

## Гражданское общество и правовое государство. ДВИЖЕНИЕ ПО СПИРАЛИ: ПРЕВРАЩЕНИЯ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТА

Автор: В. Л. ШЕЙНИС

Сначала народ безмолвствует, потом ставится под знамена, потом в очередь, потом опять под знамена и потом снова безмолвствует.

*Дон-Аминадо (А. П. Шполянский)*

На рубеже XX-XXI вв. была подведена черта под двумя периодами парламентской истории России: коротким циклом, начало которому положила горбачевская перестройка, и длинным, протяженностью в столетие. Представленный орган, возникший после всех потрясений, в известной мере напоминает Думу, с которой начинался российский парламентаризм.

Впервые парламент в истории России появился рядом с малоэффективной, архаичной властью несколькими столетиями позже, чем в передовых странах. В контексте проигранной войны с Японией и разгоравшейся революции Николай II после серьезных колебаний согласился с доводами тех своих министров и сановников, которые не потеряли способности реалистично оценивать ход событий. Это, впрочем, не мешало царю, его ближайшему окружению, да и всей "старорежимной" России видеть в Думе инородное, ломающее российские традиции и самобытность образование и пытаться если и не удалить, то, по крайней мере, предельно ограничить ее роль в политической жизни.

Отправным пунктом воссоздания парламента (сначала в СССР, а потом в России) в конце XX в. тоже была политическая система, отторгавшая парламентаризм, но вступившая, не ведая последствий, на путь самореформирования. Исторический провал в 70 лет, однако, не прошел бесследно. Почва, на которой в начале прошлого столетия взошли первые слабые ростки российского парламентаризма, была многократно срыта бульдозером коммунистической диктатуры, залита асфальтом, укатана тяжелым катком. Историческая традиция прервалась, а имена и дела первых русских конституционалистов-парламентариев были забыты: люди, помнившие четыре Государственные думы монархической России, не смогли передать память о ней детям, ученикам, читателям. И хотя возрожденное название - Государственная дума - появилось уже в 1990 г. в ранних проектах Конституционной комиссии Съезда народных депутатов (СНД), лишь немногие специалисты-историки имели достаточно полное представле-

---

*Шейнис Виктор Леонидович - доктор экономических наук, главный научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН.*

ние о дореволюционном российском парламенте. Политики же, участвовавшие в работе съезда, вспоминали разве что предельно идеализированного ими П. Столыпина, но не, например, депутатов-кадетов С. Муромцева, М. Герценштейна, П. Милукова или трудовиков и социал-демократов - авторов Выборгского воззвания. Отторгая советскую интерпретацию истории, они не удосужились заглянуть хотя бы в воспоминания С. Витте.

Став совершенно другой страной, нынешняя Россия перетащила из начала в конец XX в. и младенчество отечественного парламентаризма. Ибо ни съезды советов первых послереволюционных десятилетий, горделиво противопоставляемые "фальшивому буржуазному парламентаризму", ни Верховный Совет, льстиво именованный в советскую эпоху "подлинно демократическим парламентом", конечно, не являлись таковыми, если брать сущностные, а не формальные признаки. Между весьма несовершенным представительным институтом, учрежденным в России в 1906 г. (и ухудшенным в 1907 г.), и попытками создать полноценный законодательный орган на волне демократических преобразований 1980 - 1990-х гг. зияет громадный провал длиной в три четверти века. С точки зрения развития парламентаризма это - потерянное время. "Вся направленность действий, весь круг интересов политиков и других активных деятелей того времени *для нас бесконечно далеки, чужды*. Если мы еще можем понять (в смысле сопереживания) нацеленность тех, кто рвался ограничить самодержавную власть и противостоял полицейскому государству в 1855 - 1905 гг., то мы совершенно лишены опыта тех лиц и, следовательно, возможности сопереживания тем, кто в условиях парламента, опираясь на свои партии, проводил те или иные законопроекты", - отметил в этой связи депутат первого возрожденного российского парламента, в прошлом диссидент и политзаключенный Р. Пименов [Пименов, 1996, с. 232].

Съезды народных депутатов СССР и РСФСР были представлены обществу как возрождение и развитие советской системы в процессе перестройки. Но сама перестройка - не что иное, как попытка группы реформаторов в партийном руководстве найти выход из глубокого кризиса государственного социализма, не затрагивая существа режима. А учреждение СНД стало политическим маневром лидеров, волею случая оказавшихся на ключевых постах, но пребывавших в своей среде в меньшинстве. С его помощью они надеялись преодолеть вязкое сопротивление партийно-государственной номенклатуры, видевшей в реформах порождение чуждых влияний или даже зловещего заговора иноземных сил, действующих через "агентов влияния". Большинство союзного СНД согласилось вести игру по предписанным правилам, а СНД РСФСР, напротив, всерьез повел борьбу за расширение отведенного ему пространства. Поскольку же преодолеть власть партийно-государственных структур в масштабе Союза он был не в состоянии, началась борьба за выход Российской Федерации из-под власти этих структур, завершившаяся принятием Декларации о суверенитете.

