассмотрена Красноярским крайизбиркомом 29 марта 2005 г.

ЦИК признал соответствующим требованиям ФКЗ лишь один вопрос - №12.

5. 20 апреля 2005 года

1. Согласны ли Вы с тем, что минимальный размер оплаты труда в течение года со дня проведения референдума должен быть установлен на уровне не ниже прожиточного минимума в целом по Российской Федерации?

2. Согласны ли Вы с тем, что размер базовой части трудовой пенсии по старости в течение года со дня проведения референдума должен быть установлен на уровне не ниже прожиточного минимума в целом по Российской Федерации?

3. Согласны ли Вы с тем, что Федеральный закон от 22.08.2004 №122-ФЗ утрачивает силу в течение года со дня официального подведения итогов референдума, при этом новым Федеральным законом должно быть установлено право гражданина на выбор между восстановленными льготами или соответствующими денежными компенсациями?

4. Согласны ли Вы с тем, что размер оплаты жилых помещений и коммунальных услуг в сумме не должен превышать 10 процентов совокупного дохода совместно проживающих членов семьи?

5. Согласны ли Вы с тем, что Жилищный кодекс Российской Федерации, ухудшающий условия реализации конституционного права на жилище, должен утратить

силу по истечении одного месяца со дня проведения референдума?

6. Согласны ли Вы с тем, что государство в течение трех лет со дня проведения референдума должно восстановить сбережения граждан по состоянию на 1 января 1992 года в соответствии с Федеральным законом «О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации»?

7. Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации должно быть обеспечено право каждого гражданина на общедоступное и бесплатное дошкольное, среднее, профессиональное и высшее образование?

8. Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации должны быть сохранены отсрочки от призыва на военную службу, действовавшие по состоянию на 1 января 2005 года?

9. Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации недра, леса, водные и другие природные ресурсы, атомные, тепловые и гидроэлектростанции, предприятия военно-промышленного комплекса, железные дороги, высоковольтные ЛЭП и магистральные трубопроводы должны находиться исключительно в государственной собственности?

10. Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации законом должна быть восстановлена государственная собственность на землю, за исключением земель личных подсобных хозяйств, приусадебных, дачных, садово-огородных и гаражных участков, участков под индивидуальными домами и хозяйственными строениями?

11. Согласны ли Вы с тем, что в течение года со дня проведения референдума должен быть установлен прогрессивный налог на доходы физических лиц, превышающие десятикратный уровень прожиточного минимума в целом по Российской Федерации?

12. Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации законом должны быть установлены нормы ответственности, вплоть до отставки, президента Российской Федерации, правительства Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Российской Федерации за снижение уровня и качества жизни населения?

13. Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации законом должно быть предусмотрено право избирателей на отзыв депутатов, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и президента Российской Федерации?

14. Согласны ли вы с тем, что высшие должностные лица субъектов Российской Федерации должны избираться непосредственно гражданами, постоянно проживающими на территории данного субъекта Российской Федерации?

15. Согласны ли Вы с тем, что не менее половины депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации должны избираться персонально по одномандатным округам?

16. Согласны ли Вы с тем, что в Российской Федерации политическая партия, представленная самостоятельной фракцией в Государственной думе Федерального Собрания Российской Федерации, должна иметь право на один час эфирного времени в неделю для изложения своей позиции на каждом из государственных федеральных и региональных теле- и радиоканалов?

17. Согласны ли Вы с тем, что федеральным конституционным законом должно быть установлено, что вопрос не может быть вынесен на референдум исключительно в случае, если он противоречит Конституции Российской Федерации, а все иные ограничения на проведение референдума должны быть отменены?

Инициаторы - КПРФ, партия «Родина», Движение «За достойную жизнь», Национал-большевистская партия. Формально - Московская региональная подгруппа инициативной группы по проведению референдума Российской Федерации

ЦИК признал соответствующими требованиям ФКЗ два вопроса - №№8 и 15. При этом председатель ЦИК заявил, что при условии редакционной правки формулировок допустимыми станут также вопросы №№14 и 16. КПРФ вместо дальнейшей борьбы за свою инициативу провела так называемый «народный референдум», который свелся к опросу населения на улицах крупных городов.

VII. Выборы

@36

Конституция РФ предусматривает прямые выборы президента и выборы Государственной думы, а также «формирование» Совета Федерации из представителей ветвей региональной власти. По мнению многих законодателей, формулировки Конституции не запрещают формирования прямыми выборами Совета Федерации и Конституционного Собрания.

Выборность глав исполнительной власти регионов была предписана в 1996 году Конституционным судом, как вытекающая из логики Конституции, но отменена федеральным законом в декабре 2004 года по инициативе президента Путина. Конституционный суд 21 декабря 2005 года признал закон об отмене губернаторских выборов **в конкретно исторических обстоятельствах** соответствующим Конституции.

Главы местного самоуправления могут избираться населением на прямых выборах, местными советами из своего состава или назначаться по конкурсу – в зависимости от устава муниципального образования. Местные советы в муниципальных районах могут формироваться путем делегирования депутатов советами поселений, входящих в район.

Правила проведения выборов всех уровней регламентирует пространный Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в просторечии – «закон об основных гарантиях»). Впервые такой закон был принят еще в декабре 1994 года и с тех пор четырежды существенно дополнялся или заменялся новой версией (в 1997, 1999, 2002 и 2005 гг.). Закон 1994 года занимал 29 страниц, нынешний – 325. Закон расширяли и углубляли: в Думе – Виктор Шейнис (Яблоко), Анатолий Лукьянов (КПРФ), Борис Надеждин (СПС), Валерий Гребенников (Единая Россия); в Центризбиркоме – Александр Вешняков, Владимир И.Лысенко и многие другие. В.Шейнису мы обязаны дотошной детализацией процедуры подсчета голосов и прав наблюдателей (сильно урезанных

последней единокороссовской редакцией закона), А.Лукьянову – исключением из избирательного процесса т.н. «диванных», а также конфессиональных и прочих «неправильных» партий (таких, как Партия любителей пива, «Женщины России», христианские демократы, исламские партии и др.), А.Вешнякову – запретом для журналистов выражать свою позицию по отношению к кандидатам, Б.Надеждину – увеличением допустимых размеров избирательных фондов.

С 1999 года для защиты от «двойников» (однофамильцев, участвующих в выборах с целью запутать избирателя) кандидатам на выборах разрешалось регистрировать псевдоним, который можно использовать в агитации и указывать в избирательном бюллетене. В результате появилась новая технология запутывания. На выборах в Брянской области заезжий кандидат Денин - однофамилец известного в области директора птицефабрики «Снежка» (зарегистрировавший в Москве фирму с трудноотличимым названием «Снежко») потребовал присвоить ему псевдоним «настоящий», а «двойник» (однофамилец и тезка) действующего губернатора Юрий Лодкин - псевдоним «губернатор». Поправками 2002 года к избирательному законодательству псевдонимы были отменены.

С 2002 года в названиях избирательных блоков запретили использование имени и фамилии конкретного лица, наименования государственной или муниципальной должности. Повод – распространившаяся мода создавать блоки под названием «В поддержку губернатора» или «За Путина!» (в выборах 1994 года в Саратовской области участвовал «Блок Явлинского», названный так по фамилии местного дворника с его письменного согласия). Поскольку об отчествах в законе ничего не говорилось, на выборах в Ульяновской области в декабре 2003 года был создан блок «Народ за Фролыча!» (сторонники бывшего губернатора Юрия Фроловича Горячева).

С осени 2005 года избирательные блоки на региональных выборах вовсе запретили (на федеральных выборах блоки были запрещены годом раньше). Автор поправки, председатель ЦИК А.А.Вешняков мотивировал запрет тем, что блоки берут дезориентирующие

избирателей названия («Губернаторский блок» - без санкции губернатора; «За Родину!» - при том, что не имеют отношения к партии «Родина» и т.п.) и получают вследствие этого чересчур высокие результаты.

На выборах народных депутатов РСФСР 1990 года финансирование избирательной кампании кандидатов иначе как из государственных средств запрещалось законом. На президентских выборах 1991 года впервые был создан избирательный фонд – один на всех кандидатов. Желающим разрешалось перечислять в этот фонд деньги, но делились они поровну между кандидатами.

Избирательные фонды кандидатов и избирательных объединений появились на выборах в Государственную думу 1993 года. Размер фонда законом не ограничивался. Из восьми избирательных объединений, прошедших в Думу четыре (КПРФ, АПР, ДПР, «Женщины России») удовольствовались 100 миллионами рублей (\$100.000), выделенными им Центральной избирательной комиссией. Немногом больше составил фонд победившей на выборах ЛДПР - 100.098.600 рублей. Всех превзошел блок «Выбор России», истративший на кампанию 1,9 млрд. руб (\$1,9 млн.). Три участника выборов – «Явлинский – Болдырев – Лукин», «Выбор России» и «Гражданский союз» в нарушение указа о выборах получали пожертвования от фирм с иностранным участием (преимущественно турецким, украинским и узбекским).

Перечисление в избирательные фонды средств предприятий с государственным участием было запрещено лишь с 1997 года. В 1996 году среди спонсоров кандидата Б.Н.Ельцина значились «Газпром» и «ЕЭС России».

На думских выборах 1995 года и президентских 1996 года предельный размер избирательного фонда составлял 250 тысяч минимальных размеров оплаты труда (\$3,75 млн), на президентских выборах-2004 – 250 млн.руб. (\$8 млн.), на думских выборах-2007 – 400 млн. руб. (\$13 млн.) на федеральном уровне плюс от 6 до 30 млн. руб. в каждом регионе.

Явка на выборах:

@37

Выборы, как президентские, так и думские, до сих пор признавались состоявшимися при явке более 50% - за исключением самых первых думских выборов (1993), когда барьер явки равнялся 25%. Следующие выборы в Государственную думу (2007) тоже будут признаны состоявшимися уже при явке 25%. Второй тур президентских выборов признается состоявшимся при любой явке.

До 2002 года региональные законодатели устанавливали порог явки на региональных и муниципальных выборах самостоятельно. Выборы в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга по многим округам хронически проваливались, несмотря на невысокий для того времени порог – 25%. Так продолжалось до тех пор, пока порог не был отменен вовсе.

Согласно федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...» 2002 года порог явки на региональных выборах должен составлять не менее 20% и может быть повышен региональным законом. Порог явки на выборах муниципальных представительных органов должен составлять не более 20% и может быть снижен или вовсе отменен региональным законом (до принятия поправок 2005 года - либо 20%, либо 0). На выборах глав муниципальных образований действует порог 20%.

Вторые туры выборов - там где они предусмотрены (включая президентские выборы) - признаются состоявшимися независимо от уровня явки.

Уровень явки на президентских выборах:

1991	79.498.240	74,66%
1996 – I тур	75.744.553	69,81%
1996 – II тур	74.800.449	68,88%
2000	75.181.073	68,74%
2004	69.572.508	64,39%

Уровень явки на думских выборах:

1993	58.187.755	54,81%
1995	69.614.693	64,76%
1999	66.840.638	61,85%
2003	60.712.300	55,75%

Голосование «против всех»:

@38

На выборах, проводимых до осени 1993 года, можно было проголосовать против всех кандидатов, вычеркнув все фамилии из избирательного бюллетеня. К примеру, на президентских выборах 12 июня 1991 года так поступили 1.92% избирателей (более 1,5 млн. человек).

Потребность в специальной графе «против всех» возникла вследствие введения в 1993 году новой формы избирательного бюллетеня, в котором надо было не вычеркивать лишних кандидатов, как раньше, а ставить галочку напротив одной из фамилий.

Положениями о выборах в Думу и Совет Федерации 1993 года предусматривалось, что если против всех кандидатов проголосовало больше избирателей, чем за кандидата, получившего в округе 1-е место (по Совету Федерации – 1-е или 2-е место, т.к. округа - двухмандатные), этот кандидат не считается избранным.

Указом Б.Н.Ельцина от 6 ноября 1993 года норма о неизбрании депутата, за которого подано меньше голосов чем против всех, была отменена – как для думских, так и для сенатских выборов первого созыва. Однако одного из избранных депутатов Совета Федерации (Н.Н.Лушкина, Ямало-Ненецкий АО) Центризбирком под председательством Николая Рябова переихитрил, не признав его избранным на основании не действующей уже нормы. Другой депутат СФ, набравший меньше голосов, чем было отдано против всех (А.В.Долголаптев, Московская область), пригрозил Центризбиркому судом и – с опозданием на 5 дней - получил свой мандат. Сколько депутатов Государственной думы I созыва получили меньше голосов, чем было отдано против всех, узнать трудно, потому что цифровые итоги думских выборов 1993 года по одномандатным округам не были

опубликованы централизованно (по неофициальным данным – 32 депутата).

На выборах в Мосгордуму I созыва в декабре 1993 года норма о решающем значении графы «против всех» была попросту проигнорирована избирательной комиссией: в 31 из 35 округов больше всего голосов получила позиция «против всех». Тем не менее, депутаты, «избранные» в этих округах, получили полномочия, а в 1995 г. еще и продлили их себе на 2 года.

Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», принятый в сентябре 1997 года, сделал обязательной для выборов всех уровней графу «против всех» и норму о неизбрании кандидата, получившего меньше голосов, чем отдано против всех. Однако Центризбирком полагал, что эта норма должна применяться только начиная со следующих выборов: 17 апреля 1998 года ЦИК зарегистрировал депутатом Думы Дмитрия Голованова (избран 12 апреля по 165 округу Свердловской области), получившего меньше голосов, чем позиция «против всех». 25 февраля 1999 года Верховный Суд отменил постановление ЦИК о признании Голованова избранным, но Дума решение суда проигнорировала, и Голованов остался депутатом до конца каденции.

Поправки к избирательному законодательству, принятые в июне 2005 года, разрешили региональным законодателям отказаться от применения графы «против всех» на региональных и муниципальных выборах.

Максимальный процент голосов «против всех» - 69,63% - зарегистрирован на выборах главы Курганинского района Краснодарского края 5 декабря 2004 года.

Количество голосов «против всех» на президентских выборах:

1991	1.525.410	1,92%
1996-I	1.163.921	1,54%
1996-II	3.603.760	4,82%
2000	1.414.673	1,88%
2004	2.396.809	3,45%

Количество голосов «против всех» на думских выборах:

1993	2.267.963	4,22%
1995	1.918.151	2,77%
1999	2.198.702	3,30%
2003	2.851.600	4,70%

В одномандатных округах на последних думских выборах (2003 г.) против всех было подано 13,13% голосов.

VIII. Избирательные объединения и политические партии

Без комментариев:

@39

**Статья 6 Конституции СССР 1977 года, она же – статья 6 Конституции РСФСР 1978 года
(пересмотрена в СССР – 14 марта 1990 года, в РСФСР – 16 июня 1990 года)**

«Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу.

Вооруженная марксистско-ленинским учением, Коммунистическая партия определяет генеральную перспективу развития общества, линию внутренней и внешней политики СССР, руководит великой созидательной деятельностью советского народа, придает планомерный, научно обоснованный характер его борьбе за победу коммунизма.

Все партийные организации действуют в рамках Конституции СССР.»

Избирательные объединения:

@40

Выборы депутатов всех уровней в РСФСР в марте 1990 года проводились в условиях закрепленной

Конституцией однопартийности. Однако старый Верховный Совет, принимая 27 октября 1989 года закон о выборах, отказался исполнить требование Конституции СССР о формировании трети состава республиканского парламента по квотам от официально существующих общественных организаций (включая отдельно поименованную КПСС). К слову, уже 20 декабря 1989 года это требование из Конституции СССР было удалено. Общественные организации пользовались правом выдвижения кандидатов в народные депутаты РСФСР на равных с собраниями трудовых коллективов и собраниями избирателей по месту жительства. Правда, на собраниях требовалось участие не менее 300 человек, а кандидаты от общественных организаций выдвигались их выборными органами, начиная с райкомов.

На выборах в Думу I созыва (декабрь 1993) формировать собственные федеральные списки кандидатов, а также выдвигать одномандатников могли общероссийские политические партии и движения (в отличие, например, от фронтов, союзов и соборов, которые такого права не получили). К концу сроков регистрации кандидатов таких партий и движений оказалось 55, причем некоторые из них были зарегистрированы уже после назначения выборов. Партии и движения могли объединяться в блоки. Еще 98 объединений другого статуса (не партий и не движений), предусмотревших в своих уставах право участия в выборах, могли присоединиться к блокам, создаваемым с участием хотя бы одной партии или движения.

На выборах в Думу II созыва (декабрь 1995) статус избирательных объединений был предоставлен законом всем общероссийским общественным объединениям, предусмотревшим в своих уставах право участия в выборах и зарегистрированным не позже чем за 6 месяцев до дня выборов. Таковых набралось 272. Разрешалось создание блоков.

На выборах в Думу III созыва (декабрь 1999) статус избирательных объединений был предоставлен законом общероссийским политическим общественным объединениям, зарегистрированным не позже чем за год до выборов. В результате повальной перерегистрации

декабря 1997 - декабря 1998 годов право участия в выборах получили 149 объединений. Блоки по-прежнему разрешались.

К выборам в Думу IV созыва (декабрь 2003) федеральные политические партии стали единственным видом избирательных объединений федерального уровня. К выборам допускались партии, зарегистрировавшие ко дню назначения выборов не менее 45 региональных отделений. Их оказалось 44. Блоки разрешались, но могли включать не более трех партий.

В выборах в Думу V созыва (пройдут в декабре 2007, если не будет роспуска Думы и досрочных выборов) смогут участвовать федеральные политические партии, которые останутся в живых после чистки, планируемой в течение 2006 года (см. @44). На 1 января 2006 года число зарегистрированных партий - 37. Блоки на думских выборах отныне запрещены.

Партии:

@41

В СССР после конституционного признания многопартийности в 1990 году были зарегистрированы две партии: КПСС (Генеральный секретарь ЦК – М. С. Горбачев) и ЛДПСС (председатель – В. В. Жириновский), из которых в союзном парламенте, избранном в марте 1989 года, была представлена только одна (угадайте, какая).

@42

Первые три российских политических партии – Демократическая партия России (ДПР), Республиканская партия Российской Федерации (РПРФ) и Социал-демократическая партия России (СДПР) – были зарегистрированы 14 марта 1991 года. Статус партий, в том числе избирательный, до 2000 года мало чем отличался от статуса других общественных объединений – организаций, движений, союзов и соборов. Однако к регистрации партии Минюст предъявлял дополнительные требования – представить, помимо устава, программу и списки членов, а также дополнительные запреты - на коллективное членство, на членство иностранцев и лиц без гражданства.

Поскольку проверка представленных сведений о членах партии не предусматривалась, некоторые партии в 1993 году использовали для составления списка своих членов, например, компьютерные списки покупателей детских колясок.

@43

На первом Съезде народных депутатов России (май 1990 г.) официально была представлена только КПСС (920 из 1059 депутатов), на восьмом (март 1993) – 23 зарегистрированных и незарегистрированных партии (220 депутатов, в том числе 76 – КПРФ, 71 – Народная партия Свободная Россия А.Руцкого; 26 депутатов состояли одновременно в двух, а один - М.И.Лапшин - в трех партиях.)

@44

К думским выборам 1993 года в России насчитывалось 37 партий, одной из них – Российской коммунистической рабочей партии (РКРП) – было запрещено участвовать в выборах указом Б.Ельцина.

Прочесывать список 272 избирательных объединений 1995 года, чтобы подсчитать, сколько из них числилось партиями, автор поленился.

В 1997-1998 гг., после поправок к избирательному законодательству о «политических общественных объединениях», направленных на сокращение числа участников выборов, всем партиям пришлось перерегистрироваться. К выборам-1999 партиями именовались 44 из 149 политических общественных объединений. Ни «Яблоко», ни СПС, ни «Наш дом – Россия», ни «Отечество» партиями не были.

Закон «О политических партиях» (от 11 июля 2001) был разработан с целью сократить число участников выборов всех уровней и устранить из политического процесса региональные партии (прогубернаторского или сепаратистского толка). Общероссийские политические партии стали единственным видом избирательных объединений на федеральных и региональных выборах. Минимальная численность членов партии была повышена до 10.000 человек, в том числе не менее 100 чел. – не менее чем в 45-ти региональных отделениях

(до этого – не менее 10 человек), отделения в других регионах могут быть зарегистрированы при наличии 50 человек.

Кроме того, введено государственное финансирование партий, набравших более 3% на федеральных (думских и президентских) выборах или проведших в Думу 12 и более одномандатников. По итогам думских выборов партиям причитается, начиная с 2004 года - 50 коп, а с 2006 – 5 руб. в год за каждый голос избирателя. По итогам президентских выборов – та же сумма за каждый голос, но не ежегодно, а один раз в каденцию.

Партия под угрозой ликвидации обязана регулярно участвовать в выборах. Каждые 5 лет партия должна принять участие в федеральных выборах (зарегистрировав кандидата в президенты, либо думский федеральный список, либо не менее 12 кандидатов-одномандатников), либо в достаточном числе региональных (зарегистрировав 9 кандидатов в губернаторы или 18 региональных списков кандидатов в законодательные собрания) или муниципальных выборов (в половине регионов России).

