



В.Л. Шейнис

СОВРЕМЕННЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ЭТАПЫ ЭВОЛЮЦИИ

1990-й.
У истоков нового
парламентаризма

В мае 2000 г. исполнилось десять лет с момента открытия Съезда народных депутатов (СНД) России. Фантазия законодателя, одобренная в высших инстанциях КПСС, породила странную двухэтажную конструкцию: СНД – многолюдное (более тысячи человек) собрание депутатов, наделенное высшей властью, но созываемое раз в год или по случаю, и Верховный Совет – постоянно действующий двухпалатный орган, формировавшийся по предложениям территориальных делегаций на основе специальных квот. Тем не менее это сооружение стало исходной точкой нового российского парламентаризма, ибо на волне общественно-политического подъема депутаты были избраны по новому закону, в ходе сравнительно свободных и во многих округах действительно альтернативных выборов. Девять сессий СНД России в 1990–1993 гг., три Государственные Думы, избиравшиеся в 1993, 1995 и 1999 гг., – таковы основные вехи драматической истории российского парламентаризма, восстановленного после перерыва в 70 с лишним лет.

О Съезде, его роли и судьбе продолжают спорить участники и историки. Я думаю, что пора отказаться и от похвальных, и от уничижительных оценок, подойти к этому, безусловно, крупному событию с позиции Б.Спинозы: не плакать, не смеяться, но понимать. Съезд был таким, каким он только и мог быть, он просуществовал столько, сколько должен был просуществовать.

Варианты проекта Конституции, в которых одна из палат парламента была названа Государственной Думой, опубликованы в «Российской газете» (11 октября 1991 г.) и в «Аргументах и фактах» (март 1992 г., № 12). В апреле 1992 г. основные положения этого проекта, ранее утвержденного Верховным Советом РФ, были одобрены VI Съездом народных депутатов РФ (см.: Шестой съезд народных депутатов РФ. Стенографический отчет. М., 1992. Т. VС. 442)

Новый российский парламент начал расти не на возделанном поле и даже не на целине. Почва, на которой взошли первые слабые ростки российского парламентаризма в конце XX в., была изуродована бульдозером коммунистической диктатуры, залита асфальтом, укатана тяжелым катком. Историческая традиция прервалась, имена и дела первых русских конституционалистов-парламентариев канули в Лету. Люди, причастные к работе четырех Государственных Дум монархической России, не смогли передать память детям, ученикам, читателям; многие из них были убиты, а если умирали своей смертью, то в эмиграции. И хотя возрожденное название – Государственная Дума – появилось в ранних проектах Конституционной комиссии Съезда¹, о российском парламенте начала века знали лишь специалисты-историки. Политики – депутаты Съезда, если кого и вспоминали, то министров П.А.Столыпина и С.Ю.Витте, но не депутатов С.А.Муромцева, М.О.Герценштейна, П.Н.Милюкова, авторов выборгского воззвания.

Между тем у российских парламентов начала и конца века немало общего: жалобы на ограниченность полномочий, неспособность распорядиться даже бюджетом, проклятый вопрос о земле, которому никак не находится решения, явная или скрытая конфронтация с правительством и главой государства, правовой нигилизм с обеих сторон... Для полноты сравнения по аналогии с царским Госсоветом в середине 90-х годов появилась и недемократичная верхняя палата, наделенная правом вето. Конечно, в Думе изъясняются на языке, претерпевшем немалые трансформации, но многое до боли знакомо: от требований «ответственного министерства» до насмешливо-скептического отношения интеллигентной публики к думской клоунаде («И какую глупость в Думе/толстый Бобринский сморозил...») — издевался известный сатирик Саша Черный³; в эти строчки легко подставить ряд имен наших современников).

Саша Черный. Зеркало. Стихотворения. М.-Л., 1962. С. 83.

Главные причины такой похожести — нерешенность проблем конституционно-политического развития, которые Россия, став совершенно другой страной, перетасила из начала в конец века, а также младенчество нашего парламентаризма. Впрочем, по отношению к депутатам СНД и Верховного Совета России, миновавшим номенклатурный отбор, целинно-асфальтовая метафора точна не вполне. До них уже были СНД СССР, Межрегиональная депутатская группа, М.С.Горбачев, Б.Н.Ельцин и А.Д.Сахаров. Союзный парламент проложил первые борозды. Правда, некоторые из них криво, неглубоко и в местах, которые не могли дать культурных всходов.