Можно найти много параллелей в судьбах российских парламентах начала и конца XX в. Перед Думой в начале XX века объективно стояли две задачи, без решения которых кризис не мог быть преодолен. Во-первых, модернизировать социально-экономический строй в стране, что сводилось в основном к решению аграрно-крестьянского вопроса и освобождению от пут феодально-патриархальных, сословных порядков. Во-вторых, изменить баланс внутри власти: утвердить себя в качестве полноценного законодательного и представительного органа, поставить рядом с монархом зависимое от Думы "ответственное министерство". Ни одна из этих задач не была решена. Дореволюционной Думе изначально было отведено ограниченное пространство в государственной жизни, и все ее попытки выйти за эти пределы императорская власть энергично пресекала, не останавливаясь перед нарушением ею же установленных законов. "Цепляясь за неограниченность своей власти, царизм не дал сформироваться в стране традициям конституционализма и правового государства" [Дякин, 2002, с. 281]. Первый российский парламент был сметен как раз потому, что ни одну из главных национально-государственных проблем он решить не смог.

Перед парламентом, вышедшим на политическую сцену в конце XX в. стояли во многом симметричные и не менее сложные задачи. В том числе, создать законодательную базу для коренного изменения социально-экономического строя. Объект был, конечно, совершенно другим, чем перед революцией 1917 г., но, как и тот - ригидный, исчерпавший внутренние потенции развития, не способный к самореформированию, утративший способность решать даже те задачи, которые ставили перед собой правящая бюрократия.

Но чтобы влиять на ход событий, надо было решить другую задачу - превратить фиктивный орган в реально действующий. И она была решена, казалось, с феноменальным успехом. Российский СНД, опираясь на общественную поддержку массовых, хотя и политически неорганизованных сил, мирным, ненасильственным путем расчистил для себя политическую площадку в РСФСР (а значит - и в Союзе), став на несколько месяцев действительно всевластным. Рывками перетягивая на себя власть, он удалил со сцены противостоящие ему союзные структуры, сбросил в политическое небытие коммунистических реакционеров вместе с реформаторами и похоронил ЦК КПСС вместе с СССР. Но это продолжалось недолго. Вскоре российский СНД разделил судьбу британского парламента при протекторате О. Кромвеля или Конвента при М. Робеспьере. Из собственного строительного материала он создал не существовавший дотоле центр власти - исполнительный, которая быстро набрала мощь, став независимой от своего создателя.

Преобразование же социально-экономического строя было начато вновь созданным властным институтом сначала при одобрении и поддержке законодателей, а затем при их нараставшем сопротивлении. Способы, которыми проводились назревшие и необходимые реформы - без какой бы то ни было социальной анестезии - и их некомпенсированные побочные следствия изменили расстановку сил и в обществе, и в российском парламенте. Его неустойчивое большинство, сперва избравшее Б. Ельцина своим председателем, а чуть позже открывшее ему дорогу к президентству, одобрявшее первые и заключительные шаги к выходу России из СССР, преградившее путь путчистам и предоставившее президенту чрезвычайные полномочия в проведении экономических реформ, стало рассыпаться. На его месте сложилось новое большинство - вчерашние демократы, люди "болота" и реваншисты. В развернувшейся борьбе, вклад в обострение которой внесли обе стороны, победила, как и в начале прошлого века, исполнительная власть. Порождением этого конфликта стала Конституция, отменившая формальное полномочие парламента и учредившая государственное устройство - вновь с неполноценной законодательной ветвью.

По злой иронии истории парламента в России становился самостоятельным фактором политического развития, центром притяжения общественных сил, когда вступал в конфронтацию с властью, находящейся за его стенами. И чем более жесткой была конфронтация, тем большее влияние - положительное или отрицательное - он оказывал на ход событий.

Это закономерно, ибо, если не считать короткого периода в 1991 г., во все времена *рядом с парламентом, а точнее - над ним* существовала не зависящая от него, никем не контролируемая, обладавшая значительно большими возможностями верховная власть в государстве. По существу, это всегда (или почти всегда) было так, хотя конституционно выглядело по-разному. "Царь правит, а не Дума", - раздраженно писала императрица Николаю II, что отражало не только отношение царской четы к народному представительству, но и реальное положение вещей. "Даровав" против своей воли некое подобие конституции в виде Основных законов, царь сохранил за собой и титул самодержца, и фактически - а во многом и юридически - все вытекавшие из этого prerogatives в законотворчестве и тем более в управлении государством.

