

КАРЕЛИЯ: ГЛАВА ВО ГЛАВЕ

Александра ОЗОЛИНА,
газета «Северный курьер»
(г. Петрозаводск)

26 марта 2000 года одновременно с выборами Президента Российской Федерации в Карелии проводился республиканский референдум - первый в истории региона. Вопросы, вынесенные на всенародное голосование по инициативе высшего должностного лица республики - председателя правительства, предполагали реформирование республиканской структуры управления, как законодательной, так и исполнительной. Результаты референдума будут закреплены в новой конституции республики, которая должна быть принята до 19 октября 2001 года. К этому сроку законодательство всех субъектов РФ должно быть приведено в соответствие с российским.

Выборы в республиканские органы власти пройдут в 2002 году. Согласно итогам референдума, население будет избирать главу республики и депутатов однопалатного парламента.

РАСКЛАД ГОЛОСОВ

Гражданам предстояло ответить на два вопроса: «Считаете ли вы, что

законодательный (представительный) орган государственной власти Республики Карелия (Законодательное собрание Республики Карелия) должен быть однопалатным?» и «Считаете ли вы, что должность высшего должностного лица Республики Карелия следует именовать «Глава республики Карелия?».

Голоса в целом по республике распределились следующим образом: по первому вопросу «за» проголосовали 69,98% избирателей, принявших участие в голосовании, «нет» сказали 23,06%. Положительно на второй вопрос ответили 58,67%, отрицательно - 33,01%.

В столице республики Петрозаводске расклад получился несколько иной: за однопалатный парламент высказались 66,49%, против - 28,34%. «Да» введению поста главы республики сказали 48,09%, «нет» - 44,83%.

Таким образом, можно утверждать, что идея однопалатного законодательного органа была поддержана большинством населения всех районов республики. Во время как идея учреждения поста «главы» была воспринята неоднозначно, во всяком случае в столице

она не прошла. Для жителей районов, привыкших к местным «главам администраций», положительный ответ на второй вопрос был логичным, имеющим целью придать структуре исполнительной власти законченный вид.

Удивляет довольно большое число недействительных бюллетеней. Их общее количество по первому вопросу составило 27 тыс. с небольшим, по второму - более 32 тыс. Бюллетеней, не содержащих отметок по первому вопросу, оказалось свыше 18 тыс., по второму - около 22 тыс.

СПОРЫ ВОКРУГ ПАРЛАМЕНТА

Почему же возникла необходимость вынести два эти вопроса на всеобщее голосование?

Наличие двухпалатного парламента и кабинета министров предусмотрено конституцией республики, существующей в редакции 1978 г. с принятыми впоследствии поправками. Представительная власть в Карелии легитимно и традиционно играет большую роль. Каждые пять

лет жители республики, число которых составляет примерно 800 тыс. человек, избирают депутатов в палату республики (нижняя) и палату представителей (верхняя) Законодательного собрания. Депутаты палаты республики работают на постоянной основе и получают зарплату за свои труды. Депутаты палаты представителей действуют на неосвобожденной основе. Нижняя палата принимает «текущие» законы, к ведению верхней относятся бюджетно-налоговые и конституционные законы. Депутаты нижней палаты избираются в округах - по числу избирателей, члены верхней палаты представляют города и районы республики.

Именно порядок выборов депутатов в палату представителей и стал основанием для дискуссий о независимости ее существования, а, следовательно, и всей двухпалатной парламентской системы, сложившейся в республике. Споры, затухая и разгораясь, велись пять предыдущих лет, с 1994 г., когда был принят федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Статья 19 этого закона устанавливала, что при проведении выборов избирательные округа должны образовываться исходя из примерно равного равенства по числу избирателей. Соответственно две статьи конституции Карелии, определяя порядок избрания двух палат, этим положениям противоречат. В октябре прошлого года был принят российский закон, по которому все местные законодательные акты должны быть приведены в соответствие с федеральным законодательством.

Министерство юстиции республики высказало свои доводы «за» однопалатный парламент, ссылаясь на федеральные законы и решения Конституционного суда, подтвердившего их правомерность. Впрочем, никто не отменял конституционное право субъекта Федерации самостоятельно устанавливать собственную систему органов государственной власти, в том числе и путем формирования двухпалатного парламента.

«ДОРОГИЕ» ДЕПУТАТЫ

Видимо, у инициаторов референдума возникали сомнения относительно того, что электорат выскажется против двухпалатного парламента только из соображений правового соответствия. Более сильную мотивацию при голосовании мог

вызвать другой, испытанный аргумент - содержание двух палат слишком дорого обходится налогоплательщикам.