Поправками 2005 года с 1 января 2006 года увеличена минимальная численность партии – до 50.000 человек, в том числе не менее 500 – в 45-ти региональных отделениях, в остальных отделениях – не менее 250 человек. Такую норму не смогла выполнить даже КПРФ, которая решением XI съезда (октябрь 2005 г.) упразднила 6 региональных отделений в автономных округах.

С конца 2005 года партии и их региональные отделения обязаны ежеквартально сдавать в избиркомы соответствующих уровней финансовые отчеты.

С момента вступления в силу закона о партиях 2001 года было зарегистрировано 60 политических партий (в октябре-декабре 2001 – 6, в 2002 – 44, в 2003 – 8, в 2004 – 2, в 2005 – ни одной). К 1 января 2006 года их осталось 37. В течение 2006 года в соответствии с законом «О партиях» будут ликвидированы партии, численность которых меньше 50.000 человек, а с 2007 года - также партии, не участвовавшие в достаточном количестве федеральных, региональных и местных выборов.

Список политических партий (на 1 января 2006):

1. Народная партия Российской Федерации (Г.Гудков, ранее - Г.Райков) - Рег.№4011 от 30.10.2001
2. Демократическая партия России (А.Богданов) - Рег.№5000 от 30.11.2001
3. Единая Россия (Б.Грызлов) - Рег.№5007 от 18.12.2001
4. Российская политическая партия Мира и Единства (С.Умалатова) - Рег.№5009 от 25.12.2001
5. Политическая партия «Развитие предпринимательства» (И.Грачев) - Рег.№5012 от 26.02.2002
6. Коммунистическая партия Российской Федерации (Г.Зюганов) - Рег.№5013 от 6.03.2002
7. Российская партия мира (И.Кобзон) - Рег.№5014 от 12.03.2002
8. Политическая партия «Союз правых сил» (Н.Белых, ранее - Б.Немцов) - Рег.№5015 от 12.03.2002
9. Либерально-демократическая партия России (В.Жириновский) - Рег.№5016 от 4.04.2002
10. Российская демократическая партия «ЯБЛОКО» (Г.Явлинский) - Рег.№5018 от 25.04.2002
11. Российская партия самоуправления трудящихся (Л.Чахмахчян) - Рег.№5019 от 25.04.2002. - преобразована в общественное объединение в декабре 2005, перерегистрация ожидается в начале 2006
12. Патриоты России (Г.Семигин); до 20 апреля 2005 - Российская партия труда (С.Храмов) - Рег.№5020 от 25.04.2002
13. Объединенная Российская партия «Русь» (В.Соколов) - быв.Российская партия стабильности - Рег.№5021 от 25.04.2002
14. Российская партия пенсионеров (до января 2004 и с октября по ноябрь 2005 - С.Атрошенко, с марта 2004 до декабря 2005 - В.Гартунг, с 17 декабря 2005 - И.Зотов) - Рег.№5022 от 15.05.2002
15. Социал-демократическая партия России (В.Кишенин, ранее - М.Горбачев, К.Титов) - Рег.№5023 от 22.05.2002

16. Российская экологическая партия «Зеленые» (А.Панфилов) - Рег.№5024 от 27.05.2002
17. Аграрная партия России (В.Плотников, ранее - М.Лапшин) - Рег.№5025 от 31.05.2002
18. Политическая партия «Свобода и народовластие» (В.Черепков) - Рег.№5026 от 10.06.2002
19. Политическая партия «Евразийский Союз» (П.Суслов). До 28.XII.2004 - партия «Евразия» (А.Дугин) - Рег.№5027 от 21.06.2002
20. Партия национального возрождения «Народная воля» (С.Бабурин) - Рег.№5028 от 17.07.2002
21. Республиканская партия России (В.Лысенко, В.Рыжков, ранее также Б.Федоров) - Рег.№5029 от 12.08.2002
22. Социалистическая единая партия России (В.Шестаков, ранее - А.Подберезкин). До 14 февраля 2004 - Социалистическая единая партия России (Духовное наследие) - Рег.№5030 от 21.08.2002
23. Российская коммунистическая рабочая партия - Российская партия коммунистов (В.Тюлькин, ранее - также А.Крючков) - Рег.№5031 от 26.08.2002
24. Народно-патриотическая партия России (И.Родионов) - Рег.№5033 от 9.09.2002
25. Российская партия ЖИЗНИ (С.Миронов, ранее - Р.Алтынбаев и др.) - Рег.№5034 от 9.09.2002
26. Концептуальная партия «Единение» (К.Петров) - Рег.№5037 от 24.09.2002
27. Всероссийская политическая партия «Свободная Россия» (А.Рявкин). До 27.05.2004 - Российская сетевая партия поддержки малого и среднего бизнеса - Рег.№5038 от 20.09.2002
28. Народно-республиканская партия России (В.Кушнеренко, ранее - А.Лебедь) - Рег.№5039 от 24.09.2002
29. Политическая партия «Интернациональная Россия» (О.Бегов) - Рег.№5040 от 9.10.2002
30. Российская объединенная промышленная партия (Е.Панина) - Рег.№5041 от 9.10.2002
31. Партия социальной справедливости (А.Подберезкин, ранее - В.Кишенин, Л.Бабух и др.) - Рег.№5045 от 22.10.2002

32. Партия Возрождения России (Г.Селезнев) - Рег.№5048 от 29.10.2002

33. Российская Конституционно-демократическая партия (В.Волков) - Рег.№5052 от 3.12.2002

34. Родина (Д.Рогозин). Бывшая Партия российских регионов (С.Глазьев, Ю.Скоков) - Рег.№5054 от 23.12.2002

35. Политическая партия «Союз людей за образование и науку» (В.Игрунов) - Рег.№4260 от 26.06.2003

36. Партия развития регионов «Природа и общество» (А.Иншаков) - Рег.№5061 от 8.09.2003

37. Национально-консервативная партия России (С.Лыкошин – умер в январе 2006 г.) - Рег.№5062 от 21.01.04

Среди 23-х партий, лишенных регистрации в 2002-2005 гг. - Национально-державная партия России (Б.Миронов, А.Севастьянов, С.Терехов); Евразийская партия - Союз патриотов России (А.-В.Ниязов, П.П.Бородин); «Либеральная Россия» (С.Юшенков, В.Похмелкин, Б.Березовский); Коммунисты трудовой России (В.Анпилов); Новая коммунистическая партия (А.Брежнев); Партия экономической свободы (К.Боровой); Всероссийская коммунистическая партия будущего (В.Тихонов, С.Потапов).

IX. Парламент

@46

До 1990 года высшим органом власти России (законодательным, распорядительным и контрольным) считался Верховный Совет РСФСР. Председатель Президиума ВС в 1989-1990 - Виталий Воротников.

В 1990-1993 гг. высшими законодательными органами в России были Съезд народных депутатов РСФСР (1068 депутатов, избираемых по 900 территориальным и 168 национально-территориальным округам) и избираемый съездом двухпалатный Верховный Совет РСФСР (252 депутата, равноправные и равночисленные Совет Республики и Совет Национальностей – по 126 депутатов в каждой палате).

Председатели Верховного Совета РСФСР/РФ - Борис Ельцин (29 мая 1990 – 10 июля 1991), Руслан Хасбулатов (29 октября 1991 - 4 октября 1993).

Двухпалатное Федеральное Собрание РФ учреждено указом президента РФ № 1400 от 21 сентября 1993 года и впервые избрано 12 декабря 1993 года, в этот же день на референдуме принята Конституция, согласно которой «Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации» (ст.94).

Совет Федерации:

@47

Совет Федерации – верхняя палата парламента, формируемая из представителей законодательной и исполнительной власти всех 89 (теперь 88) регионов России.

Совет Федерации назначает:

- судей Конституционного, Верховного и Высшего арбитражного судов,
- Генерального прокурора РФ,
- заместителя председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов,
- двух членов Национального банковского совета,
- 5 из 15 членов Центральной избирательной комиссии,
- 10 из 29 членов Высшей квалификационной коллегии судей РФ.

К ведению Совета Федерации относится также:

- утверждение изменения границ между субъектами РФ,
- утверждение указов президента о введении военного и чрезвычайного положения,
- решение вопроса о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории РФ,
- назначение выборов президента РФ,
- отрешение президента РФ от должности.

Указом 1400 предполагалось формирование Совета Федерации по должности – из глав исполнительной

власти и председателей Советов народных депутатов регионов. Однако, столкнувшись с нелояльностью Советов, которые пришлось распускать, Б.Н.Ельцин 6 ноября 1993 года постановил формировать Совет Федерации первого созыва прямыми выборами по 89 двухмандатным округам.

В Совет Федерации I созыва избрались 57 глав администраций регионов и глав республик (проиграли выборы 6 глав администраций), 15 председателей Советов (столько же проиграли выборы) и 9 премьер-министров республик.

Выборы в Совет Федерации 12 декабря 1993 года не состоялись в Татарстане, Челябинской области и Чечне, т.к. там было зарегистрировано менее трех кандидатов (в Чечне - 0). В марте 1994 года – после подписания Договора о разграничении полномочий между Россией и Татарстаном – выборы членов СФ в Татарстане состоялись. В мае были доизбраны депутаты от Челябинской области.

Второй Совет Федерации, сформированный в январе 1996 года, состоял из губернаторов (президентов) и председателей законодательных органов регионов по должности – так было установлено спешно принятым законом от 5 декабря 1995 года. На момент начала работы второго СФ в нем было 47 губернаторов, назначенных президентом. Последний остававшийся в сенате губернатор-назначенец (А.М.Тулеев) стал избранным губернатором в октябре 1997 года.

Второй СФ плавно превратился в третий в период с 7 августа 2000 до 1 января 2002 г., когда главы исполнительной и представительной власти регионов были заменены в его составе освобожденными представителями обеих ветвей региональной власти в соответствии с законом, принятым по предложению президента Путина летом 2000 года. Законодательные органы регионов избирают своих представителей в СФ, подчас – из нескольких кандидатур. Высшие должностные лица (губернаторы, президенты республик) назначают представителей единолично, однако законодательное собрание региона может заветировать кандидата от губернатора двумя третями голосов.

В 2004 году Совет Федерации стал в значительной степени «вещью в себе», получив право вето на досрочный отзыв своих членов органами, их назначившими.

Количество женщин в первом СФ – 9, во втором – 2, в третьем – к моменту завершения ротации - 7, ныне - 10.

Члены Совета Федерации обладают парламентской неприкосновенностью. Губернаторы и спикеры ЗС, лишившись мест в СФ в 2000-2001 гг., соответственно лишились и иммунитета от судебного преследования.

Председатели Совета Федерации: I созыва (1994-1996) – **Владимир Шумейко** (блок «Выбор России»); II созыва (1996-2001) – **Егор Строев** (на момент избрания считался «беспартийным коммунистом», позже вступил в НДР, ныне - в «ЕР»), III созыва (с 2001) – **Сергей Миронов** (Российская партия ЖИЗНИ).

Партии в Совете Федерации:

@48

В Совете Федерации первого созыва (январь 1994 - январь 1996) было не менее 14 членов КПРФ, не менее 40 членов созданного в 1995 году движения «Наш дом - Россия», один из лидеров «Яблока». Около 40 депутатов СФ были избраны в его состав при поддержке блока «Выбор России», что не требовало взаимности. Существовало неформальное депутатское объединение «Конструктивное сотрудничество», объединявшее коммунистов, беспартийных левых и оппозиционно настроенных центристов (36 депутатов).

Во втором Совете Федерации в 1996-2000 гг. (в период формирования палаты по должности) побывали 25 членов КПРФ, 81 член НДР, 14 членов объединения «Отечество» (лидер - Ю.М.Лужков), 24 члена протоблока «Вся Россия» (лидеры - М.Ш.Шаймиев, В.А.Яковлев), 9 членов руководства блока «Единство» («Медведь»), 8 членов Аграрной партии России, по 2 члена ДВР и «Яблока», 1 член ЛДПР.

В период преобразования второго СФ в третий (ноябрь 2000 - декабрь 2001) пропрезидентское большинство в палате было консолидировано созданием депутатской группы «Федерация» (провозглашена 13 марта 2001),

численность которой колебалась (с учетом постоянной ротации) вокруг цифры 100 человек.

Регламент третьего Совета Федерации, принятый 30 января 2002 года, запретил «создание формализованных фракций, депутатских объединений». В связи с этим группа «Федерация» была распущена.

В третьем Совете Федерации 102 члена партии «Единая Россия» (на 1.1.2006) и, в разное время, понемногу членов Российской партии жизни (от 3 до 11), КПРФ (от 3 до 6), СПС (от 2 до 5), Аграрной партии России (3), Народной партии РФ (2), партии «Яблоко» (2).

Государственная дума:

@49

Государственная дума – нижняя палата парламента, избираемая на всеобщих выборах сроком на 4 года.

Государственная дума:

- дает согласие президенту на назначение председателя правительства РФ,

назначает:

- председателя Центрального банка РФ, членов Совета директоров ЦБ РФ и трех членов Национального банковского совета,

- председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов,

- уполномоченного по правам человека в РФ,

- 5 из 15 членов Центральной избирательной комиссии.

К ведению Государственной думы относится также:

- решение вопроса о доверии правительству РФ,

- объявление амнистии,

- выдвижение обвинения против президента РФ для отрешения его от должности.

Количество женщин в Думах I - IV созывов (с учетом довыборов и замен): 63, 49, 36, 44; мужчин – 411, 442, 442, 417; москвичей - 280, 154, 153, 173.

Наиболее известный из никогда не существовавших депутатов, от имени которого, тем не менее, публиковались интервью, статьи и книги, а также вносились законопроекты – Егор Иванович Шугаев, «вершина» (председатель) Партии Среднерусской

Возвышенности. Автор опередившего свое время законопроекта «О наследственном депутатстве». Служил народным депутатом РСФСР (1990-1993) и депутатом первой – третьей Государственных дум (1994-2003).

Депутаты Государственной думы обладают парламентской неприкосновенностью. За 12 лет своего существования Государственная дума один раз проголосовала за лишение депутата неприкосновенности. 18 сентября 1998 г. Дума дала согласие на арест и обыск депутата Надиршаха Хачилаева, обвиняемого в вооруженном нападении на здание Госсовета Дагестана. Упоминаемая в некоторых источниках фамилия Мавроди – ошибка: Сергей Мавроди был лишен 6 октября 1995 года не неприкосновенности, а сразу депутатских полномочий - за продолжение коммерческой деятельности после избрания в Думу.

Председатели Государственной думы: первого созыва (1994-1996) – **Иван Рыбкин** (Аграрная партия России), второго и третьего созывов (1996-2003) – **Геннадий Селезнев** (КПРФ, затем – Партия возрождения России), четвертого созыва (с 2003) – **Борис Грызлов** (Единая Россия).

Стенограммы заседаний Государственной думы последних лет размещены на официальном сайте ГД – www.duma.gov.ru, а с декабря 2003 года – также, например, на сайте www.rodina.ru.

Голосования в Думе:

@50

Решения Государственной думы принимаются большинством голосов от ее штатной численности, т.е. 226 голосами – за исключением прямо перечисленных в Конституции случаев, когда требуется 2/3, т.е. 300 голосов (преодоление вето СФ и президента на федеральные законы, принятие федеральных конституционных законов и поправок к Конституции, импичмент президента) или 3/5, т.е. 270 голосов (созыв Конституционного собрания).

Голосования Думы, как правило, открытые, что означает право каждого депутата получить поименную распечатку итогов голосования. Регламент Думы требует размещения итогов всех открытых голосований в Интернете, но пока

этого не происходит. Энтузиасты размещают результаты голосований на сайте golosovaniya.narod.ru.

Выборы в Думу:

@51

Государственные думы I-IV созывов избирались по смешанной системе: 225 депутатов – по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных округах, 225 депутатов – по пропорциональной системе (по общедоверительным спискам кандидатов от избирательных объединений при 5-процентном барьере). Государственная дума V созыва должна быть избрана в декабре 2007 года целиком по пропорциональной системе с 7-процентным барьером (по федеральным спискам политических партий).

С 1999 года процентный барьер – «плавающий». Если его преодолевают партии (объединения, блоки), набравшие в сумме менее 50% голосов, барьер последовательно снижается, пока планка в 50% не будет достигнута. Такую поправку в избирательное законодательство Дума внесла по требованию Конституционного суда (постановление КС от 17 ноября 1998 г.).

Положение о выборах в Государственную думу 1993 года разрешало партиям делить свои федеральные списки на региональные группы, но не обязывало их к этому. При принятии в 1994-1995 гг. первого закона о выборах в ГД президент Ельцин и поддерживающие его фракции предлагали сократить пропорциональную часть Думы с 225 до 150 депутатов или перейти на полностью мажоритарную систему выборов (450 одномандатных округов) ради обеспечения представительства регионов в Думе. Закон, воспроизводящий действующую систему (225:225), президент угрожал ветировать.

С ультимативно-компромиссной поправкой выступил депутат Игорь Лукашев (Яблоко). Он предложил пропрезидентской стороне, если ее действительно заботит именно представительство регионов, а не что-то другое, пойти на принудительное разбиение федеральных списков на региональные группы – и сохранить смешанную систему. Компромисс состоялся.

Общедоверительная верхушка списка могла включать в 1995 году не более 12 человек, в 1999 и 2003 г. - 18 человек, на выборах-2007 должна включать не более 3 человек.

В 1995 году один из избирательных блоков, созданный Андреем Волковым, разбил список на 2 региональных группы: «Эвенкийский автономный округ» (12 тыс. избирателей) и «Россия» (100 млн. избирателей); во избежание такой хитрости с 1999 года требуется разделять список не менее, чем на 7, а с 2007 - не менее, чем на 100 региональных групп.

У двух блоков, созданных тем же А.Волковым в 1995 году, в названиях было соответственно 40 и 33 слова. С 1999 года в бюллетени включается краткое название избирательных объединений - не более 6 слов.

На выборах 1999 года Центризбирком не зарегистрировал список ЛДПР по обвинению в финансовых нарушениях. После этого две аффилированные с ЛДПР организации – Партия духовного возрождения России и Российский союз свободной молодежи – создали «Блок Жириновского» и выдвинули список кандидатов во главе с вождем ЛДПР. Основной предвыборный слоган блока – «Блок Жириновского – это ЛДПР!». Пройдя в Думу, депутаты блока назвали фракцию «ЛДПР», с чем согласился думский комитет по регламенту, зарегистрировавший фракцию под таким названием.

Закон о выборах в пятую Государственную думу (ориентировочно – 2007 г.), упразднивший независимых депутатов как класс, предоставляет каждому гражданину, в том числе беспартийному, право попытаться выдвинуть свою кандидатуру от одной из политических партий. Для этого он должен прийти на региональную конференцию партии с 10-ю подписями членов партии, поддерживающих его выдвижение, и потребовать голосования по выдвижению его кандидатуры. По новому закону не менее 50% кандидатов в списке должны состоять в выдвинувшей список партии.

Выборы в Думу в одномандатных округах проводятся по мажоритарной системе относительного большинства,

т.е. в один тур. В 1998-1999 гг. при принятии закона о выборах в III Государственную думу Центризбирком во главе с Александром Иванченко выступал за переход к двухтуровой системе, но не был поддержан в этом коммунистическим большинством Думы.