Номинальное положение постсоветских парламента было иным. Но на всех этапах им приходилось считаться с высшей исполнительной властью (будь то Генеральный секретарь ЦК КПСС, Президент СССР или России) в неизмеримо большей степени, чем последней с законодательной. Власть царя передавалась по наследству. А в 1999 - 2000 гг. был явлен прецедент продвижения действующим президентом на свой пост преемника. Операция готовилась по правилам подкованной, закрытой от общест-

ва интриги - Ельцин без стеснения описал ее, назвав, по успешному завершению, "кремлевским покером" [Ельцин, 2000, с. 260 - 261, 304, 310 - 315, 356 - 364].

Для всех российских парламентов *место правительства* в системе государственной власти было и остается центральной проблемой. Дореволюционная Дума безуспешно пыталась распространить свое влияние на правительство, постепенно понижая планку своих требований (почти по М. Салтыкову-Щедрину): от "ответственного министерства" к "правительству, пользующемуся доверием" и пожеланию хотя бы уволить наиболее одиозных министров. Борьба за контроль над правительством - нервное сплетение и в отношениях первого российского президента с парламентом. К концу своего существования СНД добился внесения в Конституцию нормы, требующей его согласия на назначение четырех ключевых министров, но так и не сумел реализовать ее на практике. В Конституции 1993 г. президент взял назад эту уступку: как прежде император, он мог в любой момент отправить правительство в отставку без объяснения причин (что им неоднократно проделывалось). Парламент тоже имел право настаивать на отставке правительства или не соглашаться с кандидатурой премьера. Но, отстаивая свою позицию, депутаты должны были помнить о дамокловом мече досрочного роспуска палаты. И только когда оппозицию практически вытесняли из стен Государственной думы и она по сути, утратила возможность влиять на принятие решений, вновь всплыл вопрос о "правительстве парламентского большинства". Но он перешел из политической в техническую плоскость. На назначение правительства Дума оказывает теперь не больше влияния, чем ее дореволюционная предшественница.

При колоссальной концентрации власти главой государства рядом с конституционным правительством (а чаще - над ним) неизбежно возникает *теневое*. Формируемое и перетасовываемое по "монаршей воле", оно становится одной из главенствующих сил в политике. Носители каких политических, моральных и интеллектуальных качеств составляют ближний круг, каково их влияние на патрона, - все это в решающей степени зависит от того, каков он сам - государь, генсек, президент. Современники Николая II, люди различных взглядов, занимавшие разное положение в обществе, были единодушны в одном. Легитимное правительство царю заменяло ближайшее окружение, состоявшее, по свидетельству депутата князя С. Урусова, из людей, "по воспитанию вахмистров и городских, а по убеждению - погромщиков" [Государственная... 1995, с. 229]<sup>1</sup>. Именно они влияли на судьбы страны, ведя ее к тяжелым испытаниям, а своего патрона - в подвал Ипатьевского дома.

По своему происхождению и устремлениям теневая власть - сила вне- и даже антипарламентская. Элементарное чувство самосохранения подсказывает ей: самостоятельный парламент - враг. Когда В. Коковцов, далеко не худший из николаевских министров, в сердцах бросил вызвавшую волну возмущения фразу: "Слава богу, у нас нет парламента" [Милюков, 1990, с. 46], он был не так уж далек от истины.

Теневые властные образования складываются и вокруг российских президентов. В ближайшее окружение Ельцина входили в разное время личности, составлявшие гордость России, и ее позор; и высокопрофессиональные специалисты, и те, кто исхитрился играть на слабых струнах этого незаурядного, но далеко не всегда разбиравшегося в людях человека<sup>2</sup>. Возможность осуществлять на вершинах власти и влияния неожиданные кадровые назначения и смещения, не прошедшие фильтр представительных

---

<sup>1</sup> В подтверждение этого высказывания приведу оценку из противоположного лагеря, принадлежащую графу Витте: "Государь не терпит иных, кроме тех, которых он считает глупее себя, и вообще не терпит имеющих свое суждение, отличное от мнений дворцовой камарильи (т.е. домашних холопов)" [Витте, 1960, с. 33].