Если бы проблема состояла только в том, чтобы упорядочить законодательство, видимо, можно было обойтись без референдума. Несмотря на инстинкт самосохранения, депутаты обеих палат неоднократно высказывались в местной прессе за однопалатное устройство, проявляя законопослушание. Именно депутаты палаты республики, в частности, «яблочники» задолго до правительственной инициативы высказались за проведение референдума по проекту новой конституции, в котором подразумевался однопалатный парламент. «Не вполне» легитимная палата представителей постановила провести референдум. Кажется, депутаты и правительство, не апеллируя к воле народа, могли договориться по вопросу государственного устройства Карелии.

Разногласия между правительством республики и депутатами, конечно, существовали, как и везде, где существует подобная система «сдержек и противовесов». Взаимоотношения не стали лучше после того, как в 1994 г. в Основной закон республики была внесена львиная доля поправок, значительно усиливших исполнительную власть. По сути, еще при бывшем председателе правительства, избравшемся всенародно, республика стала трансформироваться в президентскую. Но поскольку Карелия всегда считалась лояльной центральной власти, должность «президента» здесь не вводилась.

КТО ОСТАНЕТСЯ ПРИ ВЛАСТИ?

По мнению нынешнего правительства, обсуждение законопроектов, необходимых для налаживания жизни в республике, неоправданно затягивалось. Эффективной работе не способствовали разногласия, возникавшие между палатами. Депутаты полагали, что если некоторые законопроекты долго «отлеживаются», значит есть необходимость проработать их более тщательно. А что до разногласий между верхней и нижней палатами, так это в результате способствует нахождению лучшего решения.

Мнение народа потребовалось по двум вопросам конституционного устройства. Новую Конституцию республики, разработанную правительством и внесенную его предсе-

дателем в Законодательное собрание, выносить на всенародное обсуждение не стали, оставив двум ветвям власти возможность для последующей доработки. Карелия в проекте Основного закона обозначена как социальное государство. В государстве есть однопалатный парламент из 57 депутатов. Исполнительную власть осуществляет глава республики и возглавляемое им правительство. Депутатов и главу избирают на четыре года (нынешние законодатели и председатель избраны на пять лет). Депутаты избираются в одномандатных округах, глава - всенародно. Вводится должность премьер-министра и институт префектов - представителей республиканского центра, работающих параллельно с выборными районными главами. Принципы функционирования этих властных структур в проекте пока обрисованы достаточно туманно и схематично. Уже сейчас очевидно, что по вопросу формирования депутатского корпуса достигнуть соглашения будет нелегко. Правительство предлагает депутатам работать на непостоянной основе, то есть совмещать законотворческую деятельность с основной работой. Многие депутаты палаты республики высказываются за профессиональную постоянную основу, полагая, что в ином случае мандаты достанутся главным образом руководителям районов и обладателям больших капиталов.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ - ГЛАВА - ПРЕЗИДЕНТ

В обиходе жители Карелии нередко именовали председателя правительства «главой республики». Это обозначение употреблялось в средствах массовой информации региона в качестве синонима к часто повторяющемуся словосочетанию «председатель правительства». В связи с этим можно предположить, что для рядового избирателя названия «председатель» и «глава» являлись практически равными по значению.

За два месяца до референдума Сергей Катананов встретился с журналистами, чтобы лично высказать им свои мысли по поводу будущего голосования. Председатель заявил, что его больше волнует положительный ответ на вопрос о парламенте. Что касается вопроса «о главе», то он, по мнению С. Катананова, важен для авторитета первого лица республики в московских кругах.

В преддверии референдума

разнообразные представители карельского правительства часто говорили о том, что федеральные чиновники без должного уважения относятся к должности «председателя правительства», не понимая ее истинного смысла.

Постепенно выясняется, что со столичными бюрократами, решающими текущие вопросы, главе республики встречаться практически не придется. Новая должность предполагает новые обязанности. На главу республики в проекте новой конституции возлагаются обязанности определять стратегию и представлять республику на федеральном и международном уровне.

Текущими хозяйственными вопросами займется премьер-министр. Ползучее перераспределение полномочий уже происходит. Председатель правительства, избранный населением для решения прежде всего экономических и социальных задач, стал чаще бывать с визитами в Европе и плотнее работать в Совете Федерации, а первый заместитель председателя правительства сосредоточился на неотложных хозяйственных делах.

На вопрос о главе можно взглянуть и с другой стороны. Принципы демократического права предполагают, что одно лицо не может пребывать на высшей выборной должности в России или ее субъектах более двух сроков подряд. Переименование поста и внесение в конституцию соответствующих поправок дают новый шанс избираться и быть избранным. В проекте новой конституции Карелии предусмотрено, что и «главой республики» один и тот же человек не может оставаться более двух четырехлетних сроков подряд. Впрочем, номинаций для высокого поста существует множество, и кто знает, минует ли Карелию через десять лет и президентское правление...