Результаты выборов в Думу I созыва (12 декабря 1993 г.):

Общезональный округ:

Общее число избирателей - 106.170.835

Число выданных бюллетеней - 58.187.755 (54,81%)

Число обнаруженных в урнах бюллетеней - 57.697.698

Число действительных бюллетеней (база для расчета процентов) - 53.751.696 (50.63% от числа избирателей)

Число недействительных бюллетеней - 3.946.002 (6.84%)

Величина 5-процентного барьера - 2.687.585 голосов

Сумма голосов за объединение, прошедшие в Думу - 46.809.532 (87.08%)

Голосов	%	мест	
1. Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)	12.318.562	22.92	59
2. Выбор России	8.339.345	15.51	40
3. Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	6.666.402	12.40	32
4. Политическое движение «Женщины России»	4.369.918	8.13	21
5. Аграрная партия России (АПР)	4.292.518	7.99	21
6. Блок: Явлинский – Болдырев – Лукин	4.233.219	7.86	20
7. Партия Российского единства и согласия (ПРЕС)	3.620.035	6.73	18
8. Демократическая партия России (ДПР)	2.969.533	5.52	14

9. Российское движение демократических реформ (РДДР)		
2.191.505	4.08	
10. Гражданский союз во имя стабильности, справедливости и прогресса		
1.038.193	1.93	
11. Будущее России - Новые имена		
672.283	1.25	
12. Конструктивно-экологическое движение «Кедр»		
406.789	0.76	
13. Достоинство и милосердие		
375.431	0.70	
против всех		
2.267.963	4.22	

Одномандатные округа:

Объединение (блок)	мест
Выбор России	24
Аграрная партия России (АПР)	16
Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	10
Гражданский союз во имя стабильности, справедливости и прогресса	10
Блок: Явлинский - Болдырев - Лукин	10
Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)	5
Российское движение демократических реформ (РДДР)	5
Партия Российского единства и согласия (ПРЕС)	4
Достоинство и милосердие	3
Политическое движение «Женщины России»	2
Будущее России - Новые имена	2
Конструктивно-экологическое движение «Кедр»	1
Выдвинуты избирателями	130
Депутаты не избраны	6

**Результаты выборов в Думу II созыва
(17 декабря 1995 года):**

Федеральный округ:

Общее число избирателей - 107.496.856

Приняли участие в выборах (число выданных бюллетеней) - 69.614.693 (64.76%)

Приняли участие в голосовании (число обнаруженных бюллетеней) - 69.204.819

Действительных бюллетеней - 67.884.200

Недействительных бюллетеней - 1.320.619 (1.91%)

Величина 5-процентного барьера - 3.460.241 голос

Сумма голосов за объединения, прошедшие в Думу - 34.947.069 (50.50%)

	Голосов	%	мест
1. Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	15.432.963	22.30	99
2. Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)	7.737.431	11.18	50
3. Наш дом - Россия (НДР)	7.009.291	10.13	45
4. Яблоко	4.767.384	6.89	31
5. Женщины России	3.188.813	4.61	
6. Коммунисты - Трудовая Россия - За Советский Союз	3.137.406	4.53	
7. Конгресс русских общин (КРО)	2.980.137	4.31	
8. Партия самоуправления трудящихся (ПСТ)	2.756.954	3.98	
9. Демократический выбор России - Объединенные демократы	2.674.084	3.86	

10.Аграрная партия России (АПР)	2.613.127	3.78	
11.Держава	1.781.233	2.57	
12.Вперед, Россия!	1.343.428	1.94	
13.Власть – народу	1.112.873	1.61	
14.Памфилова – Гуров – Владимир Лысенко	1.106.812	1.60	
15.Профсоюзы и промышленники России – Союз Труда	1.076.072	1.55	
16.Кедр	962.195	1.39	
17.Блок Ивана Рыбкина	769.259	1.11	
18.Блок Станислава Говорухина	688.496	0.99	
19.Мое Отечество	496.276	0.72	
20.Общее дело	472.615	0.68	
21.Партия любителей пива	428.727	0.62	
22.Общероссийское мусульманское движение «Нур»	393.513	0.57	
23.Преображение Отечества	339.654	0.49	
24.Национально-республиканская партия России (НРПР)	331.700	0.48	

25.Предвыборный блок, включающий руководителей Партии защиты пенсионеров и ветеранов, Партии искоренения преступности - законности и порядка, Партии защиты здравоохранения, образования, науки и культуры, Партии защиты молодежи, Объединения независимых профсоюзов, Партии справедливости, Партии охраны природы («Джуна»)	323.232	0.47	
26.Партия Российского единства и согласия (ПРЕС)	245.977	0.36	
27.Ассоциация адвокатов России	242.966	0.35	
28.За Родину!	194.254	0.28	
29.Христианско-демократический союз - Христиане России	191.446	0.28	
30.Предвыборный блок, включающий руководителей Партии защиты детей (Мира, Добра и Счастья), Партии «Русские женщины», Партии православных (Веры, Надежды, Любви), Народной христианско-монархической партии, Партии за союз славянских народов, Партии сельских тружеников «Земля-Матушка», Партии защиты инвалидов, Партии пострадавших от властей и обездоленных («Дело Петра I»)	145.704	0.21	
31.Партия Народный союз	130.728	0.19	
32.Тихонов - Туполев - Тихонов	102.039	0.15	
33.Союз работников жилищно-коммунального хозяйства	97.274	0.14	
34.Социал-демократы	88.642	0.13	

35.Партия экономической свободы (ПЭС)		
88.416	0.13	
36.Российское общенародное движение (РОД)		
86.422	0.13	
37.Блок независимых		
83.742	0.12	
38.Федерально-демократическое движение (ФДД)		
82.948	0.12	
39.Стабильная Россия		
81.285	0.12	
40.Дума-96		
55.897	0.08	
41.Поколения рубежа		
44.202	0.06	
42.89 (89 регионов России)		
40.840	0.06	
43.Межнациональный союз		
39.592	0.06	
против всех		
1.918.151	2.77	

Одномандатные округа:

Объединение (блок)	мест	%%
Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	58	14.25
Аграрная партия России (АПР)	20	6.67
Яблоко	14	3.63
Наш дом - Россия	10	6.21
Власть - народу!	9	2.21
Демократический выбор России - Объединенные демократы	9	2.99
Конгресс русских общин (КРО)	5	3.26
Блок Ивана Рыбкина	3	1.75
Вперед, Россия!	3	1.73
Женщины России	3	1.17

Памфилова - Гуров - Владимир Лысенко	2	0.78
Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)	1	6.12
Блок независимых	1	0.62
Блок Станислава Говорухина	1	0.79
89 (89 регионов России)	1	0.29
Коммунисты - Трудовая Россия - за Советский Союз	1	2.05
Мое Отечество	1	0.58
Общее дело	1	0.24
Партия Российского единства и согласия (ПРЕС)	1	0.47
Партия самоуправления трудящихся	1	0.78
Партия экономической свободы	1	0.33
Преображение Отечества	1	0.37
Профсоюзы и промышленники России - Союз труда	1	1.02
Выдвинуты избирателями	77	35.42

Результаты выборов в Думу III созыва (19 декабря 1999 года)

Федеральный округ:

Общее число избирателей - 108.073.956

Приняли участие в выборах (число выданных бюллетеней) - 66.840.638 (61.85%)

Приняли участие в голосовании (число обнаруженных бюллетеней) - 66.667.682

Действительных бюллетеней - 65.370.690

Недействительных бюллетеней - 1.296.992 (1.95%)

Величина 5-процентного барьера - 3.333.385 голосов

Сумма голосов за объединение, прошедшие в Думу - 54.254.855 (81.38%)

Голосов	%%	мест
1. Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)		
16.196.024	24.29	67

2. Межрегиональное движение «Единство» (Медведь)	15.549.182	23.32	64
3. Отечество - Вся Россия	8.886.753	13.33	37
4. Союз правых сил (СПС)	5.677.247	8.52	24
5. Блок Жириновского	3.990.038	5.98	17
6. Яблоко	3.955.611	5.93	16
7. Коммунисты - трудящиеся России - За Советский Союз	1.481.890	2.22	
8. Женщины России	1.359.042	2.04	
9. Партия пенсионеров	1.298.971	1.95	
10. Наш дом - Россия	790.983	1.19	
11. Российская партия защиты женщин	536.022	0.80	
12. Конгресс Русских Общин и Движение Юрия Болдырева	405.298	0.61	
13. Сталинский блок - за СССР	404.274	0.61	
14. За гражданское достоинство	402.754	0.60	
15. Движение «В поддержку армии» (ДПА)	384.404	0.58	
16. Мир. Труд. Май	383.332	0.57	
17. Блок генерала Андрея Николаева, академика Святослава Федорова	371.938	0.56	

18. Партия Мира и Единства	247.041	0.37	
19. Российский общенародный союз	245.266	0.37	
20. Русская социалистическая партия	156.709	0.24	
21. Русское Дело	111.802	0.17	
22. Консервативное движение России	87.658	0.13	
23. Всероссийская политическая партия народа	69.695	0.10	
24. Духовное наследие	67.417	0.10	
25. Социалистическая партия России	61.689	0.09	
26. Социал-демократы	50.948	0.08	
против всех	198.702	3.30	

Одномандатные округа:

Объединение (блок)	мест	%%
Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	46	15.56
Отечество - Вся Россия (ОВР)	29	9.94
Межрегиональное движение «Единство» (Медведь)	9	2.46
Наш дом - Россия (НДР)	7	2.98
Союз правых сил (СПС)	5	3.53
Яблоко	4	5.69
Движение в поддержку армии (ДПА)	2	0.83
Российский общенародный союз (РОС)	2	1.27
Духовное наследие	1	1.06
Блок ген.А.Николаева, акад. С.Федорова	1	1.19

Конгресс русских общин и Движение Ю.Болдырева	1	0.81
Партия пенсионеров	1	0.83
Русская социалистическая партия (РСП)	1	1.16
Выдвинуты избирателями	107	48.98
Депутаты не избраны	9	

Результаты выборов в Думу IV созыва (7 декабря 2003 года):

Федеральный округ:

Общее число избирателей - 108.906.250

Приняли участие в выборах (число бюллетеней, выданных избирателям) - 60.712.300 (55.75%)

Приняли участие в голосовании (число бюллетеней установленной формы, обнаруженных в избирательных ящиках) - 60.633.177

Действительных бюллетеней - 59.684.742

Недействительных бюллетеней - 948.435 (1.56%)

Величина 5-процентного барьера - 3.031.659 голосов

Сумма голосов за объединения, прошедшие в Думу - 42.838.865 (70.65%)

Голосов	%%	мест
1. Единая Россия		
22.776.294	37.56	120
2. Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)		
7.647.820	12.61	40
3. Либерально-демократическая партия России (ЛДПР)		
6.944.322	11.45	36
4. Родина (народно-патриотический союз)		
5.470.429	9.02	29
5. Российская демократическая партия «Яблоко»		
2.610.087	4.30	
6. Союз правых сил (СПС)		
2.408.535	3.97	

7. Аграрная партия России	2.205.850	3.64	
8. Российская партия пенсионеров и Партия социальной справедливости	1.874.973	3.09	
9. Партия Возрождения России – Российская партия ЖИЗНИ	1.140.413	1.88	
10. Народная партия Российской Федерации	714.705	1.18	
11. Концептуальная партия «Единение»	710.721	1.17	
12. Новый курс – Автомобильная Россия	509.302	0.84	
13. За Русь Святую	298.826	0.49	
14. Российская экологическая партия «Зеленые»	253.985	0.42	
15. Развитие предпринимательства	212.827	0.35	
16. Великая Россия – Евразийский Союз	170.796	0.28	
17. Истинные патриоты России	149.151	0.25	
18. Партия Мира и Единства	148.954	0.25	
19. ОРП «Русь»	147.441	0.24	
20. Демократическая партия России (ДПР)	136.295	0.22	
21. Российская Конституционно-демократическая партия	113.190	0.19	
22. Союз людей за образование и науку (СЛОН)	107.448	0.18	

23.Народно-Республиканская партия России		
80.420	0.13	
против всех		
2.851.958	4.70	

Одномандатные округа:

Партия (блок)	мест	%%
Единая Россия	100	23.95
Народная партия Российской Федерации (НПРФ)	17	4.54
Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ)	11	11.14
Родина (народно-патриотический союз)	8	2.92
РДП «Яблоко»	4	2.68
Партия Возрождения России - Российская партия ЖИЗНИ	3	2.68
Союз правых сил (СПС)	3	2.99
Аграрная партия России (АПР)	2	1.87
Великая Россия - Евразийский Союз	1	0.79
Новый курс - Автомобильная Россия	1	0.38
Развитие предпринимательства	1	0.40
Самовывдвижение	71	26.86
Депутаты не избраны	3	

Процент голосов, полученный избирательными объединениями в одномандатных округах, подсчитан специалистами группы «Меркатор» Дмитрием Орешкиным и Владимиром Козловым. При этом в 1995 г. в базу для отсчета не включались голоса «против всех».

ПАРЛАМЕНТСКИЕ ФРАКЦИИ И ГРУППЫ:

До Думы:

@52

Депутатские группы и блоки впервые появились на первом Съезде народных депутатов РСФСР в мае 1990 года. Основные противоборствующие стороны на

съезде - блоки «Демократическая Россия» (около 300 из 1068 депутатов) и «Коммунисты России» (355-367 депутатов), а также примкнувшая к коммунистам группа колхозников и врачей «Продовольствие и здоровье» (183-215 депутатов). Всего было зарегистрировано 24 депутатских группы численностью от 51 до 355 депутатов, в которые вошли 200% депутатов (допускалось двойное, тройное и т.д. членство).

Система неперекрывающихся (без двойного членства) парламентских фракций (численность – не менее 50 человек) введена летом 1991 года. В 1991-1993 гг. на Съезде было создано 19 фракций (в каждый отдельный момент существовало 14-15) и 4 блока. Во фракциях состояло примерно 800 депутатов (около 75% Съезда).

К моменту ратификации Беловежских соглашений о создании СНГ (12 декабря 1991 г.) из 246 действующих депутатов Верховного Совета 80 принадлежали к националистическо-коммунистической оппозиции (Коммунисты России – 22, Отчизна – 10, Аграрный союз – 19, Россия – 24, внефракционные - 5); 58 – к центристской оппозиции (Смена – 22, Промышленный союз – 3, Суверенитет и равенство – 30, внефракционные депутаты от автономий - 3); 81 – к умеренным демократам (Рабочий союз России – 12, «Беспартийные депутаты» - 15, Свободная Россия – 15, Левый центр – 22, РПР-СДПР – 2, нефракционные - 15); 27 – к радикальным реформаторам (Демократическая Россия – 17, Радикальные демократы - 10).

В Думе:

@53

Система фракций и групп в Государственной думе была учреждена регламентом Думы (разработчики – Виктор Шейнис, Владимир Туманов, Михаил Митюков, Григорий Бондарев и др.). Фракции создавались на основе прошедших в Думу партийных списков (регистрировались при любой численности депутатов), группы регистрировались при наличии в их составе не менее 35 депутатов.

Регламент не обязывал депутатов-списочников вступать в «свою» фракцию. В первой Думе все они

изначально записались во фракции своих избирательных объединений, что не помешало некоторым из них выйти из своих фракций, перейти в другие или поучаствовать в создании новых депутатских групп.

В первый день работы «единороссовской» Думы четвертого созыва (29 декабря 2003 г.) минимальная численность группы повышена с 35 до 55 человек.

Существовали также устойчивые незарегистрированные политические депутатские группы, насчитывавшие от 4 до 30 человек. В первой Думе представители таких групп даже включались в формируемые на паритетной основе думские комиссии.

Число независимых депутатов в Думах первых четырех созывов колебалось в пределах от 10 до 40.

Поправками 2005 года статус фракций закреплён в законе «О статусе депутата...». После выборов-2007 фракции будут включать автоматически всех депутатов, избранных по соответствующему партсписку. В случае добровольного выхода из фракции депутат изгоняется из Думы. Исключенный из фракции депутат сможет продолжить работу в Думе в качестве независимого.

1. Дума I созыва (1994-1995)

Фракции:

Аграрная партия России (М.Лапшин) - 50-55 депутатов

Выбор России (Е.Гайдар) - 47-78

Демократическая партия России (Н.Травкин/С.Глазьев/
С.Говорухин) - 8-15

Женщины России (Е.Лахова) - 20-24

КПРФ (Г.Зюганов) - 45-47

ЛДПР (В.Жириновский) - 53-64

Партия Российского единства и согласия (С.Шахрай) -
12-34

Яблоко (Г.Явлинский) - 27-28

Зарегистрированные группы:

Либерально-демократический союз 12 декабря
(И.Хакамада/Б.Федоров) - 22-38

Новая региональная политика (В.Медведев) - 30-67

Россия (И.Шичанин) - 34-38

Стабильность (А.Леушкин) - 34-40

Незарегистрированные политические группы:

- Либерально-демократический союз 12 декабря
(И.Хакамада/Б.Федоров) - 11-25
Российский путь (С.Бабурин) - 11-14
Держава (В.Кобелев) - 4-5
Нефракционные депутаты - 11-40

Группа «ЛДС 12 декабря» (изначально – «Союз 12 декабря») существовала с начала работы Думы, а зарегистрирована была с апреля по декабрь 1994 года. Группы «Россия» и «Стабильность» созданы и зарегистрированы в марте 1995 года.

2. Дума II созыва (1996-1999)

Фракции:

- КПРФ (Г.Зюганов) - 119-149 депутатов
ЛДПР (В.Жириновский) - 40-51
Наш дом - Россия (С.Беляев/А.Шохин/В.Рыжков) -
52-65

Яблоко (Г.Явлинский) - 44-46

Зарегистрированные группы:

- Аграрная депутатская группа (Н.Харитонов) - 35-39
Народовластие (Н.Рыжков) - 37-42
Российские регионы (Независимые депутаты)
(В.Медведев/О.Морозов) - 36-38
Народный депутат (Е.Панина) - 42-43
Незарегистрированная политическая группа:
Демократический выбор России (С.Юшенков) - 6-9
Нефракционные депутаты - 14-24

Группа «Народный депутат» создана и зарегистрирована Комитетом по Регламенту в октябре 1999 года. Совет Государственной думы приостановил регистрацию группы и она просуществовала в подвешенном статусе до конца созыва.

3. Дума III созыва (2000-2003)

Фракции:

- «Единство», позже - «Единство - Единая Россия»
(Б.Грызлов/В.Пехтин) - 81-86 депутатов
КПРФ (Г.Зюганов) - 81-95

ЛДПР (В.Жириновский/И.Лебедев) - 13-17
«Отечество - Вся Россия», позже - «Отечество - Единая Россия» (Е.Примаков/В.Володин) - 43-60
Союз правых сил (С.Кириенко/Б.Немцов) - 32-38
Яблоко (Г.Явлинский) - 17-21
Депутатские группы:
Агропромышленная депутатская группа (Н.Харитонов) - 36-43
Народный депутат (Г.Райков) - 53-62
Регионы России (Союз независимых депутатов) (О.Морозов) - 40-47
Нефракционные депутаты - 10-24

4. Дума IV созыва (с 2003)

Фракции:

Единая Россия (Б.Грызлов) - 298-305 депутатов
КПРФ (Г.Зюганов) - 47-52
ЛДПР (И.Лебедев) - 34-36
Родина (С.Глазьев/Д.Рогозин) - 33-38
Родина (Народная воля - СЕПР) (С.Бабурин) - 9-12
Незарегистрированная группа:
Группа пяти, позже - Группа семи (лидера нет) - 5-7
Нефракционные депутаты - 8-23

Летом 2005 года 9 депутатов, покинувших фракцию избирательного блока «Родина», обратились в комитет Думы по регламенту с просьбой зарегистрировать их как фракцию «Народная воля». Неряшливая формулировка регламента Думы сыграла в их пользу: в регламенте говорилось, что фракции формируются «на основе избирательного объединения, прошедшего в Государственную думу по федеральному избирательному округу», а не «избирательного объединения (блока)», как это значится в формулировках большинства избирательных законов. Комитет по Регламенту (председатель – Олег Ковалев) признал, что поскольку партии «Народная воля» и СЕПР являются избирательными объединениями, их члены в Думе могут создать самостоятельные фракции. Предположение спикера Б.Грызлова, что фракции должны бы насчитывать хотя бы человек 12, не было принято во внимание – и комитет зарегистрировал

новую фракцию, заставив ее при этом взять название «Родина», под которым она шла на выборы в составе блока. Таким образом, в Думе появились две фракции с одинаковыми названиями. Через несколько дней поправками к регламенту новой фракции разрешили добавить к названию «отличительные признаки» (названия партий – организаторов).

Распределение руководящих постов, или Пакетное соглашение:

@54

В Думах I-III созывов сложилась традиция межфракционной договоренности о распределении постов заместителей председателя Государственной думы, председателей комитетов и их заместителей. В первой Думе такое соглашение именовали «коалиционным списком», а в последующих - «пакетным соглашением».

В первой, фрагментированной Государственной думе восемь фракций и одна группа по предложению Николая Травкина (лидер фракции ДПР) оценили «вес» каждой руководящей должности в Думе и ее комитетах в баллах и разделили эти должности пропорционально численности фракций и групп. В коалиционное соглашение были включены также посты председателя мандатной комиссии, председателя Счетной палаты и уполномоченного по правам человека. Коалиционный список был утвержден Думой подавляющим большинством голосов (против голосовали незарегистрированные «Российский путь» и «Союз 12 декабря»).

В Думе второго созыва, где половину голосов имели коммунисты и их союзники, наблюдалось заметное нарушение равноправия депутатских объединений в пользу фракций - в ущерб группам. Довольно часто четыре фракции договаривались между собой по ключевым вопросам, ставя три группы перед свершившимся фактом. Это можно объяснить в том числе тем, что из трех групп две были созданы с участием депутатов, делегированных крупнейшей фракцией - КПРФ - и являлись ее сателлитами, чтобы не сказать филиалами. Строгое

соблюдение принципа пропорциональности привело бы к тому, что КПРФ получила бы 10 из 29 (считая пост председателя мандатной комиссии) председательских мест, НДР и ЛДПР - по 4, Яблоко, Аграрии и Регионы - по 3, Народовластие - 2. Но в согласованном «пакете председателей» фракция КПРФ получила должности председателей 10 комитетов и мандатной комиссии, фракции ЛДПР, НДР и Яблоко - по 4, группы - Аграрная группа, Народовластие и Российские регионы - по 2. В каждом комитете были созданы 4 заместительские должности, 3 - для всех фракций (кроме той, от которой председатель), одна - на все 3 группы.

В Думе третьего созыва «сговор большинства» состоялся уже не по организационному (фракции/группы) и даже не по политическому, а по конъюнктурному принципу. Согласно предварительной договоренности, фракции и группы должны были получить число председательских постов в комитетах, пропорциональное их численности: КПРФ и Единство - по 8 комитетов, ОВР, СПС, АПГ и РР - по 2, Яблоко и ЛДПР - по одному. Однако в первый день заседаний Думы состоялись консультации Единства и КПРФ, к участию в которых вскоре были приглашены сателлитные депутатские группы (Агропромышленная и Народный депутат) и фракция ЛДПР. В результате сепаратной договоренности квоты фракций и групп, отстраненных от участия в торге, были существенно уменьшены. ОВР, СПС и Регионам предложено возглавить по одному комитету, а Яблоку - ни одного (лидер фракции ОВР Евгений Примаков назвал предложенные меньшинству посты «ошметками»). Обиженные фракции несколько дней бойкотировали заседания Думы, но потом смирились с поражением.