<sup>2</sup> Исключительный интерес в контексте изучения российской политики 1990-х гг. представляет список "команды", приводимый Ельциным в своих последних мемуарах, как по включенным, так и не попавшим в нее [Ельцин, 2000, с. 258]. В отличие от первого президента, в силу обстоятельств собиравшего вокруг себя людей из разных общественных страт и часто меж собой абсолютно несовместимых, В. Путин, действуя в устоявшейся, подготовленной для него системе, выдвигает на ключевые (да и многие второстепенные) посты главным образом людей из одного, лучше всего ему известного кадрового резервуара.

учреждений, вполне соответствовала стилю тех органов, в которых первый секретарь свердловского обкома КПСС начинал свою карьеру. Однако это очень часто оборачивалось серьезными провалами и разочарованиями, в том числе и для него самого. Отличительная черта организации власти при обоих российских президентах - своеобразное переплетение официальных и теневых структур. Люди из "ближнего круга" президента в силу личных с ним связей приобретают влияние, далеко выходящее за рамки полномочий, отведенных законом тому или иному посту. При Путине они становятся и распорядителями в обеих палатах парламента. Понятно, что в такой системе высший законодательный орган обречен на второстепенную роль.

Основной вид деятельности любого парламента - *законодательство*. Царь вынужден был согласиться на участие Думы в законотворческом процессе, но участие это было издевательски урезано. Император же располагал практически неограниченными возможностями блокировать принятые парламентариями законы, а также издавать временные законы в обход парламента, используя чрезвычайное указное право. Этот прием широко использовался, в частности для проведения репрессивных законоположений. Столыпин применил его и для ломки избирательной системы. Навязчивой идеей царя было превратить Думу в законосовещательное учреждение: "...это будет хорошим возвращением к прежнему спокойному течению законодательной деятельности и притом в русском духе" (цит. по [Дякин, 2002, с. 310 - 311]).

На первый взгляд, у постсоветских парламента в этом плане были куда большие возможности, особенно у СНД, свобода законотворчества которого была избыточной. Законодательное вето президента легко преодолевалось; предоставленное ему в 1991 г. право издавать указы, даже противоречащие законам, "в интересах проведения экономической реформы", через год было отобрано. По мере обострения конфликта с парламентом глава государства находил выход из данной коллизии в увеличении разрыва между законодательством и практикой управления.

Конституция 1993 г. ввела работу федеральной законодательной власти в определенные рамки: сделала вето президента труднопреодолимым, изъяла ряд важных вопросов государственной жизни из ведения Думы, сохранила известное пространство для "указного права". А на следующем этапе, теряя политическую роль, палаты парламента стали утрачивать самостоятельность и в законотворческом процессе, их согласие с указами или утверждение исходящих из президентской администрации законопроектов становилось делом техники.

Исторически исходный пункт возникновения парламентаризма в мире - право народных представителей утверждать *государственный бюджет*. Дума раздражала Николая II многим, но особенно тягостной для него и правительства оказалась необходимость ежегодно испрашивать деньги на расходы. Правда, и в этой сфере российский парламентаризм был утеснен, а император мог распоряжаться изрядной частью национального дохода, не получая на то согласия депутатов.

СНД мог творить с финансами почти все, что хотел. Но в то время в бюджетных делах воцарилась анархия: высокая инфляция, кризис платежей, утрата всякого государственного контроля над доходами сводили к нулю возможности разумного планирования и исполнения бюджета. Он стал ареной острой борьбы между законодателями и правительством: обе ветви власти обзавелись внебюджетными фондами, широко используя их для вербовки сторонников. Раздел бюджетного пирога стал излюбленным занятием всех депутатов Государственной думы после 1993 г. Однако возможности их вторжения в проект, представляемый правительством, ограничены и Конституцией, и бюджетным кодексом, и особенно - сложившейся практикой составления бюджета и контроля его исполнения. В целом воздействие парламента на государственную политику через бюджетную, равно как и кредитно-банковскую, сферу нельзя признать эффективным, хотя в соответствующих его комитетах на протяжении ряда созывов работали не только пронирливые лоббисты, но и высококлассные профессионалы.

Одна из важнейших характеристик парламента - *конституционные основы его возникновения и деятельности, а также прохождение в нем конституционных вопросов*. Основные законы в редакции 23 апреля 1906 г. нередко называли Конституцией Николая II, хотя в официальных документах этот термин никогда не употреблялся

(к подобного рода заимствованиям из лексикона, чуждого российской самодержавной традиции, царь питал неистребимое отвращение). Хотя конституционная реформа 1906 г. готовилась и неоднократно перекраивалась за закрытыми дверями, почти потаенно узким кругом приближенных императора и под его присмотром, введение Основных законов было, несомненно, шагом вперед. Пусть шагом половинчатым, запоздалым, но все-таки переводившим прежний строй абсолютной монархии в иное качество. Однако не только Дума не получила статус Учредительного собрания, но и продолжение конституционной реформы было прочно заблокировано.