СНД России, шедший вслед союзному, в особенности на первых своих сессиях, был исторически грандиозен, а также самовлюблен и недалководиден. Волна вынесла наверх и плеяду ярких политиков, не до конца представлявших, что они творят, и массу случайных людей, ничего не понимавших вообще, нажимавших на кнопки для голосования под влиянием всплеска эмоций. Достижения и провалы, взлеты, в которых заложены неизбежные падения, уживались в одних и тех же деяниях Съезда, особенно — в самых значительных. И даже сегодня, спустя десять лет, мы вряд ли располагаем весами, на которых можно надежно взвесить эти деяния. «Если бы знать...» — твердили чеховские герои. Но не знали. Так складывались обстоятельства. Таковы были люди. Напомню три знаменательных момента.

Реформаторская часть Съезда пришла с сахаровским лозунгом: «Вся власть Советам!»³. Это был вызов коммунистической тирании, по сути возвращение к лозунгу времен гражданской войны: «Советы без коммунистов», то есть советы, не подчиненные партии, хотя около 90% депутатов СНД состояли тогда в КПСС. Тактически лозунг стал мощным тараном, сокрушавшим не сломленную еще монополию партии, пресловутую 6-ю статью Конституции СССР, ее закреплявшую. На той стадии политической зрелости нашего общества, да и самих депутатов-реформаторов, вероятно, больше нечего было противопоставить монстру партия-государство, готовившему ответные удары.

³ См. Сахаров А.Д. Декрет о власти. — Тревога и надежда. М., 1990. С. 262–266; Создан избирательный блок «Демократическая Россия» (программа блока) // Огонек. 1990. №6. С. 17–18.

Стратегически же идея была абсолютно бесперспективна, более того – влекла за собой тяжелые последствия. Бесперспективна, потому что советской власти не существовало нигде и никогда, за исключением разве что кратковременных и локальных ситуаций; вся власть в демократическом обществе не может быть сосредоточена в руках одного института (модель идентитарной демократии становится наивной, как только мы выходим за пределы маленького полиса). Опасна, ибо она освятила приход на смену 6-й статьи – статьи 104-й российской Конституции (СНД РФ «правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации»)⁴. И хотя Съезд ввел в наше конституционное устройство разделение властей и президентство, эта статья принесла немало зла в контексте конфликтов 1992–1993 гг. Мифы в политической жизни редко бывают безобидны. Этот миф обильно сдобрен кровью.

⁴ Конституция (Основной закон) Российской Федерации. 1993. С. 46.

День 12 июня отмечается как главный национальный праздник России. Празднуется, конечно, не обретение никогда не ставившегося под вопрос (во всяком случае, с XV в.) суверенитета, а практически единогласное утверждение Декларации о независимости I СНД России. Поскольку соотношение сил между реформаторами и консерваторами на союзном и российском Съездах было разным, декларация о суверенитете выводила территорию России из-под неограниченной власти консервативной бюрократии, доминировавшей на союзном уровне, закрепляла тогда еще не очевидную необратимость перемен, пришедших с горбачевской перестройкой. Она стала юридической основой противодействия попытке реакционного госпереворота в августе 1991 г. «Без нее Горбачева сняли бы реставраторы черносотенного сталинизма», – утверждает сегодня автор первого наброска Декларации⁵. Это с одной стороны.

⁵ Волков Л. Не могу молчать! // Независимая газета. 10.06.2000.

А с другой – Декларация стала главнейшей предпосылкой распада СССР, сигналом для сепаратистов всех республик. Этот акт оправдывают тем, что первый импульс распаду Союза дал принятый в апреле 1990 г. Верховным Советом СССР закон, уравнивший права союзных и автономных республик, он заключал в себе угрозу распада РСФСР. Пусть так, но все-таки закон этот предусматривал реорганизацию государственной власти, вредную и опасную, но внутри СССР, а декларация с ее тезисом о верховенстве российской Конституции и законов над союзными была прямым вызовом государственному единству Союза республик. С конституционной точки зрения суверенитет республики в составе федеративного государства, каким был СССР, – такой же нонсенс, как суверенитет Татарии, Башкирии или Чечни в составе России. Разделены могут быть полномочия государственных органов, но не суверенитет над одной и той же территорией. Разрыв экономических, культурных, семейных связей, разделенность русского народа, безумные взрывы дикарского национализма, зловещий потенциал державного реванша, восточные деспотии, возникшие в Средней Азии, – и это далеко не все последствия распада СССР.

Еще один эпизод – избрание Б.Н.Ельцина с третьей попытки и с перевесом в 4 голоса председателем Верховного Совета РСФСР, проложившее путь к его президентству. Это была победа российских демократов над старой коммунистической бюрократией, бездарность и беспомощность которой отчетливо проявились в том, что она так и не сумела выдвинуть альтернативную Ельцину фигуру, приемлемую для съездовского «болота». Российские демократы добились того, чего не сумела сделать их предшественница – межрегиональная депутатская группа на союзном Съезде. При всей противоречивости фигуры Ельцина, его взглядов и привычек, он, как показали последующие события, усвоил и сохранил приверженность важным демократическим ценностям.