Сепаратная договоренность аукнулась коммунистам весной 2002 года, когда помирившиеся «Единство» и «Отечество - Вся Россия» сформировали новое правящее большинство (фракции Единство и ОВР, группы РР и Народный депутат) и решили переделить комитеты по-новому. 3 апреля 2002 года были освобождены от должности 8 председателей комитетов (7 коммунистов, 1 аграрий) и председатель мандатной комиссии

(коммунист). Освободившиеся председательские мандаты были предложены фракциям и группам, «обиженным» при изначальном дележе постов в январе 2000 года: 3 - фракции ОВР, 2 - СПС, по 1 - Яблоку и Регионам России. 2 председательских поста были предложены АПГ, которая из солидарности с КПРФ отказалась выдвигать на них кандидатов. Пленумы ЦК КПРФ 3 и 10 апреля поручили остальным председателям комитетов - коммунистам, а также председателю Государственной думы Геннадию Селезневу уйти в отставку в знак солидарности с уволенными председателями. Однако 22 мая Дума отменила свое решение об отставках двух из 9 председателей - коммунистов и аграриев - и не отпустила в отставку еще троих. Трое из пяти коммунистов, оставшихся во главе комитетов, а также спикер Г.Н.Селезнев были исключены из КПРФ 25 мая 2002 года.

«Единая Россия», получившая в Думе четвертого созыва (с учетом примкнувших одномандатников) конституционное большинство в 2/3 голосов, отказалась от пропорционального принципа и создания коалиций, выдвинула и избрала своих кандидатов на посты всех председателей и 24 из 32 первых замов в комитетах и мандатной комиссии. Четыре поста первых замов были отданы КПРФ, по 2 - ЛДПР и «Родине».

Совет Думы, дотоле – паритетный орган, состоявший из председателя Думы и лидеров всех фракций и групп, в IV Думе сформирован из председателя и его замов: «Единая Россия» - 8 человек, остальные фракции вместе взятые – 3 человека.

Х. Президент и его аппарат

До президента:

@55

Первым лицом в любой союзной республике СССР с незапамятных советских времен был первый секретарь ЦК компартии соответствующей республики. Исключение составляла РСФСР, в которой не было республиканской

парторганизации: российские обкомы и крайкомы подчинялись напрямую Центральному Комитету КПСС. Понятие главы государства в Конституции отсутствовало, но учебники английского языка именовали таковым Президиум Верховного Совета РСФСР во главе с председателем. Более значимым был пост председателя Совета министров РСФСР (что подтверждалось и его статусом кандидата в члены Политбюро ЦК КПСС). С июня 1983 года эту должность занимал Виталий Воротников. С точки зрения партийной иерархии, пост первого секретаря Московского горкома КПСС (который был членом Политбюро) значил больше.

В октябре 1988 года в рамках горбачевской реформы В.Воротников был перемещен на пост председателя Президиума ВС РСФСР, а председателем Совмина стал Александр Власов. Поправками 1989 года к конституциям союзных республик в них был учрежден пост высшего должностного лица – председателя Верховного Совета. В России председатель ВС избирался Съездом народных депутатов (в остальных 14 республиках – Верховным Советом, поскольку только Россия выполнила требование Конституции СССР об учреждении «двухэтажного» парламента).

I Съезд народных депутатов РСФСР открылся 16 мая 1990 года, первые две недели его вел председатель Центризбиркома Василий Казаков. Основными претендентами на пост председателя ВС стали первый секретарь Краснодарского крайкома КПСС Иван Полозков и народный депутат СССР, сопредседатель Межрегиональной депутатской группы Борис Ельцин. В первых двух турах выборов председателя ни один из них не набрал абсолютного большинства голосов. В третьем туре коммунисты и их союзники выдвинули вместо Полозкова председателя ЦМ РСФСР А.Власова, 29 мая он проиграл выборы председателя ВС Б.Ельцину. Полозков же вскоре был избран первым секретарем ЦК Компартии РСФСР на ее учредительном съезде.

Решение о введении поста всенародно избираемого президента РСФСР принято на референдуме РСФСР 17 марта 1991 года (см. @33 и @34). 24 мая 1991 года Съезд

народных депутатов внес соответствующие изменения в Конституцию РСФСР. 12 июня Б.Н.Ельцин был избран первым президентом РСФСР, 10 июля он вступил в должность и оставил пост председателя ВС.

Президент и его полномочия:

@56

Полномочия президента определены главой 4 Конституции РФ (мы не видим смысла их здесь перечислять), но, по господствующему в правящих и юридических кругах мнению, у президента есть также «скрытые полномочия», впрямую в Конституции не обозначенные, но вытекающие из формулировок «гарант Конституции», «глава государства» и т.п. Один из авторов доктрины «скрытых полномочий» Марат Баглай в 1997-2003 гг. возглавлял Конституционный суд, принявший с 1995 года целый ряд решений, раскрывающих дополнительные полномочия президента, например – о праве президента отстранять от должности Генерального прокурора и вносить своими указами поправки в Конституцию.

Президент издает указы и распоряжения, которые «не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам» (ст.90 Конституции). Однако, согласно решению КС от 30 апреля 1996 года, «не противоречит Конституции РФ издание им указов, восполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, что такие указы не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законодательных актов». При этом к «пробелам» КС нередко относил вопросы, урегулированные законами 1990-1993 гг., подразумевая под «федеральными законами» лишь законы, принятые с 1994 года.

Впоследствии в рамках административной реформы президент нередко принимает указы, противоречащие действующим законам, после чего законодательство в течение 2-3 месяцев приводится в соответствие с указами президента (примеры – упразднение министерства по налогам и сборам и Федеральной энергетической

комиссии).

Президент вправе вводить в РФ или отдельных ее местностях военное и чрезвычайное положение – с последующим утверждением Советом Федерации. Военное положение в РФ ни разу не вводилось. Чрезвычайное положение вводилось в 1991 году в Чечено-Ингушетии (не утверждено Верховным Советом), в 1992 - 1995 гг. - в Северной Осетии и Ингушетии (продлялось каждые 2 месяца, отменено после того, как не продлено Советом Федерации).

Президент вправе отменять акты органов исполнительной власти регионов, что он неоднократно делал.

С 2004 года президент получил исключительное право представлять законодательным собраниям регионов кандидатуру на пост губернатора, право отправлять губернатора в отставку, в том числе по мотивам «утраты доверия», и право распускать ЗС, трижды не согласившееся с кандидатурой, представленной на пост губернатора.

Президентские выборы:

@57

В 1991 году кандидатов в президенты могли выдвигать партии, движения, профсоюзы (российские и филиалы общесоюзных), а также трудовые коллективы и собрания граждан по месту жительства. Для регистрации необходимо было собрать 100.000 подписей. Кандидаты от общественных объединений могли вместо сбора подписей заручиться поддержкой 1/5 состава Съезда народных депутатов России (214 депутатов) – этой нормой воспользовался кандидат от ЛДПСС Жириновский.

На выборах 1991 года избирались в паре президент и вице-президент РФ.

Начиная с выборов-1996, кандидатов в президенты РФ вправе выдвигать избирательные объединения (ныне – только политические партии) и группы граждан, собравшие достаточное количество подписей (в 1996 – 1 млн., в 2000 – 500 тыс. - поскольку выборы были досрочными; в 2004 – 2 млн.).

1. Результаты выборов 12 июня 1991 года:

Общее число избирателей - 106.484.518

Приняли участие в выборах - 79.498.240 (74,66%)

Б.Н.Ельцин-А.В.Руцкой	45.552.041	57.30%
Н.И.Рыжков-Б.В.Громов	13.359.335	16.85%
В.В.Жириновский-А.Ф.Завидия	6.211.007	7.81%
А.М.Тулеев-В.И.Бочаров	5.417.464	6.81%
А.М.Макашов-А.А.Сергеев	2.969.511	3.74%
В.В.Бакатин-Р.Г.Абдулатипов	2.719.757	3.42%
вычеркнули всех кандидатов	1.525.410	1.92%
недействительные бюллетени	1.716.757	2.16%

Кто был кто на момент выборов:

Б.Н.Ельцин – председатель Верховного Совета РСФСР, вышел из КПСС в 1990 году. Кандидатуру Ельцина поддержали: Движение «Демократическая Россия», Конституционно-демократическая партия (Партия народной свободы), Крестьянская партия России, Социал-демократическая партия Российской Федерации, Демократическая партия России, «Коммунисты за демократию» (будущая Народная партия Свободная Россия), Республиканская партия Российской Федерации, Российское христианское демократическое движение (совместное заявление 8 партий и движений).

А.В.Руцкой – народный депутат РСФСР, полковник, герой афганской войны, лидер депутатской группы «Коммунисты за демократию».

Н.И.Рыжков – народный депутат СССР, бывший председатель Совета министров СССР (1986-1990). Официально поддержан Коммунистической партией РСФСР.

Б.В.Громов – генерал, последний командующий ограниченным контингентом Вооруженных сил СССР в Афганистане.

В.В.Жириновский – председатель Либерально-демократической партии Советского Союза.

А.Ф.Завидия – коммерсант.

А.М.Тулеев – председатель Кемеровского облсовета.

А.М.Макашов – генерал, командующий Приволжско-

Уральским военным округом.

А.А.Сергеев – секретарь оргбюро Движения коммунистической инициативы (ныне – Российская коммунистическая рабочая партия – Российская партия коммунистов).

В.В.Бакатин – член Совета безопасности при Президенте СССР, бывший министр внутренних дел СССР, будущий последний председатель КГБ СССР.

Р.Г.Абдулатипов – председатель Совета Национальностей Верховного Совета РСФСР.

Четыре кандидата в президенты (Рыжков, Тулеев, Макашов, Бакатин) и все кандидаты в вице-президенты были на тот момент членами КПСС.

2. Результаты выборов 16 июня – 3 июля 1996 года:

I тур (16 июня 1996)

Общее число избирателей - 108.495.023

Приняли участие в выборах (число выданных бюллетеней) - 75.744.553 (69,81%)

Приняли участие в голосовании (число обнаруженных бюллетеней) - 75.587.139

Б. Н. Ельцин	26.665.495	35.28%
Г. А. Зюганов	24.211.686	32.03%
А. И. Лебедь	10.974.736	14.52%
Г. А. Явлинский	5.550.752	7.34%
В. В. Жириновский	4.311.479	5.70%
С. Н. Федоров	699.158	0.92%
М. С. Горбачев	386.069	0.51%
М. Л. Шакум	277.068	0.37%
Ю. П. Власов	151.282	0.20%
В. А. Брынцалов	123.065	0.16%
А. М. Тулеев (досрочно)	308	0.00%
Против всех	1.163.921	1.54%
Недействит. бюлл.	1.072.120	1.42%

Тулеев снял свою кандидатуру в пользу Зюганова 13 июня. Его фамилия была вычеркнута из уже напечатанных бюллетеней. Бюллетени, в которых избиратели отметили его фамилию, считались недействительными, за

исключением бюллетеней, отданных за Тулеева до 13 июня 1996 года (при досрочном голосовании на зарубежных участках и в отдаленных местностях).

Кто был кто на момент выборов:

Б.Н.Ельцин – президент РФ.

Г.А.Зюганов – депутат Государственной думы, председатель ЦК КПРФ.

А.И.Лебедь (1950-2002) – депутат Государственной думы, генерал, в 1995 году один из лидеров избирательного блока «Конгресс русских общин»; на президентских выборах отказался выдвигаться от КРО, баллотировался от инициативной группы граждан, с 18 июня 1996 года – секретарь Совета Безопасности РФ.

Г.А.Явлинский – депутат Государственной думы, председатель Объединения «Яблоко».

В.В.Жириновский – депутат Государственной думы, председатель ЛДПР.

С.Н.Федоров (1927-2000) – депутат Государственной думы, председатель Партии самоуправления трудящихся, офтальмолог.

М.С.Горбачев – президент Горбачев-Фонда, первый и последний президент СССР (1990-1991).

М.Л.Шаккум – вице-президент Фонда «Реформа».

Ю.П.Власов – олимпийский чемпион по тяжелой атлетике, народный депутат СССР (1989-1991), на выборах выступал с национал-патриотических позиций.

В.А.Брынцалов – владелец фармацевтического концерна «Ферейн».

А.М.Тулеев – председатель Законодательного Собрания Кемеровской области.

II тур (среда 3 июля 1996)

Общее число избирателей - 108.589.050

Приняли участие в выборах (число выданных бюллетеней) - 74.800.449 (68,88%)

Приняли участие в голосовании (число обнаруженных бюллетеней) - 74.691.290

Б. Н. Ельцин	40.202.349	53.82%
Г. А. Зюганов	30.104.589	40.31%
Против всех	3.603.760	4.82%
Недействит. бюлл.	780.592	1.05%

Чтобы провести второй тур именно 3 июля, президент

Ельцин своим указом передвинул выходной день на среду. Зачем он это сделал - до сих пор неизвестно. Говорят, по совету астрологов.

3. Результаты выборов 26 марта 2000 года:

Общее число избирателей - 109.372.043

Приняли участие в выборах (число выданных бюллетеней) - 75.181.073 (68,74%)

Приняли участие в голосовании (число обнаруженных бюллетеней) - 75.070.770

В. В. Путин	39.740.467	52,94%
Г. А. Зюганов	21.928.468	29,21%
Г. А. Явлинский	4.351.450	5,80%
А. М. Тулеев	2.217.364	2,95%
В. В. Жириновский	2.026.509	2,70%
К. А. Титов	1.107.269	1,47%
Э. А. Памфилова	758.967	1,01%
С. С. Говорухин	328.723	0,44%
Ю. И. Скуратов	319.189	0,43%
А. И. Подберезкин	98.177	0,13%
У. А. Джабраилов	78.498	0,10%
Против всех	1.414.673	1,88%
Недействит. бюлл.	701.016	0,93%

Кто был кто на момент выборов:

В.В.Путин – председатель правительства РФ, и.о. президента РФ.

Г.А.Зюганов – депутат Государственной думы, председатель ЦК КПРФ.

Г.А.Явлинский – председатель Объединения «Яблоко».

А.М.Тулеев – губернатор Кемеровской области.

В.В.Жириновский – депутат Государственной думы, председатель ЛДПР.

К.А.Титов – губернатор Самарской области, сопредседатель Союза правых сил (СПС поддержал Путина).

Э.А.Памфилова – лидер движения «За гражданское достоинство».

С.С.Говорухин – депутат Государственной думы от блока «Отечество – Вся Россия».

Ю.И.Скуратов – отстраненный от должности Генеральный прокурор РФ.

А.И.Подберезкин – председатель Центрального совета Движения «Духовное наследие».

У.А.Джабраилов – московский предприниматель.

Выдвигался также Е.В.Савостьянов (председатель правления Московского фонда президентских программ, бывший руководитель московского управления КГБ при мэре Гаврииле Попове). Он снял свою кандидатуру в пользу Г.Явлинского.

4. Результаты выборов 14 марта 2004 года:

Общее число избирателей - 108.495.023

Приняли участие в выборах (число выданных бюллетеней) - 69.572.508 (64,38%)

Приняли участие в голосовании (число обнаруженных бюллетеней) - 69.501.657

В. В. Путин	49.560.546	71,31%
Н. М. Харитонов	9.513.643	13,69%
С. Ю. Глазьев	2.850.343	4,10%
И. М. Хакамада	2.671.983	3,84%
О. А. Малышкин	1.405.245	2,02%
С. М. Миронов	524.264	0,75%
Против всех	2.396.809	3,45%
Недействит. бюлл.	578.824	0,83%

Кто был кто на момент выборов:

В.В.Путин – президент РФ.

Н.М.Харитонов – председатель Аграрного союза России, депутат Государственной думы от КПРФ.

С.Ю.Глазьев – депутат Государственной думы, на выборах-2003 лидер блока «Родина», перед президентскими выборами снят с поста лидера фракции и исключен из Партии российских регионов (ныне – партия «Родина»).

И.М.Хакамада – до января 2004 года была сопредседателем Союза правых сил.

О.А.Малышкин – депутат Государственной думы от ЛДПР, бывший телохранитель В.В.Жириновского.

С.М.Миронов – Председатель Совета Федерации, лидер Российской партии Жизни.

@58

В одном из своих ежегодных посланий Федеральному Собранию В.В.Путин предложил обдумать идею предоставления исключительного права выдвигать кандидатов в президенты политическим партиям. Сам Путин последовательно состоял в КПСС и в движении В.Черномырдина «Наш дом – Россия».

В выборах 1991, 1996, 2000, 2004 годов участвовали кандидаты, выдвинутые четырьмя политическими партиями (ЛДПР, КПРФ, Партия самоуправления трудящихся, Российская партия жизни) и двумя общественными объединениями (Яблоко, За гражданское достоинство), но ни один из них не был избран президентом. Несколько раз лидеры политических партий и объединений выдвигались кандидатами не от партий, а от инициативных групп избирателей (Зюганов – 1996, Федоров - 1996, Явлинский - 2000).

Импичмент:

@59

Президент РФ может быть отрешен от должности квалифицированным большинством Совета Федерации (2/3 или 119 голосов) только на основании выдвинутого квалифицированным большинством Государственной думы (2/3 или 300 голосов) обвинения в государственной измене или ином тяжком преступлении. Обвинение должно быть подтверждено заключением Верховного суда о наличии в действиях президента признаков преступления и заключением Конституционного суда о соблюдении установленного порядка выдвижения обвинения. Инициатором выдвижения обвинения должна быть группа депутатов Думы численностью не менее 1/3 ее состава (150 голосов). Для формулировки обвинения требуется создание по решению большинства Думы (более 1/2 или 226 голосов) специальной комиссии (ст.93 Конституции, регламент Госдумы).

В Думе первого созыва фракция КПРФ однажды пыталась организовать процедуру импичмента в ответ

на неудачные² действия федеральных войск во время захвата чеченскими боевиками больницы в Буденновске (лето 1995 года). На первых порах сбором подписей за рассмотрение этого вопроса занимались также некоторые члены «Выбора России», но по решению фракции они свои подписи отозвали. Под обвинением было собрано 165 подписей, и Совет Думы включил вопрос в повестку дня. Однако предложение о создании Специальной комиссии не получило необходимых 226 голосов и на этом попытка инициировать импичмент президента завершилась.

В Думе второго созыва вопрос об импичменте первые полгода никем не поднимался, поскольку самые решительные оппоненты президента Ельцина ожидали, что оценку его действиям дадут избиратели 16 июня 1996 года на президентских выборах. После выборов противники президента из левого крыла Думы сосредоточились на создании механизма для его принудительной отставки по другому основанию - «стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия» (ст.92 Конституции). В Конституции не указан субъект, констатирующий «стойкую неспособность». «Медицинский импичмент» безуспешно обсуждался в Думе до ноября 1998 года, причем выдвигались разные идеи о его механизме - от прекращения полномочий президента простым большинством голосов обеих палат парламента до принятия специального закона «О Государственной медицинской комиссии». В марте 1997 года был принят в первом чтении пакет законов, возлагающий констатацию «стойкой неспособности» на президиум Верховного суда (основной разработчик – Елена Мизулина, Яблоко), но дальше этого дело не пошло.

В мае 1998 года (во времена правительства Кириенко) в ответ на требования бастующих шахтеров коммунисты приступили к сбору подписей за отрешение президента от должности. За два месяца было собрано более 225 подписей. 19 июля 1998 года постановлением Думы была

² С позиций 2006 года, с учетом количества мирных жертв штурма театрального здания в Москве и школы в Беслане, действия войск в 1995 году кажутся не такими уж непростительными [прим.ред.]

создана специальная комиссия по оценке соблюдения процедурных правил и фактической обоснованности обвинения, выдвинутого против президента РФ. Комиссию возглавил бывший член Комитета конституционного надзора СССР Вадим Филимонов (КПРФ). Комиссия, проработавшая до мая 1999 года, сформулировала пять пунктов обвинения против президента: разрушение Советского Союза и ослабление Российской Федерации путем заключения и реализации Беловежских соглашений; совершение государственного переворота в сентябре 1993 года; развязывание и проведение военных действий в Чеченской Республике; ослабление обороноспособности и безопасности РФ; геноцид российского народа.

13, 14 и 15 мая 1999 года Дума рассмотрела вопрос об отрешении президента Ельцина от должности. За день до начала слушаний, 12 мая, президент Ельцин отправил в отставку правительство Евгения Примакова, назначив и.о. премьера Сергея Степашина и поставив тем самым крест на надеждах левого большинства Думы и значительной части сенаторов мирно передать власть от Ельцина Примакову.