Конституционные основы работы Съездов народных депутатов СССР и РСФСР были формально установлены в 1989 - 1990 гг. демократическим путем. Однако наиболее существенные решения принимались все же ограниченным числом ближайших сподвижников М. Горбачева, являя продукт компромисса в высшем политическом руководстве страны (в этом плане СНД РСФСР был просто сколком с союзной модели). На утвержденный проект практически не оказала влияния дискуссия, которая шла в перестроечной печати.

Затем переделкой конституционных норм занялся российский парламент. Вокруг изменения действовавший, а затем разработки новой Конституции развернулась нешуточная борьба (подробнее см. [Шейнис, 1997; 2003]). И юридические, и политические предпосылки для того, чтобы самому стать Учредительным собранием, у СНД были. Однако стремление одних оставить если не все, то максимум того, что было, а других - форсировать социально-экономические преобразования, для чего - переместить баланс власти за стены парламента, создали ситуацию цугцванга. Момент для утверждения сбалансированного проекта был упущен. Конституция стала театром политической войны, в которой с обеих сторон применялись все известные приемы. Рассчитывая, что борьба еще какое-то время будет продолжаться по привычным правилам и что большинство, сложившееся в распадавшемся парламенте, вот-вот дорастет до конституционного, противники президента не уловили момента, когда игра односторонне была переведена им в стиль блиц. Ельцин и его сторонники совершили прорыв в тыл противника, сформировав квазиучредительное собрание, где и согласовали конституционный проект, утвержденный впоследствии на референдуме.

Конституцию 1993 г. критики часто именуют "сверхпрезидентской". Хотя полномочия и роль президента прописаны в ней действительно с некоторым перехлестом, более существенным ее дефектом является приниженное положение парламента. Составители Основного закона, озабоченные закреплением своей победы, заложили в него мощный механизм защиты от возможного пересмотра. Тем не менее в сложившейся после 2003 г. политической ситуации основная опасность связана как раз с изменениями Конституции - такими, которые приведут к ее ухудшению (удлинение срока пребывания президента у власти, назначаемость первых лиц в регионах, ущемление советского характера государства и школы и т.д.). Неизменность действующей Конституции зависит теперь не от парламента, а от президента.

Работа парламента во многом обусловлена его *структурой*. Учредив в свое время Думу, царь одновременно реорганизовал Государственный совет, превратив его в верхнюю палату. Половина членов Госсовета назначалась им, другая - избиралась по куриям, что не слишком отличалось от стандартов формирования верхних палат в европейских государствах того времени. Но Госсовет - сословно-бюрократическое учреждение, где задавали тон высшие сановники - в правах был во многом уравнен с Думой и при необходимости мог исполнять роль "смирительной рубашки" для палаты, формировавшейся на более широкой социальной базе.

Парламент образца 1989 - 1990 гг. представлял шедевр аппаратной фантазии: чрезмерно многолюдный СНД; особое "двухъярусное", устройство Верховного Совета (ВС) (обе его палаты не были специализированы, заседали то порознь, то вместе, но голосовали отдельно, формировали отдельные комиссии и общие комитеты, в составе которых работали также и не члены ВС); президиум ВС - не только организатор работы парламента, но и один из властных органов в государстве; председатель ВС, претендующий на роль если не царя, то не меньше, чем президента; различный статус

и неравноправие депутатов. В целом эта конструкция была малоработоспособной, но неплохо приспособленной к борьбе верхушки за политическую власть.

Конституция 1993 г. заложила более разумную, работоспособную и похожую на мировые образцы структуры парламента: две палаты, имеющие разную компетенцию и работающие раздельно, их президиумы, освобожденные от властных полномочий, председатели палат как представительские фигуры, привлечение всех депутатов Думы к законодательной работе в комитетах, равенство их статуса и т.д. Правда, и эта организация не лишена ощутимых недостатков, главные из которых - ограниченность механизмов парламентского контроля над исполнительной властью и дефектный порядок формирования Совета Федерации. Принцип его формирования, трижды менявшийся за десять лет, не "вытягивает" ни на уровень самостоятельной палаты, ни на эффективное представительство регионов. Не зря его приходится дополнять не предусмотренными Конституцией органами - Советом глав субъектов Федерации, президентскими представителями в федеральных округах.

Решающее влияние на состав и деятельность парламента оказывает *избирательная система*, включающая как *избирательное законодательство*, так и - что не менее важно - *практику проведения выборов*. В России всегда избирательный закон исходил от власти, находившейся за пределами парламента, естественно, выстраивавшей его так, чтобы получить лояльный себе представительный орган (правда, достичь этого удавалось не всегда).