Но это была и победа части республиканской гражданской и военной бюрократии, самоутверждавшейся в соперничестве с бюрократией союзной. В ходе трех туров голосования от прокоммунистического массива откалывались одна группа бюрократии за другой. В свете телевизионных прожекторов депутаты шумно поддерживали Б. Ельцина, а за кулисами, как мы теперь узнали, по всем правилам аппаратной техники велась обработка потенциальных перебежчиков – выдавались обещания постов и не только. К чести некоторых демократических депутатов следует сказать, что поиск демократической альтернативы Ельцину велся, звучали и предложения связать своего выдвиженца формально зафиксированными условиями. Впрочем, если бы до этого дело и дошло, скорее всего, Ельцин отнесся бы к таким условиям, как Анна Иоанновна в XVIII в. к подписанным было ею «кондициям» тогдашних придворных грандов – «верховников», столь нерасчетливо обменявших возведение императрицы на престол на обещание ограничить самодержавную власть. Демократы, создавшие тогда «Демократическую Россию», переоценили свою роль и влияние на дальнейший ход событий. Ельцин имел – и быстро расширил – политическую и кадровую опору, минуя демократов, а они все поставили на одну карту. С позиций сегодняшнего дня поведение демократов кажется крайне опрометчивым, но тогда они едва ли могли поступить иначе.

Развернувшаяся вслед за этим политическая борьба была борьбой не только за реформы, как утверждали (и в большинстве своем думали) демократы, но и за власть ради власти против старой элиты, а вскоре – и внутри расколовшейся новой.

Время после I СНД отчетливо разделяется на два периода: переходный (1990–1993) и стабилизационный (1994–1999), а в 2000 г., очевидно, начался третий этап. Попытаемся проследить различия между этими периодами по четырем позициям, которые, собственно, и выявляют роль нашего парламента, критические повороты в развитии нового российского парламентаризма. Это конституционные полномочия, структура и состав, отношения с другими центрами власти, отношение общества к парламентау. В обобщенном виде эти различия представлены в нижеследующей схеме, вокруг которой организовано дальнейшее изложение.

Схема 1

	Переходный период (1990–1993)	Период относительной стабилизации (1994–1999)	Начало третьего периода (2000)
Конституционные полномочия	Максимально широкие	Резко ограничены	Неясная перспектива конституционной реформы
Структура и состав	Двухступенчатая структура: Съезд – Верховный Совет 12–15 аморфных фракций. Нарастающее противостояние «Коалиции реформ» и «Фронта национального спасения»	<u>Государственная Дума</u> 1994–1995 гг.: 8 фракций, 2–3 депутатские группы, нет устойчивого большинства; 1996–1999 гг.: 4 фракции, 3 депутатские группы. «Контрольный пакет» – у КПРФ и ее союзников. <u>Совет Федерации</u> 1994–1995 гг.: избранный гражданами; 1996–1999 гг.: сформированный из избранных руководителей региональных органов власти	<u>Государственная Дума</u> 6 фракций, 3 депутатские группы. Разделение на три количественно равные части. Ключевые позиции – у проправительственных, пропрезидентских объединений. <u>Совет Федерации</u> Переход к назначаемым представителям региональных органов власти
Отношения с другими центрами власти	1990–1991 гг. – конфликт с партийно-государственными структурами СССР; 1992–1993 гг. – обостряющийся конфликт с президентом, завершившийся кровопролитием	Вялотекущий конфликт с президентом	Управляемая Дума, подчинившийся Совет Федерации
Отношение общества к парламенту	От энергичной массовой поддержки к расколотому восприятию	Неодобрение, недоверие, понижающиеся рейтинги	Низкий уровень доверия и поддержки

**1990–1993 гг.
Начало пути**

⁶ Конституция (Основной закон...). С. 49.

СНД РСФСР–РФ очень быстро присвоил себе почти неограниченные конституционные полномочия. 104-я статья Конституции уже упоминалась. Следует добавить, что в 107-й статье за Верховным Советом были закреплены законодательные, контрольные и распорядительные функции⁶ – и все это реализовывалось не только на бумаге. В реальности, конечно, действовали ограничители. До августа 1991 г. – союзные партийные и государственные структуры. После августа 1991 г. постепенно вызревал и разразился взрывом новый конфликт – с российским президентством. И все же претензии Съезда на всю полноту власти имели веское (хотя и оспаривавшееся) конституционное обоснование.