Результаты поименного голосования по импичменту 15 мая 1999:

по первому пункту (Беловежские соглашения)

ЗА - 239 (КПРФ - 127, ЛДПР - 1, НДР - 1, Яблоко - 5,
АДГ - 35, Народовластие - 43, РР - 20, ДВР - 0, нез. - 9)

ПРОТИВ - 79

недействительных бюллетеней - 13

по второму пункту (указ 1400)

ЗА - 263 (КПРФ - 128, ЛДПР - 2, НДР - 0, Яблоко - 24,
АДГ - 35, Народовластие - 43, РР - 22, ДВР - 0, нез. - 9)

ПРОТИВ - 60

недействительных бюллетеней - 8

по третьему пункту (Чечня)

ЗА - 283 (КПРФ - 128, ЛДПР - 1, НДР - 1, Яблоко - 37,
АДГ - 35, Народовластие - 42, РР - 28, ДВР - 0, нез. - 12)

ПРОТИВ - 43

недействительных бюллетеней - 4

**по четвертому пункту (ослабление
обороноспособности)**

ЗА - 241 (КПРФ - 127, ЛДПР - 2, НДР - 2, Яблоко - 3, АДГ - 35, Народовластие - 43, РР - 20, ДВР - 0, нез. - 9)
ПРОТИВ - 77

недействительных бюллетеней - 14

по пятому пункту (геноцид российского народа)

ЗА - 238 (КПРФ - 127, ЛДПР - 2, НДР - 2, Яблоко - 0, АДГ - 35, Народовластие - 43, РР - 19, ДВР - 0, нез. - 9)
ПРОТИВ - 88

недействительных бюллетеней - 7.

В дальнейшем (по крайней мере, до 1 марта 2006 года) попыток отрешения от должности ни в отношении президента Ельцина, ни в отношении президента Путина никем не предпринималось.

О попытке отрешения от должности президента Ельцина при старой Конституции в марте 1993 года см. @33.

Администрация президента:

@60

Администрация президента РФ создана 19 июля 1991 года президентским указом № 13 в качестве рабочего аппарата президента и вице-президента. Парламентская оппозиция обвиняла администрацию в подмене собой правительства и требовала ее ликвидации, или наоборот, законодательного установления ее полномочий. С 1993 года существование администрации президента закреплено в Конституции (ст.83).

С 1991 года администрацию возглавляли последовательно **Юрий Петров** (1991-1993, посол СССР на Кубе, ныне – совладелец финансово-промышленной группы «Гута»), **Сергей Филатов** (1993-1996, первый заместитель председателя Верховного Совета РСФСР, ныне – председатель исполкома Конгресса интеллигенции России), **Николай Егоров** (1996, помощник президента, бывший министр РФ по делам национальностей и региональной политике, умер в 1997), **Анатолий Чубайс** (1996-1997, руководитель избирательного штаба Б.Н.Ельцина-1996, ныне – председатель правления РАО «Единая энергетическая система России»), **Валентин Юмашев** (1997-1998, журналист «Огонька»,

ныне – зять Б.Н.Ельцина), **Николай Бордюжа** (1998-1999, директор Федеральной пограничной службы, ныне – генеральный секретарь Организации договора коллективной безопасности), **Александр Волошин** (1999-2003, заместитель руководителя администрации, ныне – председатель совета директоров РАО «ЕЭС России»), **Дмитрий Медведев** (2003-2005, заместитель руководителя администрации президента, ныне – первый вице-премьер), **Сергей Собянин** (с 2005, губернатор Тюменской области).

Совет Безопасности:

@61

Совет безопасности РФ создан во время учреждения поста президента РСФСР законами «О Президенте РСФСР» от 24 апреля 1991 года и о соответствующих поправках к Конституции от 24 мая 1991 года. Статус и примерный состав СБ (список министерств и ведомств, главы которых включаются в СБ) установлены законом РФ «О безопасности» от 5 марта 1992 года. 3 июня 1992 года указом президента Ельцина был сформирован Совет безопасности РФ и утверждено Положение о нем.

Принцип формирования СБ превращал его в координационный орган ветвей власти. Постоянными членами СБ (с правом решающего голоса) по закону были 5 человек: президент (председатель СБ), вице-президент, первый заместитель председателя Верховного Совета, председатель правительства и секретарь СБ. Непостоянными членами СБ (с правом совещательного голоса) могли быть перечисленные в законе министры, а также иные должностные лица, назначенные президентом с согласия Верховного Совета. За всю историю с согласия ВС был назначен один член СБ – Сергей Шахрай.

После упразднения Конституции 1978 года (указом № 1400 от 21 сентября 1993) президент взял на себя формирование персонального состава СБ (включая постоянных членов), превратив СБ тем самым в совещательный орган при президенте. Список членов СБ, в том числе постоянных, зависит с тех пор только от президента.

После принятия Конституции 1993 года слово «безопасности» в названии совета стало писаться с большой буквы.

После роспуска Верховного Совета и ареста вице-президента в октябре 1993 года постоянных членов СБ осталось всего трое: президент, премьер и секретарь СБ. 10 января 1995 года указом президента к ним были добавлены председатели Совета Федерации и Государственной думы, но 6 февраля 1996 года Б.Ельцин вывел из СБ двух спикеров, не переизбранных на новый срок, а их преемников в СБ не ввел.

31 июля 1996 года президент самостоятельно сформировал персональный состав постоянных членов СБ, которых с тех пор было 6: президент, председатель правительства, секретарь СБ, министр иностранных дел, министр обороны и директор ФСБ.

В составе СБ, назначенном 14 ноября 2005 года - 12 постоянных членов. К шести вышеозначенным добавлены спикеры обеих палат парламента, первый вице-премьер, министр внутренних дел, директор СВР, руководитель администрации президента. Но все они, как и до тех пор, назначены на персональной основе, а не по должности.

Должностной принцип формирования СБ может быть восстановлен новой редакцией закона «О безопасности», который Дума не приняла, т.к. ждет внесения законопроекта президентом.

Секретарями СБ последовательно были: **Юрий Скоков** (3 апреля 1992 - 10 мая 1993, ныне – сопредседатель Высшего совета блока «Родина»), **Евгений Шапошников** (11 июня 1993-18 сентября 1993), **Олег Лобов** (18 сентября 1993 - 18 июня 1996), **Александр Лебедь** (18 июня 1996 - 17 октября 1996), **Иван Рыбкин** (19 октября 1996 - 2 марта 1998), **Андрей Кокошин** (3 марта - 10 сентября 1998, ныне – председатель комитета Государственной думы по делам СНГ), **Николай Бордюжа** (14 сентября 1998 - 19 марта 1999, ныне – генеральный секретарь Организации договора коллективной безопасности), **Владимир Путин** (29 марта 1999 - 9 августа 1999, ныне – президент РФ), **Сергей Иванов** (15 ноября 1999 - 28 марта 2001, ныне – вице-премьер и министр обороны

РФ), **Владимир Рушайло** (28 марта 2001 - 9 марта 2004, ныне – ответственный секретарь СНГ), **Игорь Иванов** (с 9 марта 2004).

Полномочные представители:

@62

Полномочные представители президента в государственных и межгосударственных органах, в субъектах Федерации (до 2000), в федеральных округах (с 2000), в государственных компаниях назначаются президентом с лета 1991 года. Для начала президент Ельцин назначил полномочных представителей в большинстве субъектов Федерации (кроме некоторых республик). Съезд народных депутатов постоянно критиковал деятельность полпредов за вмешательство в работу региональных органов власти и однажды принял решение об упразднении института полпредов (не исполнено). Конституция 1993 года закрепила существование института полномочных представителей президента в статье 83.

13 мая 2000 года президент Путин своим указом разбил Россию на 7 федеральных округов и упразднил институт полпредов в регионах, назначив вместо этого семь полпредов в федеральные округа. Полномочия полпредов в федеральных округах, ни Конституцией, ни законами не установленные, постепенно росли. В декабре 2004 года на них возложена функция подбора и внесения президенту кандидатур на посты губернаторов (президентов республик).

Работодателем полномочных представителей президента в федеральных округах считается администрация президента РФ.

Мечты о Политбюро:

@63

На создании коллегиального органа, формулирующего политические решения для президента, настаивали в разное время как демократы первой волны из окружения Б.Н.Ельцина, так и коммунисты во главе с Геннадием Зюгановым. В обоих случаях речь шла не

о законодательном закреплении полномочий такого органа, а о назначении его членов решением самого президента по совокупности заслуг перед демократией (перед Родиной).

Вступив в должность в июле 1991 года, президент Ельцин сформировал Государственный совет РСФСР в составе госсекретаря Геннадия Бурбулиса и нескольких госсоветников по направлениям работы (ими стали, в основном, видные представители «Демократической России» и Межрегиональной депутатской группы – Сергей Станкевич, Сергей Шахрай, Алексей Яблоков и др.), а также некоторых министров – всего около 20 человек. Госсовет по своей структуре в значительной степени дублировал правительство, но не имел реальных рычагов власти (только право предварительного рассмотрения нормативных указов президента). В ноябре 1991 года, возглавив правительство самолично, Б.Ельцин упразднил Госсовет за ненадобностью.

Взамен был создан Президентский совет, сформированный из не занимавших государственные должности авторитетных деятелей перестройки и собиравшийся крайне редко. Президентский совет был формально упразднен В.В.Путиным в апреле 2001 года, когда о его существовании все уже позабыли.

Кризис власти конца 1992 – начала 1993 года был отчасти преодолен переговорами «тройки» в составе президента (Б.Ельцин), председателя Верховного Совета (Р.Хасбулатов) и председателя Конституционного суда (В.Зорькин). Но достигнутый ими баланс продержался недолго, т.к. не получил поддержки ни со стороны депутатского корпуса, ни со стороны ур-демократического окружения президента.

В следующий раз потребность в коллегиальном решении политических вопросов президент ощутил после выборов 1995-1996 гг., когда взял курс на мирное сосуществование с коммунистической Думой II созыва и левоцентристским вторым Советом Федерации. Он объявил о создании «четверки» (президент, премьер, председатели палат парламента) и даже несколько раз собирал ее заседания осенью 1996 – весной 1997 года. Впрочем, думское большинство не считало

себя связанным договоренностями Г.Н.Селезнева с президентом и продолжало голосовать по-своему.

15 октября 1997 года, предотвращая вотум недоверия правительству Черномырдина – Чубайса – Немцова в Государственной думе, президент Ельцин, по его собственным словам, «переступил через себя и позвонил ЗЮ-ГА-НОВУ!» (непередаваемая на бумаге гамма эмоций), согласившись на созыв Круглого стола. В состав этого органа были включены 25 человек: президент и руководитель его администрации; от Думы – председатель и руководители всех 7 фракций и групп; от Совета Федерации – председатель и 8 губернаторов – глав территориальных межрегиональных ассоциаций; от правительства – премьер и два первых вице (Черномырдин, Чубайс и Немцов); а также главы двух крупнейших общероссийских профсоюзов и, наконец, советник президента Сергей Шахрай – ответственный секретарь Круглого стола. В соответствии с ультиматумом коммунистов в план работы первых трех Круглых столов были включены: Земельный кодекс; восстановление дореформенных вкладов в Сбербанке; сдерживание цен на энергоносители.

Первое заседание Круглого стола из-за внезапной болезни президента было созвано на месяц позже обещанного – в декабре 1997 года. Предварительно согласованный экспертами сторон протокол по аграрному вопросу не был на заседании ни проголосован, ни подписан. Рукой президента Ельцина из него были вычеркнуты все спорные пункты, а опубликован он был только в парижской газете «Русская мысль». Коммунисты от итогового текста отмежевались, а президент поручил С.Шахраю работать над аграрным вопросом дальше.

Заседания по вкладам и энергоносителям не состоялись вовсе, т.к. на их проведении никто не настаивал.

Во второй раз о Круглом столе вспомнили в апреле 1998 года - в момент проталкивания через Думу назначения председателем правительства Сергея Кириенко. На заседании обсуждали принципы формирования правительства и его программу, никаких решений принято не было. В итоге Кириенко был-таки утвержден Думой, но с третьей попытки и под страхом роспуска.

Еще один Круглый стол, посвященный антикризисной программе правительства Кириенко, был намечен на июль, но потом отменен, т.к. правительство утвердило программу безо всякого Круглого стола.

Наконец, последнее заседание Круглого стола президент созвал 7 сентября 1998 года с целью уговорить лидеров думских фракций проголосовать за кандидатуру Виктора Черномырдина в премьеры. Никаких признаков согласия достигнуто не было, и через три дня президент согласился заменить Черномырдина на Примакова.

С 2000 года новый президент созывает регулярные совещания руководителей думских фракций (иногда – с участием представителей Совета Федерации). С получением «Единой Россией» конституционного большинства в Думе и большинства в Совете Федерации такие совещания утратили практическую ценность, но время от времени созываются - в знак уважения президента к лидерам оппозиции.

XI. Правительство

@64

Правительство РФ осуществляет исполнительную власть Российской Федерации (ст.110 Конституции).

Понятие «правительство» используется в России в трех значениях:

1. Кабинет министров. Коллегиальный орган в составе около 30 человек, проводящий регулярные заседания и принимающий коллективные решения. Именно в этом смысле термин «правительство» употреблен в Конституции.

2. Белый Дом. Службы, расположенные в Доме правительства - премьер-министр и его заместители со своими секретариатами; аппарат правительства; правительственные комиссии и советы.

3. Система исполнительной власти. Вся совокупность федеральных правительственных и исполнительных органов: органы при правительстве (инспекции, центры, управления и др.); организации при правительстве (институт, академии, информационное

агентство); федеральные органы исполнительной власти (16 министерств, около 40 федеральных служб и федеральных агентств); а также представительства некоторых министерств и служб в субъектах Федерации.

Регулярной отставке и переформированию подвергается после каждых президентских выборов только правительство в первом смысле (министры). Назначение и отставка руководителей других федеральных органов исполнительной власти (госкомитетов, федеральных служб - кроме «силовых») с августа 1996 г. производятся решениями самого правительства (прежде это делалось указами президента) и не увязываются с какими-либо сроками. Высокопоставленные сотрудники аппарата правительства назначаются распоряжениями премьера.

Резиденция:

@65

До 1990 года Совет Министров РСФСР размещался в доме № 2 по Краснопресненской набережной, специально для него выстроенном. В мае 1990 года, с появлением в России постоянно действующего парламента, правительству пришлось поделиться помещениями с Верховным Советом РСФСР. После августовского путча и ликвидации КПСС - в сентябре 1991 года - Совет министров РСФСР покинул здание на Краснопресненской набережной, известное к тому времени как Белый дом России, и переехал в реквизированный российскими властями у ЦК КПСС комплекс зданий на Старой площади. 5 октября 1993 Б.Н.Ельцин переселил правительство в перешедший накануне под контроль его сторонников Дом Советов России (так называли в 1993 году все тот же дом на Краснопресненской набережной), а весь комплекс на Старой площади заняла администрация президента.

Двенадцать правительств России:

@66

С момента первых альтернативных выборов российского парламента (1990) в России сменилось 12 правительств:
1) **первое правительство Ивана Силаева** (1990-

1991)

2) **второе правительство Ивана Силаева** (1991)

3) **правительство Бориса Ельцина – Геннадия Бурбулиса – Егора Гайдара** (1991-1992, первые вице-премьеры Г.Бурбулис, Е.Гайдар; и.о.председателя Правительства с июня 1992 – Е.Гайдар), неформальное название - «правительство реформ»

4) **первое правительство Виктора Черномырдина** (декабрь 1992 – август 1996)

5) **второе правительство Виктора Черномырдина** (август 1996 – апрель 1998, до марта 1997 – правительство Черномырдина – Большакова – Потанина, с марта 1997 – правительство «молодых реформаторов» Черномырдина – Чубайса - Немцова)

6) **правительство Сергея Кириенко** (апрель – август 1998, с 23 августа по 11 сентября 1998 страной правил временный кабинет Виктора Черномырдина, не утвержденного Думой)

7) **правительство Евгения Примакова** (сентябрь 1998 – май 1999)

8) **правительство Сергея Степашина** (май – август 1999)

9) **правительство Владимира Путина** (август 1999 – май 2000, с 10 января 2000 неофициальный координатор правительства – Михаил Касьянов)

10) **правительство Михаила Касьянова** (май 2000 – март 2004)

11) **первое правительство Михаила Фрадкова** (март – май 2004)

12) **второе правительство Михаила Фрадкова** (с мая 2004).

Официальное название правительства: до ноября 1991 года - «Совет Министров РСФСР», с ноября по декабрь 1991 года - «Правительство РСФСР», с декабря 1991 по декабрь 1992 года - «Правительство РФ», с декабря 1992 по январь 1994 года - «Совет Министров - Правительство РФ», с января 1994 года - «Правительство РФ».

Долгожители правительства РФ:

@67

Дольше всего находилось у власти правительство Касьянова (четыре года без двух месяцев) Самым недолговечным было правительство Степашина (три месяца). Ни одно правительство не удержалось с начала до конца конституционного срока (совпадающего со сроком полномочий президента).

Рекорд по длительности пребывания в правительстве побил Сергей Шойгу, входящий в его состав с 5 августа 1991 года (сначала в качестве председателя Госкомитета по чрезвычайным ситуациям, с января 1994 – министра по тем же вопросам).

Состав правительства дольше всего оставался без изменений с 13 сентября 2004 года по 14 ноября 2005 года (1 год 2 месяца и 1 день).

Число членов правительства ныне - 20, максимум - 41 (первое правительство Черномырдина в октябре 1993), минимум – 18 (второе правительство Фрадкова с 20 мая по 13 сентября 2004).

Министры президентского подчинения:

@68

Пять федеральных министерств - внутренних дел, чрезвычайных ситуаций, иностранных дел, обороны, юстиции - подчиняются напрямую президенту.

То же самое касается восьми федеральных служб и агентств, подчиненных этим министерствам (Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральное агентство специального строительства, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная регистрационная служба, Федеральная служба судебных приставов) и еще семи самостоятельных федеральных органов исполнительной власти (Государственная фельдъегерская служба, Служба внешней разведки, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба по контролю за оборотом наркотических средств

и психотропных веществ, Федеральная служба охраны, Главное управление специальных программ президента РФ, Управление делами президента РФ).

Вице-премьеры:

@69

Во втором правительстве Фрадкова с момента его формирования 20 мая 2004 года до 14 ноября 2005 года был лишь один вице-премьер (Александр Жуков). Максимальное их число было в первом составе второго правительства Черномырдина, сформированном в августе 1996 года – сначала 11, в феврале 1997 года назначен 12-й, а 7 марта 1997 года – 13-й вице-премьер – А. Б. Чубайс, но уже 17 марта началась реорганизация правительства, после которой (в «правительстве молодых реформаторов») вице-премьеров осталось 8.

На 1 января 2006 года в правительстве три вице-преьера (Д. Медведев, А. Жуков, С. Иванов), из них один – первый (Д. Медведев).

К вопросу о правительстве парламентского большинства:

@70

Правительства России с 1990 года, строго говоря, всегда являлись правительствами парламентского большинства (иногда – правительствами испугавшегося парламентского большинства). Ни один премьер-министр России не был назначен без санкции Съезда народных депутатов, Верховного Совета или Государственной думы. Исключение, подтверждающее правило – и.о. председателя правительства Егор Гайдар (июнь – декабрь 1992 года), назначенный на эту должность по указу президента Ельцина, которому Съезд народных депутатов предоставил дополнительные полномочия по формированию правительства сроком на 13 месяцев.

15/18 июня 1990 и 12/13 июля 1991 гг. Верховный Совет/ Съезд народных депутатов голосовали за утверждение председателем Совета Министров РСФСР Ивана Силаева.

1 ноября 1991 года Съезд народных депутатов большинством голосов отказался от участия в формировании правительства в пользу президента на срок до принятия Закона о Совете Министров. 6 ноября президент назначил главой правительства себя самого.

14 декабря 1992 года Съезд народных депутатов утвердил председателем Совета министров – правительства РФ Виктора Черномырдина (за - 721 голос - 69,33% от общего числа депутатов).

10 августа 1996 года Государственная дума второго созыва, управляемая коммунистами, дала согласие на назначение В.С.Черномырдина председателем правительства при тайном голосовании 314 голосами (69,78%).

Ту же процедуру прошли С.В.Кириенко (24 апреля 1998, 251 голос, 55,78%), Е.М.Примаков (11 сентября 1998, 317 голосов, 70,4%), С.В.Степашин (19 мая 1999, 293 голоса, 65,11%), В.В.Путин (16 августа 1999, 233 голоса, 51,78%), М.М.Касьянов (17 мая 2000, 325 голосов, 72,22%), М.Е.Фрадков (5 марта 2004, 352 голоса, 78,2 %; 12 мая 2004, 356 голосов, 79,1 %).

Парламентское большинство 5 раз благополучно заваливало негодных ему кандидатов в премьеры: Егора Гайдара (9 декабря 1992), Сергея Кириенко (10 и 17 апреля 1998), Виктора Черномырдина (31 августа и 7 сентября 1998).

Конституция 1993 года предусматривает назначение председателя правительства президентом без санкции парламента в случае троекратного неутверждения Думой предложенных кандидатур и роспуска Думы. Дважды – в апреле и сентябре 1998 года – такая угроза была, но в первый раз на попятную пошла Дума, а во второй – президент.