ИГРА ПОД НАЗВАНИЕМ «РЕФЕРЕНДУМ»

На мой взгляд, в предложении по референдуму просматривается определенный реваншистский подтекст. На декабрьских выборах в Госдуму блок «Отечество - Вся Россия» в Карелии провалился, не набрав и девяти процентов голосов и заняв только пятое место по республике. Сергей Катананов самым активным образом призывал голосовать за ОВР, но результат оказался наихудшим. Трудно сказать, насколько избиратели республики отождествляли своего официального лидера с более крупными фигурами этого

блока, и тем более, мы не пытаемся связывать проводимую в республике политику с результатами этих выборов. Тем не менее, править дальше республикой, не заручившись видимой или реальной поддержкой населения, было бы недальновидно.

Раздумье правительства республики, в которое его ввели итоги думских выборов, быстро сменилось курсом на косвенную, в лице министра внутренних дел, поддержку главного кандидата в президенты и форсированный курс на референдум.

Президентские выборы и республиканский референдум было решено совместить для экономии средств и для того, чтобы обеспечить максимальную явку избирателей. Видимо, предполагалось, что интерес населения к вопросам референдума может оказаться невысоким. Без «главного» голосования - по кандидатуре президента РФ - республиканский референдум мог и не состояться. Председатель республиканского ЦИКа Александр Истомина объявил, что расходы на референдум, который финансировался из республиканского бюджета, составили 380 тыс. рублей. Что до явки, то на избирательные участки 26 марта явились 68% от внесенных в списки избирателей, что укладывается в сегодняшнее представление о «высокой политической активности».

Насколько оправдан способ принятия решений с помощью всенародного голосования? Начнем с того, что не всякая мечта о референдуме в республике воплощается в жизнь, несмотря на то, что выступать с подобной инициативой не запрещено никому. Вероятно, принятию положительного решения о назначении даты референдума и соответственно о его финансовом подкреплении палатой представителей должна предшествовать подготовительно-разъяснительная работа с депутатами этой палаты. Возможность для убеждения этой наиболее уважаемой части депутатского корпуса есть далеко не у всех. Костяк палаты представителей составляют главы местных самоуправлений районов и городов, руководители крупнейших предприятий, с которыми председателю правительства приходится встречаться по долгу службы.

Незадолго до референдума палату представителей возглавил бывший мэр одного из северных районов Карелии Николай Левин, который, поддерживая председателя правительства, говорил, что ответит «да» на оба вопроса. Свое решение он обосновал необходимостью привести карельское законодательство в соответствие с федеральным. В

отличие от него спикер палаты республики Владимир Шильников обещал ответить «нет» по двум вопросам, вынесенным на голосование. Председатель палаты республики выразил уверенность в том, что двухпалатный парламент более демократичен, и сомнение относительно экономичности однопалатного. При этом он предупредил, что положительный ответ на второй вопрос может привести к президентской форме правления.

БЛАГОДАРНОСТЬ «ЗА ПОДДЕРЖКУ»

Вопросы референдума, его смысл и итоги можно представлять и оценивать по-разному. Электорат выдерживал напористую кампанию «да, да», проводившуюся с подачи правительства в СМИ республики, но, вместе с тем, задавался вполне здравым вопросом. У нас есть всенародно избранный председатель, есть избранные депутаты. В принципе им положено находить общий язык, не призывая граждан на избирательные участки в случае разногласий. Жесткого противостояния и патовых ситуаций в отношениях двух ветвей власти в республике не было, стороны всегда находили компромиссные решения. Так что определенное недоумение по поводу своей роли в большой игре у населения, надо полагать, присутствовало. Вышедшая с избирательного участка дама с высшим образованием, рассказывая подруге о своем выборе, в частности, сказала: «Я проголосовала за «главу». А как же его еще назвать, не президентом же?».

После оглашения итогов голосования фактический глава республики Сергей Катананов через местные СМИ выразил избирателям «благодарность за поддержку». В тексте обращения говорилось: «...На мой взгляд, в Карелии назрела необходимость реформирования органов власти. Чтобы выяснить мнение населения, мною и был предложен референдум. Считаю, что, ответив положительно на оба его вопроса, жители республики вновь оказали мне доверие - спустя два года после избрания на должность председателя правительства...».

Председатель волен говорить о поддержке жителей республики. Хотя кому-то столь свободная интерпретация ответов по двум конкретным вопросам государственного устройства может показаться не совсем корректной.