Как известно, выборы в дореволюционную Думу были не всеобщими, не равными, не прямыми. Проводились же они на основе очень сложной сословно-куриальной схемы, которая во многом была средневековым реликтом<sup>3</sup>. Впрочем, проведение первых общенациональных выборов, хотя бы и по такому закону, стало несомненным шагом вперед в политическом и правовом развитии страны, сдвигом с мертвой точки. Уверенное, что выборы по куриям дадут желаемый состав парламента, правительство отстранило от участия в них руководителей администрации и полицейский корпус ("в пределах подведомственной им местности"). На места был даже разослан циркуляр, предписывавший губернаторам и градоначальникам не допускать "никакого, даже самого отдаленного вмешательства в производство населением выборов в Государственную Думу" [Селунская... 1996, с. 23]. Вероятно, высшие власти тогда еще не отдавали себе отчета в том, какого джина они выпускают из бутылки, и рассчитывали, что сама система даст нужный результат.

На исход голосования, проводившегося в 1906 г., решающее влияние оказал накал общественной активности. На представительных собраниях, предварительных съездах представителей низших курий заключались межпартийные соглашения, договаривались о единых кандидатах. Дарованные октябрьским манифестом свободы вывели из-под спуда латентно вызревавшую партийно-политическую жизнь, изначально сделав выборы в парламент партийными. Когда же две избирательные кампании подряд, проведенные в течение одного года, дали резко оппозиционные Думы, правительство изменило правила игры, так переделав избирательный закон в пользу помещичьей России и в ущерб городскому населению и крестьянскому большинству, что сами министры и царь назвали его "бесстыжим" [Дякин, 2002, с. 310]. В том, собственно, и была суть государственного переворота 3 июня 1907 г.

Большевики, потерпев неудачу на первых в России действительно всеобщих и демократических выборах в Учредительное собрание в 1917 г., перепробовали разные варианты избирательных систем. Со временем они пришли к заключению, что тоталитарный режим не только в условиях большого террора, но и на стадии своего угасания вполне совместим с проведением выборов, формально содержащих все атрибуты демократии - всеобщих, равных, прямых, тайных и даже не требующих масштабных фальсификаций при подсчете голосов.

---

<sup>3</sup> Справедливости ради отмечу, что и большинству европейских стран в начале прошлого века было еще далеко до современного избирательного права.

В 1988 - 1989 гг., модифицируя избирательную систему, реформаторы пошатнули главный из ее устоев - аппаратный отбор кандидатов и безальтернативность выборов. Чтобы удержать процесс в приемлемых рамках, в обновленный закон были введены и недемократические нормы. Но общественный напор, во всяком случае, в главных политических и культурных центрах страны, оказался столь мощным, что в намеченных рамках удержать его не удалось. На союзном уровне в 1989 г. власть выручили консервативная провинциальная российская Вандея и "партийно-байские" режимы в некоторых национальных республиках. На следующий год в России выборы принесли еще более неожиданные результаты: на политическую сцену вернулся парламент, который встал в оппозицию сначала союзной власти, а затем сотворенному им же президентству.

В 1993 г. избирательное законодательство стало фронтом борьбы между президентом и СНД. Камнем преткновения был выбор между пропорциональной и мажоритарной системой. Большинство депутатов в интересах собственного переизбрания отстаивали привычный порядок выборов - по одномандатным округам. Авторы законопроекта, введившего смешанную систему, смогли убедить президента в том, что она гарантирует ему большинство в новом парламенте. Избирательный закон в третий раз был введен сверху, в обход парламента, который с утверждением собственного избирательного закона не справился так же, как с принятием Конституции.

После того, как на выборах 1993 г. не удалось получить в Думе пропрезидентское большинство, позиции сторон поменялись на противоположные. Представители президента настойчиво старались если не исключить пропорциональный компонент из системы, то хотя бы понизить его долю. Но теперь этому энергично воспротивились депутаты, большинство которых было избрано благодаря партийно-пропорциональному принципу. Вторично ввести избирательный закон в обход парламента Ельцин не решился. Перетягивание каната продолжалось до конца 1998 г., когда точку в этом вопросе поставил Конституционный суд.