Партийные министры и коалиционные правительства:

@71

С момента запрета КПСС в августе 1991 года в Совете министров РСФСР не было членов партий. СДПР гордилась беспартийным заместителем министра труда А.Н.Шохиным, назначенным на эту должность по ее

рекомендации.

Первым партийным министром в правительстве суверенной России стал Александр Заверюха (Аграрная партия России), назначенный вице-премьером в феврале 1993 года. Вскоре начался процесс формирования партий и блоков членами правительства.

Летом 1993 года создана Партия Российского единства и согласия (4 министра, лидер – вице-премьер Сергей Шахрай), осенью 1993 года – избирательный блок «Выбор России» (10 министров, лидер – первый вице-премьер Егор Гайдар), в апреле 1995 года – движение «Наш дом – Россия» (8 министров, лидер – премьер-министр Виктор Черномырдин). Во втором правительстве Черномырдина, сформированном в августе 1996 года, 11 из 34 мест (почти треть – это рекорд) заняли члены НДР во главе с премьером.

Членами правительств Черномырдина и Кириенко временами назначались отдельные деятели КПРФ (вопреки позиции партии), АПР, Яблока (немедленно по назначении исключаемые из организации), ДВР, лидеры Социалистической партии России (И.Рыбкин), Движения «Вперед, Россия!» (Б.Федоров), ДПР (Н.Травкин).

Формулировку «коалиционное правительство» впервые применил к существующему кабинету Г.А.Зюганов, говоря о первом составе второго правительства Черномырдина (В.Черномырдин – А.Большаков – В.Потанин, 1996-1997). Коалиционным принято было считать и правительство Примакова, в котором участвовали министры – члены НДР, КПРФ, ЛДПР, АПР и бывший-будущий член Яблока М.Задорнов.

В правительстве Степашина были представлены НДР, ЛДПР и ДВР; в правительстве Путина – те же плюс АПР. На выборах 1999 года два министра пошли в Думу по спискам партий и блоков – С.Шойгу («Медведь») и В.Михайлов («Яблоко»).

В правительстве Касьянова состояли члены «Единства», НДР, ДВР, АПР и «Всей России».

В правительствах Фрадкова – первом и втором – из партийных министров остались лишь три члена руководства партии «Единая Россия»: А.Д.Жуков, С.К.Шойгу и А.В.Гордеев. Сохранились в составе

правительства А.Л.Кудрин и Г.О.Греф, которым симпатизирует СПС, но, кажется, уже без взаимности.

Вотум недоверия:

@72

Государственная дума вправе выразить недоверие правительству. На первый вотум недоверия президент реагировать не обязан. Но если Дума выразит правительству недоверие дважды в течение трех месяцев, президент обязан отправить правительство в отставку либо распустить Думу. При этом Дума не может быть распущена (по этому основанию) в первый год после своего избрания и в течение шести месяцев до окончания срока полномочий президента. (ст.109, 111, 117 Конституции)

Первая версия регламента Думы (1994) предусматривала, что если инициатива вотума исходит от депутатов, для выражения недоверия требуется большинство (226) голосов. Если же вопрос о доверии перед Думой ставит правительство - требуется такое же большинство голосов (226) для вотума доверия, что не позволяет депутату просто уклониться от голосования по этому вопросу без риска подвергнуть Думу угрозе роспуска. 15 ноября 1995 года Дума застраховалась от таких ситуаций, изменив регламент. Теперь в обоих случаях для принятия решения требуется 226 голосов по вопросу «Кто за недоверие?»

В Думе первого созыва голосования по вопросу о недоверии правительству Черномырдина проводились трижды: 27 октября 1994 года Дума не выразила недоверие правительству, 21 июня 1995 года (после теракта в Буденновске) выразила, но при повторном голосовании 1 июля 1995 года не подтвердила своего решения. Инициатором вопроса о недоверии оба раза был Сергей Глазьев (Демократическая партия России). В первый раз для инициирования рассмотрения вопроса Думой ему оказалось достаточно получить поддержку большинства членов одной фракции - ДПР (8 депутатов), во второй - ввиду изменения регламента - понадобилось собрать не менее 90 подписей депутатов (1/5 состава

Думы).

В Думе второго созыва процедура недоверия правительству Черномырдина была инициирована коммунистами и союзными им депутатскими группами в октябре 1997 года, но до голосования дело не дошло, т.к. коммунисты свою инициативу отозвали в обмен на уступки президента (начало трансляции «Парламентского часа» на телевидении, созыв «круглого стола», финансирование «Парламентской газеты» и обещание создать на телевидении наблюдательные советы).

В Думе третьего созыва вопрос о недоверии правительству (на этот раз - Касьянова) снова подняли коммунисты. В феврале 2001 года, в период рассмотрения Думой поправок к бюджету-2001, предусматривающих увеличение расходов на выплату внешнего долга, Геннадий Зюганов начал сбор подписей и к 6 марта собрал их 112 (КПРФ - 72, АПГ - 33, Яблоко - 1, РР - 5, НарДеп - 1). Идея лидера фракции «Единство» Бориса Грызлова проголосовать за недоверие с целью роспуска Думы и победы на досрочных выборах была отвергнута сначала союзниками фракции «Единство» - группой «Народный депутат», а 13 марта - и самой фракцией «Единство». Проголосованный 14 марта вотум недоверия получил 126 голосов при 77 против и 5 воздержавшихся.

В мае 2003 года фракции «Яблоко» и КПРФ с трудом согласовали текст мотивированного предложения о вотуме недоверия правительству Касьянова, под которым были собраны подписи. 18 июня за недоверие правительству проголосовали 172 депутата (КПРФ, АПГ, Яблоко, ЛДПР), против - 163, воздержалось 6.

В нынешней, четвертой Думе после теракта в Беслане (сентябрь 2004) фракция «Родина» (38 депутатов) предложила фракции КПРФ (52 депутата) совместно собрать 90 подписей. Однако фракция КПРФ потребовала написать в мотивировке недоверия об ответственности всего правящего режима во главе с президентом Путиным и необходимости его смены. Это оказалось неприемлемо для рогозинского большинства «Родины».

За 12 лет работы Государственной думы попытки инициировать вотум недоверия правительству

предпринимались также депутатами И.Муравьевым (группа НРП), А.Гордеевым (КПРФ), В.Бойко (Союз 12 декабря), К.Затулиным (вне фракций), Е.Мизулиной (Яблоко), С.Бабуриным (Народовластие), фракцией ЛДПР, фракцией «Яблоко». Иногда сбор подписей велся параллельно разными инициаторами (например, Е.Мизулиной и С.Бабуриным в 1997 г.), которые не могли согласовать свои претензии к правительству и собрать 90 подписей под одним мотивированным предложением, хотя в сумме имели больше 90 голосов.

XII. Суды и прокуратура

@73

Судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации (Глава 7. Судебная власть) и Федеральным конституционным законом «О судебной системе РФ» от 31 декабря 1996 года. Создание чрезвычайных судов Конституцией не допускается.

В терминологии закона «О судебной системе РФ» федеральными судами именуются Конституционный суд, Верховный суд, суды регионов, районные суды и арбитражные суды всех уровней, а судами субъектов Федерации - только конституционные (уставные) суды регионов и мировые судьи.

Конституционный суд России рассматривает соответствие законов, указов Президента и других нормативных актов Конституции РФ, а также дает официальное толкование Конституции и разрешает споры о компетенции между органами власти. Аналогичные функции по отношению к конституциям и уставам регионов осуществляют их конституционные (уставные) суды.

Арбитражные суды рассматривают экономические споры между юридическими лицами и зарегистрированными индивидуальными предпринимателями.

Остальные дела – уголовные, гражданские, административные – рассматриваются судами общей

юрисдикции.

До 1989 года судьи Верховного суда России и судов регионов назначались соответствующими Советами народных депутатов на срок их полномочий (5 лет), а судьи городских и районных судов избирались на 5 лет населением на всеобщих выборах. Конституционных и арбитражных судов не было как таковых.

Горбачевскими поправками 1988 года к Конституции СССР срок полномочий судей (включая действующих) был увеличен до 10 лет, а их всенародные выборы отменены. Районные и городские судьи отныне избирались вышестоящими (региональными) Советами, судьи автономных республик, автономных областей и автономных округов – соответствующими (региональными) Советами, судьи остальных регионов – Верховным Советом РСФСР (в 1989- мае 1990 и декабре 1990- мае 1991 – Президиумом ВС).

С декабря 1992 года судьи всех уровней избирались пожизненно. Для судей КС РФ с момента его создания в 1991 году был установлен предельный возраст (65 лет), а в 1995 году – 12-летний срок.

С 1993 года судьи Конституционного суда, Верховного суда и Высшего арбитражного суда РФ назначаются Советом Федерации по представлению президента РФ. Судьи других федеральных судов назначаются президентом РФ.

Начиная с 2000 года Дума приняла несколько законов, которыми вводила, отменяла и изменяла предельный возраст для судей всех судов, а также ограничила срок полномочий председателей судов шестью годами и двумя сроками подряд. Таким образом, председатели судов поставлены в явную зависимость от назначающей их инстанции. К 1 января 2006 года установлен предельный возраст для судей всех федеральных судов – 70 лет.

Судьями могут быть граждане Российской Федерации, достигшие 25 лет, имеющие высшее юридическое образование и стаж работы по юридической профессии (например, преподавание права в вузе) не менее пяти лет. Для вышестоящих судов законом устанавливаются дополнительные цензы.

Судьи независимы и подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. Судьи несменяемы и неприкосновенны.

«Всей своей деятельностью суд воспитывает советских граждан в духе преданности Родине и делу коммунизма, в духе точного и неуклонного исполнения Конституции СССР, Конституции РСФСР, конституций автономных республик и советских законов, бережного отношения к социалистической собственности, соблюдения дисциплины труда, честного отношения к государственному и общественному долгу, уважения к правам, чести и достоинству граждан, к правилам социалистического общежития» (из ст.3 ныне действующего Закона РСФСР «О судостроительстве РСФСР»).

В 1998 году для обеспечения материальной независимости судов создан Судебный департамент при Верховном суде РФ. До этого суды материально обеспечивались министерством юстиции.

Законом о федеральном бюджете на 2006 год установлена численность судей федеральных судов общей юрисдикции (всех уровней) – 22.317, военных судов – 855, арбитражных судов – 3.993 человека.

Основные принципы судопроизводства:

@74

1. Разбирательство дел во всех судах открытое. Слушание дела в закрытом заседании допускается в случаях, предусмотренных федеральным законом:

- «Разбирательство в закрытых судебных заседаниях осуществляется по делам, содержащим сведения, составляющие государственную тайну, тайну усыновления (удочерения) ребенка, а также по другим делам, если это предусмотрено федеральным законом. Разбирательство в закрытых судебных заседаниях допускается и при удовлетворении ходатайства лица, участвующего в деле и ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой или иной охраняемой законом тайны, неприкосновенность частной жизни граждан или иные обстоятельства, гласное обсуждение которых

способно помешать правильному разбирательству дела либо повлечь за собой разглашение указанных тайн или нарушение прав и законных интересов гражданина» (ст.10 Гражданского процессуального кодекса РФ)

Рассмотрение представления прокурора по уголовным делам в отношении члена Совета Федерации и депутата Государственной думы, судьи, председателя Счетной палаты РФ, его заместителя и аудиторов Счетной палаты, уполномоченного по правам человека в РФ, бывшего президента РФ, кандидата в президенты РФ, прокурора, следователя, адвоката проводится с участием прокурора, лица, в отношении которого внесено представление, и его защитника в закрытом судебном заседании (ст.447 Уголовно-процессуального кодекса РФ)

«Разбирательство дела в закрытом судебном заседании допускается в случаях, если открытое разбирательство дела может привести к разглашению государственной тайны, в иных случаях, предусмотренных федеральным законом, а также при удовлетворении ходатайства лица, участвующего в деле и ссылающегося на необходимость сохранения коммерческой, служебной или иной охраняемой законом тайны» (ст.11 Арбитражного процессуального кодекса РФ)

2. Заочное разбирательство уголовных дел в судах не допускается, кроме случаев, предусмотренных федеральным законом:

- В случае неявки в судебное заседание ответчика, извещенного о времени и месте судебного заседания, не сообщившего об уважительных причинах неявки и не просившего о рассмотрении дела в его отсутствие, дело может быть рассмотрено в порядке заочного производства. При участии в деле нескольких ответчиков рассмотрение дела в порядке заочного производства возможно в случае неявки в судебное заседание всех ответчиков (ст.233 ГПК РФ)

3. В случаях, предусмотренных федеральным законом, судопроизводство осуществляется с участием присяжных заседателей:

Статьи Уголовного кодекса, обвиняемые по которым вправе ходатайствовать о рассмотрении их дел с

участием присяжных, перечислены в части 3 статьи 31 Уголовно-процессуального кодекса РФ. Это статьи о преступлениях повышенной общественной опасности, таких, как убийство, изнасилование, похищение человека, терроризм, захват заложников, организация незаконного вооруженного формирования, бандитизм, организация преступного сообщества, угон самолета, массовые беспорядки, пиратство, диверсия, государственная измена, шпионаж, насильственный захват власти, вооруженный мятеж, наемничество, получение взятки должностным лицом и т.п.

Списки присяжных заседателей формируются сроком на 1 год путем случайной выборки из реестра избирателей с помощью Государственной автоматизированной системы (ГАС) «Выборы». Согласие гражданина при этом не требуется.

4. Судопроизводство осуществляется на основе состязательности и равноправия сторон.

Конституционные суды:

@75

Конституционный суд РФ определен законом как «судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства».

В позднесоветское (брежневское) время функция конституционного контроля возлагалась на Президиум Верховного Совета СССР. Президиум мог отменять акты исполнительных органов (советов министров, исполкомов) и признавать неконституционными акты нижестоящих советов (в этом случае они сами должны были отменять эти акты). Такой механизм показал свою недееспособность уже в 1988 году, когда в Эстонии и Нагорно-Карабахской автономной области началось триумфальное шествие сепаратизма. Верховные Советы Эстонии, Армении, Азербайджана и Совет народных депутатов НКАО и не подумали отменять свои акты, которые Президиум ВС СССР признал незаконными.

Горбачевская реформа органов власти 1988-1990 годов предусматривала создание в СССР в каждой союзной

и автономной республике Комитета конституционного надзора. I Съезд народных депутатов РСФСР (май – июнь 1990) не стал избирать ККН, решив создать орган с более широкими полномочиями – Конституционный Суд.

Конституционный суд РСФСР был сформирован 30 октября 1991 года в составе 13 судей (по штату - 15). Судьи КС назначались Съездом народных депутатов по представлению председателя Верховного Совета (Р.Хасбулатова) из числа кандидатов, выдвинутых парламентами фракциями.

КС приступил к открытым заседаниям с января 1992 года и сразу же продемонстрировал свою независимость, отменив указ президента Ельцина об объединении МВД с КГБ. Всего в 1992-1993 гг. КС признал неконституционными (полностью или частично) 7 из 9 обжалованных указов президента, 2 из 4-х законов, 8 из 9 актов Съезда народных депутатов, Верховного Совета и его органов.

После решения КС от 21 марта 1993 года по обращению президента к гражданам России (см. @33) усилилось давление на суд и его председателя Валерия Зорькина со стороны президента Ельцина, его окружения и сторонников: 9 мая председателя КС неожиданно не допустили на правительственную трибуну на Поклонной горе. В середине сентября сотрудники службы охраны президента не пустили В.Зорькина на его дачу в Огарево и застрелили его кота. Кампания против Зорькина в пропрезидентских газетах (в особенности – «МК») переходила границы приличия.

В ходе «поэтапной конституционной реформы» деятельность Конституционного суда была 7 октября 1993 года приостановлена указом Б.Н.Ельцина по обвинению в «пособничестве» Верховному Совету. Благодаря сопротивлению руководителя администрации президента Сергея Филатова, Б.Ельцин так и не подписал уже подготовленный указ о роспуске персонального состава КС. Суд сместил Зорькина с поста председателя и на полгода приостановил его судебные полномочия, а также полномочия судьи-коммуниста Виктора Лучина. В течение следующего года КС не рассматривал судебных дел, а занимался разработкой нового закона о своем

статусе.

КС возобновил свою работу лишь в феврале 1995 года после вступления в силу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (июль 1994), разработанного в соответствии с новой Конституцией, и избрания полного штатного состава КС (19 судей, февраль 1995). Новая Конституция лишила КС права рассматривать конституционность актов органов власти по собственной инициативе.

Законом о КС 1991 года был установлен предельный возраст судей КС – 65 лет. В закон 1995 года под давлением фракции коммунистов была внесена не вполне соответствующая Конституции норма об ограничении срока полномочий новых судей КС 12-ю годами, а также предельный возраст – 70 лет. В 2000 году президент Путин внес в Думу проект поправок к ФКЗ о КС, согласно которому снимается возрастное ограничение для всех судей (включая избранных в 1991 году на неограниченный срок), а срок полномочий судей, избранных на 12 лет, продляется до 15. Пресса окрестила поправку Путина «законом о Баглае», поскольку для тогдашнего председателя КС отмена возрастных ограничений означала продление его судейских полномочий на целых 9 лет. С тех пор предельный возраст для судей КС был сначала отменен, а потом снова введен – но с отсрочкой применения.

КС состоит из двух палат (9 и 10 судей), формируемых по жребию. Решение палаты считается решением Конституционного суда, однако важнейшие дела (например, о толковании Конституции) решаются пленумом, т.е. всеми 19-ю судьями КС.

Вступление актов КС в силу не увязывается с их официальным опубликованием: они вступают в силу немедленно после провозглашения, а законодательные нормы, признанные неконституционными, перестают действовать.

Конституционные (уставные) суды, существующие в некоторых регионах России, не входят в федеральную судебную систему и создаются в соответствии с региональным законодательством. Создание конституционных (уставных) судов предусмотрено

конституциями и уставами более трети регионов (в том числе почти всех республик), фактически такие суды созданы менее чем в 20 регионах.

Председатели КС РФ: **Валерий Зорькин** (1991-1993), **Владимир Туманов** (1995-1997), **Марат Баглай** (1997-2003), **Валерий Зорькин** (с 21 февраля 2003, переизбран 21 февраля 2006 на второй трехлетний срок).

Самые громкие дела в КС России:

@76

1. «Дело КПСС». Группа депутатов-коммунистов обжаловала в КС указы президента Ельцина от 23 августа и 6 ноября 1991 года о приостановлении и запрете деятельности КПСС и КП РСФСР. Группа депутатов противоположных взглядов подала в КС запрос о проверке «конституционности КПСС». Иски были объединены в одном производстве. 30 ноября 1992 года, по итогам шестимесячных слушаний, КС признал правомерными указы президента Ельцина о роспуске центральных структур КПСС и КП РСФСР, но разрешил региональным организациям воссоздание партии, а вопрос о бывшей собственности КПСС передал на усмотрение арбитражных судов. При этом КС отказался принимать решение по вопросу о конституционности КПСС, поскольку партия фактически распалась. Трое судей заявили по делу особые мнения.

2. «Дело об указе 1400». Поздно вечером 21 сентября 1993 года КС, собравшийся по собственной инициативе, признал противоречащим Конституции указ президента Ельцина о роспуске Съезда народных депутатов и Верховного Совета (изданный в 20.00 того же дня) и указал, что действия президента являются основанием для применения статей 121-10 или 121-6 Конституции (отрешение президента от должности Съездом или немедленное автоматическое прекращение его полномочий). За это решение голосовали 9 судей из 13, что объясняет последующее увеличение штата КС до 19 человек, оставившее непопулярных Ельцину судей в меньшинстве.

3. «Чеченское дело». 31 июля 1995 года КС по

запросу депутатов Государственной думы признал конституционным один из трех указов президента Ельцина о начале боевых действий в Чечне, а по остальным двум указам производство прекратил. По делу заявлено рекордное число особых мнений судей - 8. После благоприятного решения КС президент издал указы о повышении уровня материального обеспечения судей КС.

4. «Дело о назначении губернаторов». 14-15 ноября 2005 года КС по запросу тюменского геолога Владимира Гришкевича и активистов партии СПС во главе с Борисом Надеждиным рассматривал конституционность федерального закона, отменившего прямые выборы губернаторов в регионах России. Во время рассмотрения дела Совет Государственной думы срочно внес в повестку законопроект о переселении КС в Санкт-Петербург. 21 декабря 2005 года закон признан соответствующим Конституции. Двое судей (Владимир Ярославцев и Анатолий Кононов) заявили по делу особые мнения.

Суды общей юрисдикции:

@77

Суды общей юрисдикции в Российской Федерации с советского времени существуют на трех уровнях: Верховный суд РФ, федеральные суды регионов (Верховные суды республик в составе РФ, краевые, областные, Московский и Санкт-Петербургский городские, суды автономной области и автономных округов), районные (городские) народные суды. Кроме того, к системе федеральных судов общей юрисдикции относятся военные суды (на 12 сентября 1997 г. - 139 судов первой инстанции и 13 судов второй инстанции).

С 1999 года в регионах создается четвертый уровень системы судов общей юрисдикции - институт мировых судей, предусмотренный Федеральным конституционным законом «О судебной системе РФ» 1996 года. Мировые судьи, нижестоящие по отношению к районным судам, не входят в федеральную судебную систему и назначаются (или избираются) на местах в соответствии с региональным законодательством.

С 2000 года на рассмотрении Думы находится Федеральный конституционный закон «О федеральных административных судах» (принят в первом чтении в ноябре 2000). Такие суды смогут рассматривать жалобы на решения и действия государственных органов всех уровней по экстерриториальному принципу. Время от времени выдвигаются идеи создания других специализированных судов – налоговых, ювенальных и т.д.

Верховный суд РФ является высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет судебный надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. Разъяснения Пленума ВС имеют обязательную силу и заменяют отсутствующий в российском праве институт судебного прецедента.

В штате Верховного суда 115 судей, назначенных начиная с 1993 года на неограниченный срок.

В Верховном суде действуют Гражданская, Уголовная, Военная и Кассационная коллегии. Гражданскую коллегию до 2003 года возглавляла судья Нина Юрьевна Сергеева, избранная в Верховный Суд РСФСР в 1952 году, т.е. еще в правление И.В.Сталина.

Председатель Верховного суда РФ – **Вячеслав Лебедев** (с 26 июля 1989, предельный возраст наступает в 2007 году).

Арбитражные суды:

@78

Система арбитражных судов создана в конце 1991 – начале 1992 гг. вместо существовавшей в советское время системы государственного арбитража при Совете министров РСФСР, рассматривавшего хозяйственные споры между государственными предприятиями и немногочисленными общественными организациями.

До 1995 года арбитражные суды существовали на двух уровнях: Высший арбитражный суд и 81

арбитражный суд субъектов Федерации (в некоторых автономных округах арбитражных судов не было, а в Санкт-Петербурге и Ленинградской области действовал объединенный арбитражный суд). В ходе судебной реформы, начавшейся в 1995 году, создан новый «этаж»: 10 федеральных окружных судов, юрисдикция которых распространяется на несколько соседних субъектов Федерации. В июле 2003 года началось создание еще одного «этажа», в который включены 20 арбитражных апелляционных судов – по 2 в каждом судебном округе.

Высший арбитражный суд РФ состоит из 90 судей.

Председатели ВАС РФ - **Вениамин Яковлев** (январь 1992 - январь 2005, до назначения – председатель Высшего арбитражного суда СССР); **Антон Иванов** (с 26 января 2005, до назначения – первый заместитель генерального директора ОАО «Газпром-Медиа», бывший начальник управления юстиции администрации Санкт-Петербурга, судьей не работал никогда).

Прокуратура:

@79

Прокуратура РФ - единая федеральная централизованная система органов с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации. Прокуратура осуществляет от имени Российской Федерации надзор за исполнением действующих на ее территории законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина, а также уголовное преследование и координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью.

Депутатами фракции СПС в 2000 году предпринимались попытки лишить прокуратуру функций надзора и ограничить ее полномочия поддержкой государственного обвинения, но подготовленный ими законопроект «О прокуратуре РФ» не получил поддержки большинства в Государственной думе.

В советское время Прокурор РСФСР назначался решением Генерального прокурора СССР. В декабре

1990 года Съезд народных депутатов России своим постановлением подтвердил полномочия назначенного сверху Прокурора РСФСР Н.Трубина. С 1991 года Генпрокурор РСФСР назначался Верховным Советом и утверждался Съездом народных депутатов РСФСР.

21 сентября 1993 года, распустив парламент, Б.Ельцин стал единолично назначать генеральных прокуроров.

После принятия Конституции 1993 года Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению президента РФ. Заместители Генерального прокурора назначаются Советом Федерации. Остальные прокуроры всех уровней назначаются Генеральным прокурором РФ. Срок полномочий прокуроров всех уровней - 5 лет.

После избрания в декабре 1993 года нового парламента, отказавшегося отправить в отставку Генпрокурора Алексея Казанника, Б.Ельцин решил, что может снять его сам, и назначил исполняющего обязанности Генпрокурора – Алексея Ильюшенко, деятельность которого продолжалась 1,5 года (вскоре после отставки Ильюшенко попал в тюрьму по обвинению в финансовых нарушениях). В октябре 1995 года была найдена компромиссная кандидатура Генпрокурора – Юрий Скуратов - которую утвердил Совет Федерации.

С начала 1999 года президент в течение года безуспешно пытался уговорить Совет Федерации снять Скуратова с должности. Поскольку это не удавалось, президент 2 апреля 1999 года приостановил полномочия Генпрокурора своим указом и снова назначил и.о. (позже Конституционный Суд признал за президентом такое право). Только после избрания нового президента – в апреле 2000 года - Совет Федерации согласился с отставкой Скуратова и назначил нового Генпрокурора – Владимира Устинова.

Генеральный прокурор подотчетен Совету Федерации.

Штатная численность органов Прокуратуры (на 8 февраля 2000) - 47.021 человек.

Генеральные прокуроры РСФСР/РФ: **Валентин Степанков** (28 февраля 1991 - 5 октября 1993,

ныне – замминистра природных ресурсов РФ); **Алексей Казанник** (5 октября 1993 - 25 апреля 1994, ныне – профессор Омского госуниверситета); и.о. **Алексей Ильюшенко** (26 февраля 1994 - 8 октября 1995, ныне – первый заместитель руководителя Москомимущества); и.о. **Олег Гайданов** (8 - 24 октября 1995, ныне занимается юридическим консультированием); **Юрий Скуратов** (24 октября 1995 - 19 апреля 2000, отстранен от должности со 2 апреля 1999, ныне возглавляет фонд юридических консультаций «XXI век»); и.о. **Юрий Чайка** (2 апреля - 6 августа 1999, ныне министр юстиции РФ); **Владимир Устинов** (и.о. с 6 августа 1999, назначен генпрокурором 17 мая 2000, повторно назначен 13 апреля 2005 на 5 лет).

XIII. Центральный банк, Счетная палата, Уполномоченный по правам человека, Конституционное Собрание

В этом разделе перечислены федеральные государственные органы, которые Конституция не относит к числу органов власти. Некоторые правоведы выделяют их как отдельные ветви власти (финансовая, контрольная, учредительная), а законодатели, в зависимости от партийной принадлежности думского большинства, пытаются встроить их то в систему законодательной власти, то в президентскую «вертикаль».

Центральный банк:

@80

Центральный банк РФ (Банк России) существует с 13 июля 1990 года, когда Верховный Совет РСФСР переподчинил себе Российский республиканский банк Госбанка СССР.

Конституция РФ 1993 года (ст.75) называет основной функцией ЦБ, которую он осуществляет независимо

от других органов государственной власти, защиту и обеспечение устойчивости рубля, а также относит к исключительной компетенции Центрального банка денежную эмиссию.

Председатель ЦБ РФ назначается Государственной думой по представлению президента РФ. До 1993 года председатель ЦБ назначался Верховным Советом по представлению его спикера (а не президента РФ – что вызвало известный конфликт «Б.Федоров – В. Геращенко»).

Издав 21 сентября 1993 года указ 1400 о роспуске парламента, президент взял функцию назначения председателя ЦБ на себя. 12 октября 1994 года (после «черного вторника» - падения курса рубля с 3000 до 4000 за доллар) Б.Ельцин предложил Государственной думе снять председателя ЦБ Виктора Геращенко, но через два дня передумал и снял его сам, назначив и.о.председателя Татьяну Парамонову. Дума дважды отклоняла кандидатуру Парамоновой, но та оставалась и.о. в течение полутора лет. В ноябре 1995 г. Дума согласилась утвердить председателем ЦБ Сергея Дубинина.

Первый закон РСФСР «О Центральном банке РСФСР (Банке России)» был принят Верховным Советом 2 декабря 1990 года. Закон был кратким и в значительной мере оставлял регулирование деятельности ЦБ на усмотрение Президиума Верховного Совета, принимающего устав Банка России.

Второй федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» был принят 26 апреля 1995 года (основной разработчик законопроекта – депутат Борис Федоров). Закон 1995 года запрещал Центральному банку кредитовать Правительство и оставлял всю прибыль в распоряжении ЦБ, что провозглашалось грандиозным шагом к полной победе над инфляцией.

За 11 дней до президентских выборов 1996 года думское большинство при активной поддержке прежних идеологов независимости Центробанка (все 9 депутатов - членов партии «Демократический выбор России»)

вопреки этой норме проголосовало за перечисление 5 трлн. руб. прибыли Центробанка в федеральный бюджет (фактически – на предвыборные подарки президента Ельцина россиянам и регионам).

Третьим законом о ЦБ – от 10 июля 2002 года - основные функции по руководству Центробанком переданы от Совета директоров к Национальному банковскому совету, формируемому на паритетной основе ветвями власти (2 члена Совета Федерации, 3 депутата Государственной думы, 3 представителя президента, 3 представителя правительства и председатель ЦБ РФ).

Центральный банк подотчетен Государственной думе. Дума назначает членов Совета директоров Центрального банка, принимает решения о проверке деятельности ЦБ Счетной палатой РФ. Центральный банк представляет на рассмотрение Думы доклады о своей деятельности, основные направления единой государственной денежно-кредитной политики, годовые отчеты и аудиторские заключения.

Председатели ЦБ РСФСР/РФ: **Георгий Матюхин** (и.о. с 7 августа 1990, назначен 25 декабря 1990 - 16 июля 1992), **Виктор Геращенко** (и.о. с 17 июля 1992, назначен 4 ноября 1992 - 14 октября 1994), и.о. **Татьяна Парамонова** (18 октября 1994 – 8 ноября 1995), и.о. **Александр Хандруев** (8 - 22 ноября 1995), **Сергей Дубинин** (22 ноября 1995 - 11 сентября 1998), **Виктор Геращенко** (11 сентября 1998 - 20 марта 2002), **Сергей Игнатъев** (с 20 марта 2002, повторно назначен 17 ноября 2005 на 4 года).

Счетная палата:

@81

Счетная палата РФ в соответствии со ст.101-103 Конституции РФ создается Советом Федерации и Государственной думой на паритетных началах для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета. Государственная дума назначает председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов, Совет Федерации назначает заместителя председателя Счетной палаты и половину состава ее аудиторов.

Счетная палата приступила к работе после принятия закона о ней (11 января 1995) и назначения ее состава (январь 1994 – апрель 1995). Согласно закону, в СП входят 12 аудиторов, срок их полномочий – 6 лет.

В 1995-1999 гг. Счетная палата провела несколько сотен проверок, в ходе которых, в частности, признала противозаконными большинство крупных приватизационных сделок 1995-1997 гг. Прокуратура на предложения СП опротестовать сделки в суде не отреагировала. Акты проверок опубликованы в «Бюллетене Счетной палаты» и на ее сайте в Интернете.

В начале 2005 года приняты поправки к закону «О Счетной палате», согласно которым кандидатуры председателя СП и его зама вносит президент. Таким образом, СП перестала быть чисто парламентским органом и была присоединена к «вертикали власти».

Предшественником СП был Контрольно-бюджетный комитет при Верховном Совете РФ.

Председатели Счетной палаты РФ: **Хачим Кармоков** (1994-2000), **Сергей Степашин** (с 2000, в 2005 году утвержден на второй 6-летний срок). Заместители: **Юрий Болдырев** (1995-2001), **Александр Семиколенных** (с 2001).

Уполномоченный по правам человека в РФ:

@82

22 ноября 1991 года Верховный Совет РСФСР принял Декларацию прав и свобод человека и гражданина, 40-я статья которой предусматривала создание должности парламентского уполномоченного по правам человека, который «назначается Верховным Советом на срок 5 лет, ему подотчетен и обладает той же неприкосновенностью, что и народный депутат РСФСР». Полномочия парламентского уполномоченного и порядок их осуществления должны были быть установлены законом. Это решение так и не было осуществлено.

Конституцией 1993 года предусмотрена должность уполномоченного по правам человека, о котором (в ст. 103)

говорится лишь то, что он назначается Государственной думой и действует в соответствии с федеральным конституционным законом.

В январе 1994 года в рамках Коалиционного соглашения о распределении постов в Государственной думе на пост уполномоченного был назначен Сергей Ковалев («Выбор России»). Через год он был снят с должности по предложению Сергея Бабурина, т.к. пытался противодействовать ведению первой чеченской войны (выезжал в Грозный и находился в бункере Джохара Дудаева во время его штурма федеральными войсками).

Закон об уполномоченном был принят лишь 26 февраля 1997 г. в результате компромисса между коммунистическим большинством Думы и партией власти – НДР. Для достижения консенсуса было предусмотрено, что в список для голосования по назначению уполномоченного включаются лишь кандидатуры, получившие не менее 300 голосов (2/3) депутатов Думы.

Уполномоченный рассматривает жалобы граждан РФ и находящихся на территории РФ иностранных граждан и лиц без гражданства на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, госслужащих, если раньше заявитель обжаловал их в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Уполномоченный не рассматривает жалобы на решения палат парламента и законодательных органов субъектов Федерации.

В случае грубого или массового нарушения прав человека уполномоченный вправе выступить с докладом на очередном заседании Думы. Однако в начале 2005 года Совет Государственной думы отказал В.П.Лукину в выступлении в Думе по поводу массового избияния граждан милицией в г.Благовещенске (Башкирия).

Уполномоченный вправе обратиться с жалобой в Конституционный Суд. В ноябре 2005 года КС по жалобе В.П.Лукина разрешил гражданам агитацию «против всех» на выборах.

Уполномоченный назначается на 5 лет, не более чем на 2 срока подряд.

Ежегодные доклады уполномоченного публикуются в «Российской газете». Тематические доклады - на сайте уполномоченного: www.ombudsman.gov.ru.

Уполномоченными по правам человека в РФ были: **Сергей Адамович Ковалев** («Выбор России», январь 1994 – март 1995), **Олег Орестович Миронов** (КПРФ, май 1998 – февраль 2004), **Владимир Петрович Лукин** («Яблоко», с февраля 2004).

@83

Конституционное Собрание:

Конституционное Собрание – предусмотренный Конституцией орган, уполномоченный принимать поправки к главам 1, 2, 9 Конституции, принимать новую Конституцию или выносить ее на референдум.

Принципы формирования Конституционного Собрания Конституцией не предусмотрены и должны быть установлены федеральным конституционным законом. Проекты такого закона из года в год вносятся в программу законодательной деятельности Государственной думы, но ни разу не были ею рассмотрены.

Левое крыло Государственных дум I-II созыва (1994-1999) выступало за максимально упрощенный принцип формирования Конституционного Собрания, предлагая составить его из депутатов обеих палат парламента с добавлением к ним президента и судей Конституционного суда. Депутаты фракции «Яблоко» предлагали формировать этот орган прямыми выборами – с запретом членам Собрания баллотироваться в парламент (чтобы не принимали Конституцию «под себя»). Сторонники президента Ельцина в Думе (большая часть «Выбора России», ПРЕС, затем - НДР) тянули время, опасаясь форсированного перехода от президентской к парламентской республике.

В 2000 году новый проект закона внес Борис Надеждин (СПС), к которому присоединились Елена Мизулина (Яблоко), Анатолий Лукьянов (КПРФ), Вячеслав Володин и Валерий Крюков (оба – ОВР). Он предусматривал

формирование Собрания по должности (из экономии) в составе: всех членов Совета Федерации, 100 депутатов Госдумы, 100 юристов – представителей президента, самого президента, всех судей КС, председателей Верховного и Высшего арбитражного судов. Итого набиралось ровно 400 человек. Председателем Собрания должен был стать председатель Конституционного суда. Альтернативный проект, предусматривавший прямые выборы членов Собрания, внес Сергей Ковалев (СПС).

После создания в 2002 году единороссовского парламентского большинства к мнению о нежелательности пересмотра Конституции в ближайшей перспективе присоединились левые партии и Яблоко. Проекты Надеждина и Ковалева III Думой не рассматривались, а из IV были отозваны.

Нынешняя Дума без труда могла бы запустить механизм созыва Конституционного Собрания по удобной единороссовскому конституционному большинству процедуре, но склонна прислушиваться к мнению президента Путина, считающего пересмотр Конституции нецелесообразным.

XIV. Центризбирком, Госсовет, Общественная палата

Этот раздел посвящен государственным структурам, существование которых не предусмотрено Конституцией.

Центризбирком:

@84

В отличие от многих стран Запада, где выборы проводятся министерством внутренних дел, в РСФСР «избирательная ветвь власти» всегда сохраняла некую формальную самостоятельность, на практике подчиняясь указаниям руководящей и направляющей партии.

Центральная избирательная комиссия РСФСР в советское время создавалась Верховным Советом раз в 4 года (затем - раз в 5 лет) к очередным выборам.

В 1993 году новый ЦИК был создан указом президента Ельцина № 1400 о роспуске Верховного Совета и

назначении новых выборов (члены ЦИК были назначены Б.Ельциным по представлению органов власти регионов).

С 1994 года ЦИК формируется на паритетных началах президентом, Советом Федерации и Государственной думой (по 5 человек от каждого) и сам избирает своих председателя, зампреда и секретаря.

ЦИК отвечает за проведение федеральных выборов и референдумов, а также осуществляет надзор над региональными и муниципальными выборами, участвует в назначении руководства региональных избиркомов и контролирует Государственную автоматизированную систему (ГАС) «Выборы».

С конца 2005 года ЦИК также контролирует финансовую отчетность политических партий.

В нынешнем составе ЦИК представлены 5 фракций и групп прошлой Госдумы: КПРФ, «Единство», «Отечество – Вся Россия», «Яблоко» и «Народный депутат». Председатель ЦИК Александр Вешняков назначен в нынешний состав ЦИК указом президента Путина. В двух предшествующих составах ЦИК он представлял соответственно фракцию Аграрной партии России и Аграрную депутатскую группу Государственной думы.

Председатели ЦИК: **Василий Иванович Казаков** (1989-1993), **Николай Тимофеевич Рябов** (1993-1996, ныне – посол в Азербайджане), **Александр Владимирович Иванченко** (1996-1999, ныне – председатель совета директоров Независимого института выборов), **Александр Альбертович Вешняков** (с 1999, в 2003 избран на второй 4-летний срок).

Госссовет:

@85

Государственный совет РФ создан 1 сентября 2000 года как совещательный орган при президенте в составе всех действующих и некоторых бывших глав регионов – в качестве компенсации за изгнание губернаторов из Совета Федерации.

В нынешнем составе Госсвета - председатель (президент РФ) и 89 членов (88 действующих глав

исполнительной власти регионов и экс-губернатор Тюменской области Леонид Рокецкий, назначенный в состав Госсовета указом президента 29 января 2001 года). Секретарь Госсовета (не входящий в его состав) – помощник руководителя администрации президента РФ Сергей Абрамов.

Госсовет заседает раз в квартал, обычно - в Кремле. Решения Госсовета принимаются «путем обсуждения», однако по решению председателя Госсовета по любому вопросу повестки дня может быть проведено голосование. Председатель также вправе «устанавливать порядок принятия решений по вопросам, имеющим важное государственное значение, путем достижения консенсуса». Порядок голосования и подведения его итогов в положении о Госсовете не оговаривается.

Несколько чаще (по Положению – раз в месяц, фактически - реже) заседает Президиум Госсовета, назначаемый распоряжением президента РФ на полгода в составе 7 глав регионов (по одному от каждого федерального округа) под председательством президента РФ.

Общественная палата:

@86

Общественная палата РФ впервые сформирована осенью 2005 года по принятому в апреле 2005 года закону (инициатива создания палаты исходила от президента Путина).

42 из 126 членов Общественной палаты назначаются президентом РФ из числа «граждан Российской Федерации, имеющих особые заслуги перед государством и обществом», еще 42 избираются первой третью палаты по представлению федеральных общественных объединений, последние 42 избираются 84-ю членами палаты по предложениям с мест (по 6 человек из каждого федерального округа).

Общественная палата имеет право составлять экспертные заключения на законопроекты, обсуждаемые в Думе и наблюдать за соблюдением свободы слова в СМИ.

Рабочие органы Общественной палаты – Совет и секретарь. Палата создает комиссии по направлениям

работы.

Секретарем Общественной палаты избран на ее первом заседании в январе 2006 г. академик Евгений Велихов.

Наиболее известные члены Общественной палаты – Алла Пугачева, Зураб Церетели, Николай Сванидзе, Михаил Фридман, Владимир Потанин, Анатолий Карпов, Александр Калягин, Генри Резник.

Срок полномочий членов Общественной палаты очередного состава – 2 года с момента первого заседания.

XV. Регионы

ВЫБОРЫ И НАЗНАЧЕНИЕ ГУБЕРНАТОРОВ

До губернаторов:

@87

До марта 1990 года фактическими руководителями регионов в России – как и в других республиках СССР – были первые секретари областных (краевых, окружных) комитетов КПСС. Комитеты КПСС в автономных республиках также назывались областными. Вторыми лицами были председатели исполкомов областных (краевых, окружных) Советов народных депутатов, а в автономных республиках – председатели Советов министров.

После первых альтернативных выборов в Советы всех уровней 4-18 марта 1990 года были введены должности председателей Советов, которые стали первыми лицами регионов (в автономных республиках власть, соответственно, перешла к председателям Верховных Советов). По решению XIX партконференции КПСС (1988) на посты председателей Советов в подавляющем большинстве случаев баллотировались первые секретари соответствующих комитетов КПСС, большинство из которых были избраны на эти посты на альтернативных выборах. В большинстве остальных случаев председателями Советов стали председатели исполкомов, многие из которых баллотировались

в альтернативу первым секретарям. Исключение составили автономные республики, в большинстве которых председателями Верховных Советов стали прежние председатели Президиумов ВС или председатели Советов министров, а первые секретари остались на своих местах (в рамках разделения постов между представителями титульной нации и эмиссарами центра).