Между тем спор о том, какой вариант избирательного законодательства более всего способствует формированию партийно-политической системы в России, со временем приобретает абстрактно-теоретический характер. Исполнительная власть, нуждаясь в безотказно управляемом парламенте, научилась искусно справляться с демаршами думской оппозиции. Но искомый результат не достигался с помощью перманентной корректировки избирательного закона. Со временем он все более начинал походить на перенасыщенный раствор: новые поправки не решали даже те задачи, ради которых вводились. Силам, доминирующим в российской политике, надо было создать такую общественную ситуацию, которая - при формальных демократических гарантиях, детально расписанных правах кандидатов, общественном контроле и т. д. - исключила бы реальную, пусть не персональную, но политическую альтернативность на выборах. Что реализовалось не очередной правкой закона, а формированием вертикали избирательных комиссий, ставших ответвлением исполнительной власти, подавлением независимых СМИ, подчинением судов, блокированием источников независимого финансирования оппозиционных партий и кандидатов, применением изошренных избирательных технологий и т. д. В такой ситуации любые поправки в избирательный закон ничего не изменят.

По-разному выглядела *расстановка политических сил* в российских парламентах. В I-ой дореволюционной "Думе народного гнева", как и во II-ой, большинство оказалось у вступившей в резкую конфронтацию с правительством оппозиции - кадетов и партий левее их. Кадеты - "профессорская" партия, обладавшая мощным интеллектуальным и профессиональным потенциалом, ратовавшая за аграрные реформы, получала голоса не только городской интеллигенции, но и крестьян. В III и IV Думах командными высотами завладели октябристы, которые, занимая центровое положение и объединяясь то с правыми, то с левыми, вели торг с царем и правительством. Как бы то ни было, Дума при Николае II никогда не была политически одноцветной, и голосования в ней нередко доставляли головную боль "исторической власти".

Сколь велик был откат парламентаризма в советские времена, видно из того, что даже осторожное предложение создать депутатское объединение не на региональной



основе, прозвучавшее на I СНД СССР в 1989 г, вызвало ужас и даже агрессию среди "послушных" депутатов [Первый... 1989, с. 226, 229, 234]. Российский Съезд, в отличие от союзного, не был послушен. В особенности на первых своих сессиях он сумел проявить волю, изобретательность и характер. И в то же время был самовлюблен и политически недалек. Волна вынесла наверх плеяду ярких политиков, многие из которых не до конца осознавали, что они творят и что за этим последует, и массу случайных людей, мало что понимавших и нажимавших на кнопки голосования под влиянием просто всплеска эмоций.

Большинство депутатов вначале распределились между двумя крупными, хотя и достаточно аморфными коалициями - демократов и коммунистов. Затем началось дробление на фракции, которые в течение срока, отведенного историей этому парламенту, возникали, объединялись, исчезали, подвергались политическим мутациям. На тысячу с небольшим депутатов их насчитывалось около полутора десятков. Конечно, и в дореволюционный период думские фракции тоже не были неизменны по составу, но такой вакханалии создания-ликвидации, "гушинских перелетов" депутатов и такого числа их политических трансвестиций в те времена не знали. Постепенно в возрожденном парламенте сложилось устойчивое антиреформаторское большинство. Переоценив свои возможности и заняв жесткие конфронтационные позиции в борьбе с президентом, который тоже внес свой вклад в разжигание конфликта, предводители этого большинства привели СНД к крушению. Увы, удар был нанесен не только по данному представительному органу: потерпел второе историческое поражение российский парламентаризм.

Сменявшие друг друга постсоветские Думы политически были значительно более четко и устойчиво структурированы, чем СНД. Соотношение между их основными конституирующими частями - коммунистами, некоммунистическими националистами, квазицентром (или сторонниками президента), демократами - менялось, но более или менее адекватно отражало существующие в обществе политические настроения. Общим для первых трех Дум были: четырехсекторная структура; расклад сил, когда ни у кого не было абсолютного большинства; отсутствие надежной парламентской базы у правительства, которому в необходимых случаях (например, для утверждения бюджета) приходилось тратить время и финансы, выстраивая (нередко за дорогую плату) разнообразные комбинации сторонников.

Избранная в 2003 г. Дума разительно отличается от всех прежних парламентов. Во-первых, в ней потеряли представительство организованные демократические силы, выросшие из широкого демократического движения 1980 - 1990-х гг. Партии, ставившие в основу своих программ и деятельности приоритет прав личности перед государством, демократические свободы, правовое государство, европейский путь развития страны, в нынешнем парламенте не представлены. Во-вторых, идейно-политические грани между партиями, прошедшими в Думу, оказались в значительной мере размыты. Большинству избирателей показалась привлекательной идеологическая окрошка, в которой были причудливо перемешаны: мечта о "социальной справедливости", заостренная против несправедливо нажитых богатств; ностальгия по советскому прошлому и имперско-державному величию; "государственная субъектность" и "национальная идентичность"; умеренное антизападничество и антиамериканизм; "порядок" взамен "распушенности"; православные ценности и прочее. Из чана с этим блюдом черпали свои лозунги многие успешные соискатели депутатских мандатов. В-третьих, впервые за всю историю российского парламентаризма верховная власть обеспечила для себя в представительном органе конституционное большинство. Победила не "партия власти", а "партия при власти", ибо Единая Россия в европейском понимании партией не является. Как и в советские времена, разделение властей превратилось в формальность, а системы сдержек и противовесов более не существует (если, конечно, не считать соперничество кланов и группировок в Кремле и вокруг него).