После решения Съезда народных депутатов РСФСР о недопустимости совмещения должностей председателей Советов с любыми должностями в партиях (20 июня 1990) большинство совместителей оставили одну из должностей, причем почти все предпочли остаться председателями Советов (исключения - Г.Посибеев - Марийская АССР, А.Колиниченко - Оренбургская область, В.Торопов - Костромская область, оставшиеся первыми секретарями). К 23 июля 1991 года (за месяц до запрета деятельности КПСС) совместители оставались в 19 регионах.

Эксперименты:

@88

Всенародные выборы глав исполнительной власти регионов начались 12 июня 1991 года, когда были избраны мэры Москвы (Гавриил Попов) и Ленинграда (Анатолий Собчак) – в порядке эксперимента с согласия руководства Верховного Совета РСФСР, а также президент Татарской ССР (Минтимер Шаймиев) – вопреки несогласию российского руководства.

Вертикаль исполнительной власти:

@89

Во время путча 19-21 августа 1991 года, ссылаясь на чрезвычайные обстоятельства, Верховный Совет ввел в краях, областях, автономных областях и автономных округах России (т.е. везде, кроме республик, Москвы и Санкт-Петербурга) должность главы администрации (соответствующее постановление ВС РСФСР от 21 августа 1991 года именовалось «О дополнительных полномочиях Президента РСФСР по обеспечению

законности деятельности Советов народных депутатов в условиях ликвидации последствий попытки государственного переворота в СССР»). Главы администраций были объявлены правопреемниками исполкомов Советов народных депутатов. Президенту РСФСР было предоставлено право «впредь до принятия закона РСФСР об управлении краем, областью, законов РСФСР об автономных областях, автономных округах в РСФСР» назначать глав администрации и освобождать их от должности. Главы нижестоящих (городских, муниципальных) администраций назначались вышестоящими главами или непосредственно президентом.

Первым назначенным губернатором стал 24 августа Василий Дьяконов (Ставропольский край). К концу года президент назначил глав администраций практически во всех субъектах Федерации (кроме, естественно, республик). Председатели Советов отошли на второй план, а первые секретари и вовсе исчезли как класс с приостановлением деятельности КПСС (23 августа 1991).

Мера эта (назначенчество) предполагалась временной, на 8 декабря 1991 года Верховный Совет назначил повсеместные выборы губернаторов и принял соответствующие законы - о главах администраций и их выборах. Однако 1 ноября 1991 года Съезд народных депутатов по просьбе президента (под предлогом радикальной экономической реформы) ввел тринадцатимесячный мораторий на проведение выборов всех уровней (кроме уже назначенных выборов президентов республик) и дал право назначения глав администраций регионов (кроме республик) президенту РСФСР. При этом под давлением республик в Конституцию была включена норма о прямых выборах республиканских президентов, хотя никакие сроки для переходов к этой системе не были установлены.

Снова эксперименты:

@90

По истечении моратория (с декабря 1992 г.) республики

постепенно переходили на президентскую форму правления, а выборы глав в остальных регионах Съезд рекомендовал отложить до перевыборов в Советы, ожидавшихся в марте 1995 года, хотя и разрешил Советам проводить выборы, если им этого очень хочется.

В апреле 1993 года проведены выборы глав 8 краев и областей, в 6 из них левые и левоцентристские кандидаты победили действующих губернаторов. Трое избранных глав администраций оказались не устраиваемыми президента настолько, что двоих (Ю.Лодкина - Брянская область и А.Сурата - Амурская область) он сместил с должности во время «позапной конституционной реформы» сентября – октября 1993 года, а одного (П.Сумина - Челябинская область) вообще не допустил к работе, объявив его выборы (вопреки решению Конституционного суда) незаконными (в результате до октября 1993 г. в Челябинске работали две параллельных администрации).

В апреле 1993 года Верховный Совет Мордовии упразднил пост президента республики, передав тем самым верховную власть от всенародно избранного Василия Гуслянникова проигравшему президентские выборы председателю ВС Николаю Бирюкову. Конституционный суд России в июле признал право Мордовии перейти от президентской формы правления к парламентской, ссылаясь на Федеративный договор (хотя статью 132-1 Конституции, устанавливавшую президентскую форму правления для республик, никто не отменял).

В марте 1994 года переизбрался губернатор Иркутской области Юрий Ножиков. Указом от 3 октября 1994 года президент установил, что выборы глав администраций до тех пор, пока иной порядок не будет установлен федеральным законом, проводятся только с разрешения президента. Вопрос должен был быть окончательно урегулирован федеральным законом «Об общих принципах организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации», принятым Думой 7 апреля 1995 года. Закон предусматривал два альтернативных варианта устройства власти: «президентский» (всенародное избрание главы

исполнительной власти субъекта Федерации) и «парламентский» (назначение главы исполнительной власти органом законодательной власти). Президент вернул закон в Думу без рассмотрения по процедурным мотивам. Дума сочла решение президента необоснованным и направила запрос в Конституционный суд, где он так и не был рассмотрен.

В августе 1995 года при вялом сопротивлении центра состоялись выборы губернатора Свердловской области, которые губернатор – член НДР Алексей Страхов – проиграл смещенному ранее за уральский сепаратизм Эдуарду Росселю.

Масштабный эксперимент состоялся лишь в декабре 1995 года – избраны 12 глав регионов. 9 действующих губернаторов были переизбраны, трое проиграли (2 - коммунистам, 1 - центристу).

Сплошные выборы:

@91

Принятый в декабре 1995 года закон о порядке формирования Совета Федерации предписал провести прямые выборы глав регионов повсеместно до конца 1996 года. К моменту принятия закона президентских назначенцев оставалось 47, что составляло более четверти состава верхней палаты парламента.

18 января 1996 года Конституционный суд РФ вынес решение по делу об Уставе Алтайского края, которым установил, что главы регионов России не могут назначаться законодательными собраниями (как предусматривал алтайский Устав), а должны избираться всенародно. К этому времени система парламентской республики оставалась лишь в двух регионах – Удмуртии (первый президент избран в октябре 2000) и Дагестане (переход к прямым выборам президента был намечен на лето 2006 г., но, ввиду отмены выборов глав регионов как таковых, до этого дело так и не дошло).

1 сентября 1996 года началась полоса сплошных выборов, которые, ввиду отсутствия в некоторых регионах

законодательства о выборах (о чем позаботились действующие губернаторы-назначенцы) затянулись на год. Выборный губернаторский корпус был полностью сформирован к 19 октября 1997 года (последним был избран губернатор Кемеровской области Аман Тулеев).

Всего в сентябре 1996 - октябре 1997 гг. были избраны 55 руководителей регионов. Из них пропрезидентским Объединенным координационным советом (ОКС, координатор – бывший руководитель администрации президента Ельцина С.А.Филатов) поддерживались 22, оппозиционным Народно-патриотическим союзом России (НПСР, состоял из КПРФ, Аграрной партии России и их союзников, председатель – Г.А.Зюганов) – 28. Трех действующих губернаторов – А.Филипенко, В.Ишаева и Н.Полуянова – поддерживали и ОКС, и НПСР. Оба блока поддержали во втором туре коммуниста В.Кислицына против кандидата ЛДПР Л.Маркелова (к слову сказать, через 4 года Маркелов был-таки избран президентом Республики Марий Эл и превратился во вполне лояльного члена партии власти).

Третий срок:

@92

В октябре 1999 года вступил в силу закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предписывающий прямые выборы высших должностных лиц во всех регионах (в законе сформулировано исключение, под которое подпадал только Дагестан). Закон запретил главам регионов избираться более чем на два срока подряд. К началу 2001 года, когда норма о двух сроках стала актуальной для действующих руководителей, она была «уточнена»: согласно поправкам депутатов Михаила Бугеры и Георгия Бооса (избраны от блока «Отечество – Вся Россия»)

отсчет сроков стали вести с 1999 года.

На третий срок успели избраться 24 губернатора и президента. Первыми это сделали М.Шаймиев (зарегистрировался кандидатом еще до принятия поправок, разрешающих третий срок), Е.Строев, Н.Федоров. Двое избранных в 1993 году губернаторов (Ю.Лодкин, П.Сумин) были в том же 1993 году отстранены от должности Б.Ельциным, а в 1996 году выиграли губернаторские выборы и в 2000 году переизбрались в третий раз.

Наибольший непрерывный стаж в качестве первого лица региона (включая должность первого секретаря обкома КПСС) - у президента Татарстана М.Ш.Шаймиева (с 23 сентября 1989), прерывный - у губернатора Орловской области Е.С.Строева (1985-1989, с 1993).

Второй тур:

@93

В апреле 2003 г. по инициативе депутата Сергея Митрохина (Яблоко) была принята норма, предписывающая регионам двухтуровые выборы губернаторов, т.е. запрещающая губернаторам избираться в первом туре, получая менее 50% голосов. До этого в 1996-2002 гг. меньшинством голосов были избраны 20 губернаторов, рекордсмен - Семен Зубакин (партия «Демократический выбор России»), избранный в 1997 г. главой Республики Алтай 23,5 процентами избирателей.

Поправка Митрохина была впервые принята Думой еще в 2001 году, получив при первом чтении (15 февраля 2001) 305 голосов (против голосовала только фракция «Единство»), но закон был отклонен президентом Путиным как «вторгающийся в компетенцию регионов». Принятие этой нормы в 2003 году объясняется поддержкой поправки со стороны председателя ЦИК Александра Вешнякова, выступавшего официальным представителем президента при рассмотрении новой версии рамочного избирательного закона.

Вместо выборов – «наделение полномочиями»:

@94

13 сентября 2004 года, реагируя на теракт в Беслане, президент Путин объявил о переходе от прямых выборов губернаторов и глав республик к назначению их законодательными органами регионов по представлению президента России.

В декабре 2004 года вступила в силу соответствующая поправка к закону «Об общих принципах...». Законодательное собрание, трижды отказавшее президенту, может быть им распущено (до сих пор президенту никто не отказывал). Ограничение правления губернатора двумя сроками из закона исключено.

Последний губернатор (Алексей Баринов) избран 6 февраля 2005 года в Ненецком автономном округе.

Назначение (официально – «наделение полномочиями») губернаторов по новой схеме началось 4 февраля 2005 года. Первым стал губернатор Приморского края Сергей Дарькин.

К 5 марта 2006 года губернаторы назначены по новой схеме в 45 регионах. Осталось всенародно избранных губернаторов (президентов, глав республик) - 43.

Не переназначены на новый срок - 7: Д.Ф.Аяцков (Саратовская область), В.А.Стародубцев (Тульская область), Г.М.Ходырев (Нижегородская область), Б.А.Говорин (Иркутская область), В.Г.Егоров (Калининградская область), В.И.Тихонов (Ивановская область), М.И.Лапшин (Республика Алтай).

Отрешен от должности - один: В.А.Логинов (Корякский АО).

Покинули должность по естественным причинам - 4: М.С.Евдокимов (Алтайский край, погиб), В.М.Коков (Кабардино-Балкария, ушел в отставку по состоянию здоровья, вскоре умер), Г.П.Савельев (Коми-Пермский АО, регион упразднен), С.С.Собянин (Тюменская область, назначен руководителем администрации президента РФ).

Дольше всего из избранных глав регионов рискует продержаться губернатор Курганской области О.Богомолв, его полномочия истекают в декабре 2009

года. Полномочия последнего избранного губернатора А.Баринаова истекают в феврале 2009 года.

ВЫБОРЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ СОБРАНИЙ

@95

Осенью 1993 года в рамках «поэтапной конституционной реформы» большинство региональных и все местные Советы народных депутатов были распущены, а их функции переданы главам администраций. Началось избрание новых представительных органов, которое на уровне регионов затянулось до 1995 года (Ульяновская область), а на уровне местного самоуправления – до 1997 года (Кемеровская, Тульская области).

С осени 2003 года не менее 50% депутатов региональных законодательных органов избираются по партийным спискам. Соответствующую поправку пробили депутаты Борис Надеждин (СПС) и Игорь Игошин (тогда – КПРФ, ныне – «Единая Россия»).

@96

С 2006 года партия, набравшая большинство (хотя бы относительное) на выборах по партспискам (далее – «победившая партия»), наделяется правом предлагать президенту РФ кандидатуру на пост губернатора (для этого кандидатура должна получить большинство голосов в ЗС региона). При этом президент не обязан прислушиваться к этой рекомендации.

Партия «Единая Россия» в декабре 2003 – декабре 2005 гг. победила в 39 регионах из 44, где проходили выборы. В 11 регионах она получила более 50% голосов (в 2003 – в Кабардино-Балкарии и Мордовии, в 2004 – в Карачаево-Черкесии, Татарстане и Усть-Ордынском Бурятском АО, в 2005 – в Чечне, Белгородской и Челябинской областях, Агинском Бурятском, Чукотском и Ямало-Ненецком АО).

КПРФ победила на выборах в Корякском (декабрь 2004) и Ненецком (февраль 2005) АО.

В Алтайском крае (март 2004) победил блок КПРФ, Аграрной партии России (АПР) и Народно-патриотического союза России.

На Сахалине (октябрь 2004) победил блок АПР, партии «Народная воля» и «Евразийской партии – Союза патриотов России».

В Амурской области (март 2005) победил прогубернаторский блок Российской партии жизни и партии «Яблоко».

Из перечисленных в последних четырех абзацах регионов вопрос о выдвижении кандидата в губернаторы оппозицией стоит только на Сахалине, поскольку в остальных регионах полномочия законодательных собраний нынешнего созыва истекают раньше, чем полномочия действующих губернаторов.

XVI. Местное самоуправление

@97

Начиная с 1990 года, система местных Советов народных депутатов (районные, городские, поселковые, сельские Советы) была преобразована в систему органов местного самоуправления, отделенных по новой Конституции от органов государственной власти. В октябре 1993 года все местные советы были распущены указом Б.Н.Ельцина, а их полномочия были переданы главам местных администраций, назначенным сверху.

В течение 1995 – 1997 гг. местное самоуправление постепенно было восстановлено. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28 августа 1995 года предоставил муниципальным образованиям свободу выбора формы устройства муниципальной власти: прямые выборы глав или выборы их представительным органом из своего состава, а также свободу выбора названия представительного органа «с учетом национальных, местных и иных традиций».

Поскольку губернаторы некоторых регионов не спешили с проведением муниципальных выборов (ссылаясь, в частности, на неготовность регионального законодательства), Думе пришлось в 1996 году принять специальный закон (авторы – Сергей Митрохин и Сергей Попов, Яблоко), позволивший любому гражданину таких регионов обращаться в региональный суд, который обязан был в течение 10 дней назначить выборы. К закону было приложено типовое положение о выборах,

применявшееся вместо отсутствующих региональных законов. В Кемеровской области (губернатор – Михаил Кислюк) и Тульской области (губернатор – Николай Севрюгин) выборы в органы МСУ были назначены и проведены именно таким способом.

Влияние муниципальной власти было подорвано налоговой реформой 1998-2003 годов. Из 23-х муниципальных налогов, предусмотренных законом «Об основах налоговой системы» 1991 года, в нынешнем Налоговом кодексе осталось всего 2 – земельный налог и налог на имущество физических лиц. Кроме того, в распоряжении местных бюджетов остаются 90% вмененного и 30% подоходного налога. Остальное – дотации из областного бюджета. Законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 года предусмотрено право населения муниципальных образований принимать разовые решения о самообложении для решения конкретных проблем, но для этого необходим местный референдум, что по нынешним временам практически нереально.

В России на май 2005 года 24.079 муниципальных образований (на сентябрь 2004 – до последней муниципальной реформы – их было 11,7 тыс.). В том числе - 19.769 сельских поселений, 1.773 городских поселения, 1.780 муниципальных районов, 521 городской округ и 236 внутригородских территорий городов федерального значения.

73% глав муниципальных образований избираются на выборах, 27% - представительным органом из своего состава или на сходах населения.

Около 50% депутатов представительных органов местного самоуправления – женщины.

@98

На муниципальных выборах имеют право избирать и быть избранными постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципалитета граждане иностранных государств, заключивших с Россией об этом договоры. Это 5 стран: Белоруссия, Казахстан, Туркменистан, Киргизия, Армения.

XVII. Общественные объединения

@99

Действующий закон об общественных объединениях принят в 1995 году. Они могут быть общероссийскими (имеющими не менее 45 региональных отделений; регистрируются Федеральной регистрационной службой при Минюсте), межрегиональными (не менее 2 региональных отделений), региональными и местными (регистрируются региональной регистрационной службой). Минимальная численность общественной организации (или регионального отделения) – 3 человека.

Законом предусмотрены 6 форм общественных объединений – общественная организация, общественное движение, общественный фонд, общественное учреждение, орган общественной самодеятельности, политическая партия.

Общественные объединения могут существовать без регистрации – в этом случае они не имеют прав юридического лица, счета в банке и не сдают налоговой и статистической отчетности.

В России на 1 января 2005 г. было зарегистрировано 75.139 общественных объединений (не считая профсоюзов), в том числе 43 партии, 63.125 организаций, 2.847 движений, 8.643 фонда, 859 учреждений и 222 органа общественной самодеятельности. Госкомстат, включающий в число общественных объединений профсоюзы и национально-культурные автономии, насчитывал на 1 января 2005 г. 149.201 объединение (к 1 октября 2005 г. их осталось 146.892).

Действующий Федеральный закон «О свободе совести и религиозных организациях» принят в сентябре 1997 года (при коммунистическом большинстве в Государственной думе), он заменил собой куда более либеральный закон 1990 года. Религиозные объединения имеют право существовать в форме религиозных групп (от 10 человек, регистрация не требуется) и религиозных организаций. Религиозные организации регистрируются при условии подтверждения органами местного самоуправления существования их в качестве групп на протяжении

не менее 15 лет. Право иметь в наименовании слова «Россия», «российский» и производные от них обретают религиозные организации, действующие в РФ на законных основаниях в течение не менее 50 лет (т.е. – на момент принятия закона - со сталинских времен).

На 1 января 2005 г. в России было зарегистрировано 22.144 религиозных организации (на 1 октября - 21.805), в том числе 11.837 организаций Русской Православной Церкви (Московского Патриархата), 138 – других православных церквей, 282 старообрядческих, 251 римо-католическая, 1.482 пятидесятнических, 980 баптистских, 406 свидетелей Иеговы, 51 мормонская, 9 мунистских, 3.634 исламских, 192 буддистских, 275 иудаистских, 1 индуистская, 77 кришнаитских, 6 даосских, 15 шаманистских, 1 зороастрийская, 1 толстовская («Духовное единство»), 1 рериховская («Живая этика»), 6 языческих и несколько сотен прочих организаций.

@100

Профсоюзы в России, согласно международным конвенциям, вправе существовать без регистрации. К ним не предъявляется требований по минимальной численности – объявить себя профсоюзом может один человек. Правда, для регистрации профсоюза в качестве юридического лица все-таки требуется участие в нем не менее трех человек.

На 1 января 2005 года в России было зарегистрировано 57.515 профсоюзов.

XVIII. На закуску

@101

Вот как распределились бы места в нынешней Государственной думе при применении чисто пропорциональной и чисто мажоритарной систем выборов, если бы партии показали те же результаты, что на выборах 2003 года по смешанной системе:

	Смешанная			Пропорц.		Мажорит.		
ЕР	120 + 100	220	49%	240	53%	200	44%	
КПРФ	40 + 11	51	11%	80	18%	22	5%	
ЛДПР	36 + 0	36	8%	72	16%	0	--	
Родина	29 + 8	37	8%	58	16%	16	4%	
НПРФ		17	17	4%	--	--	34	8%
Др. партии		15	15	3%	--	--	30	7%
Нез.		71	71	16%	--	--	142	32%

Строго говоря, с точки зрения математической статистики простое умножение на два количества одномандатников от разных партий не дает точного прогноза мажоритарных выборов по 450 округам. Но, по мнению автора, даже такой метод дает общее представление о том, каким партиям и кандидатам был бы выгоден переход к мажоритарке, а каким - нет.

Диаграмму см. на задней обложке книги

**Еще больше фактов о Российской Федерации –
на сайте автора этой книги:
<http://www.cityline.ru/politika/>**

Григорий Белонучкин
101 ФАКТ О РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Научное издание

Редактор: *Е. Михайловская*
Корректор: *А. Кареева*
Компьютерная верстка и оформление: *А. Петрушин*

Лицензия ИД №03713 от 12.01.2001
Подписано в печать ** .03.2006 Формат **
Печать офсетная. Бумага офсетная. Печ.л.*.
Тираж 1000. Заказ №***.

РОО Центр «Панорама».
113184, г.Москва, ул. Новокузнецкая, д. 1, стр. 3.
119019, Москва, Г-19, а/я 236. Тел/факс: 290-48-10
www.scilla.ru
info@panorama.ru

Отпечатано с оригинал-макета в типографии «Момент»