Все это имеет глубокие и далеко идущие последствия. И нельзя не согласиться с А. Коноваловым: в итоге ""блестящей постановки" выборов (2003 г. - *В. Ш.*) практически исчез институт парламентаризма. То есть не сам парламент как здание с креслами и сидящими в них людьми. Это как раз сохраняется. Исчез парламент как место, где

формируются различные точки зрения, идет поиск компромисса и вырабатывается некоторый общественный консенсус, общественный договор. В этом смысле Совет Федерации утратил свои функции уже довольно давно, а нижняя палата последовала за ним в результате минувших выборов" [Коновалов, 2004].

Сравнивая Думу, пришедшую после третьеиюньского переворота 1907 г. с предшествующими, Милуков писал об "измельчании политической деятельности", которое отбивало вкус к ней у бывших ее участников: "Политика большинства Думы была отвратна, роль оппозиции, особенно поначалу, казалась бесплодной и второстепенной, характер думской работы - мелким и будничным" [Милуков, 1990, с. 40]. Наш современник мог бы сказать о последнем парламенте не менее зло. Правда, для такого превращения не понадобился государственный переворот. Эпоха Ельцина достаточно органично переросла в следующую эпоху, о перспективе которой говорить еще рано. Есть, однако, обстоятельство, которому победители не склонны придавать значение и на которое справедливо обращает внимание Л. Шевцова: "Выдавливание из российской политики всех политических сил, кроме бюрократии, создает почву для появления радикализма любого толка - от либерального до левого и националистического... Беспомощная оппозиция - это беда российской власти и угроза для единственного политического института - президентства... Бессилие всеислия - эту аксиому доказывал, но, видимо, не доказал Ельцин, а до него напрасно доказывали другие" [Шевцова, 2004].

Люди, в руках которых вновь оказалась сконцентрированной колоссальная власть, и их лидер, конечно, отличаются от царских бюрократов и сталинских костоломов - все же на дворе XXI столетие. Некоторые из посланных ими сигналов можно, наверное, истолковать так: ролевые функции демократических партий, многопартийного парламента, общественных ограничителей беззакония, наряду с задачами, для решения которых эти институты предназначены, мы берем на себя, а отсутствие серьезных ограничителей власти облегчает решение всех этих задач. Верно ли такое истолкование и даже если верно, можно ли таким образом и такими силами решить хотя бы частично и временно стоящие перед нашим обществом проблемы - открытый вопрос. Веру в то, что для решения сложных общественных проблем лучше всего подходит просвещенный абсолютизм, разделяли некоторые далеко не отсталые наши соотечественники. Беда только в том, что абсолютизм очень редко оказывается достаточно просвещенным. А пока приходится констатировать, что развитие российского парламентаризма опять оказалось отброшенным на исходные рубежи. История парламентаризма в России и к началу XXI в. остается повестью о несбывшихся надеждах и упущенных возможностях.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Витте С. Ю.* Воспоминания. М., 1960.  
Государственная Дума. 1906 - 1917. Стенографические отчеты. В 4 т. Т. 1. М., 1995.  
*Дякин В. С.* Был ли шанс у Столыпина? СПб., 2002.  
*Ельцин Б.* Президентский марафон. М., 2000.  
*Коновалов А.* Политический постмодерн: выборы как инсталляция // Независимая газета. 2004. 27 января.  
*Милуков П. Н.* Воспоминания. В 2 т. Т. 2. М., 1990.  
Первый Съезд народных депутатов СССР. Стенографический отчет. В 6 т. Т. 1. М., 1989.  
*Пименов Р. И.* Происхождение современной власти. М., 1996.  
*Селунская Н. Б., Бородин Л. И., Григорьева Ю. Г., Петров А. Н.* Становление российского парламентаризма начала XX века. М., 1996.  
*Шевцова Л.* Вперед, в прошлое! или Манифест стагнации // Известия. 2004. 25 февраля.  
*Шейнис В. Л.* Состязание проектов (К истории создания российской Конституции) // Общественные науки и современность. 2003. N 6.  
*Шейнис В. Л.* Тернистый путь российской Конституции // Государство и право. 1997. N 12.  
© В. Шейнис, 2004