Парламент в этом столкновении был обречен на поражение. Он не смог не только консолидироваться, но и элементарно политически структурироваться: полтора десятка фракций, в большинстве своем не имеющих программной ориентации, с рыхлой организацией, без дисциплины не только голосования, но и посещения фракционных заседаний, десятки постоянно мигрировавших между фракциями депутатов – все это было пародией на политическую организацию. Большинство, возникшее в начале работы I СНД, довольно быстро оказалось размытым, новое же большинство было ситуативным и неустойчивым. Десятки, если не сотни часов Съезд посвятил поправкам к Конституции. Плодом этих усилий стало трещащее по швам лоскутное одеяло, так как всякий раз при голосовании появлялось во многом случайное большинство⁷. Даже в экстремальной ситуации роспуска Съезду не удалось противопоставить нелегитимному президентскому указу легитимное конституционное большинство депутатов. Так называемый «X Съезд» в сентябре–октябре 1993 г. так и остался незаконным, а его решения были не только политически, но и юридически ничтожными⁸.

Президентство, сотворенное альянсом российских демократов и новой номенклатуры на Съезде для сокрушения общего противника, вскоре стало Съезду помехой. Возникло противостояние, многократно повторявшееся в истории разных революций и контрреволюций (классические примеры – Франция 1848–1851 гг., конфликт Бисмарка с прусским ландтагом в 1850–1860-х годах) и обычно заканчивавшееся победой исполнительной власти. Сведение произошедшей схватки к столкновению демократов-реформаторов с национал-коммунистами упрощает дело. Осенью 1993 г. на карту действительно были поставлены многие демократические завоевания предшествовавших лет. Вместе с тем борьба вокруг «курса реформ» переплеталась с борьбой за власть ради власти.

Был ли СНД (и Верховный Совет) национал-коммунистическим? В известной мере да, ибо он стал опорой для всех сил, противостоявших реформам. В политической тактике депутаты оказались неизобретательны, периодически сосредоточивая огонь на «козлах отпущения», занимавших ключевые посты в окружении президента: сначала Г.Бурбулис, затем Е.Т.Гайдар, А.Б.Чубайс... Так же меняли мишени демократы: Е.К.Лигачев, Н.И.Рыжков, М.С.Горбачев. Но лидеры парламентской оппозиции: Р.И.Хасбулатов, А.В.Руцкой, ее ведущий идеолог и правовец В.Б.Исаков (я хорошо помню, как враждебно он относился к «бешеным» из так называемого Фронта национального спасения, в котором объединились все реваншистские силы)⁹ не были ни правоверными коммунистами, ни убежденными националистами. Они повели борьбу за власть более искусно, чем президент, комбинируя конституционные и неконституционные методы. И в решающий момент, когда холодная война стала горячей, не отшатнулись от примкнувшей политической и уличной шпаны, ринувшейся

⁷ Подробнее см.: Шейнис В.Л. Тернистый путь Российской Конституции // Государство и право. 1997. №12. С. 64–65.

⁸ В соответствии с Регламентом съезда, его заседания признавались полномочными, если на них присутствовало 2/3 депутатов. Перед каждым заседанием и после каждого перерыва должна была производиться перерегистрация. На IX съезде (март 1993 г.) общее число депутатов составляло 1037 человек. Две трети от этого числа – 691 депутат. По сообщению председательствующего, на момент открытия «X съезда» зарегистрировалось 638 депутатов. Ни на одном из последующих заседаний число присутствовавших депутатов не достигало необходимого кворума, а перерегистрация после перерывов, как правило, не производилась. См.: Москва. Осень-93. Хроника противостояния. М., 1994. С.105.

⁹ Отзвуки этого можно встретить также в мемуарах В.Б.Исакова. См.: Владимир Исаков. Госпереворот. Парламентские дневники 1992–1993. М., 1995. С. 298.

¹⁰ *Политический альманах России. 1997. М., 1998. Т.1. С. 384.*

¹¹ *По данным ВЦИОМ, полученным в июне 1993 г., считали, что Съезд народных депутатов заслуживает доверия 8,8% респондентов, не вполне заслуживает и совсем не заслуживает – 71,5%. Соответствующие показатели у Верховного Совета были 9,3 и 68,5%, тогда как у президента – 27,8 и 55,6%. См.: ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения. 1993. №4. С. 40–41. Фонд «Общественное мнение» в критические часы 4 октября 1993 г. дважды – до и после обстрела Белого дома из танков – задавал респондентам вопрос: «Кого Вы лично поддерживаете: президента или парламент?» Число поддерживающих президента за эти часы сократилось с 72 до 68%, парламент – с 9 до 6%. См.: 93. Октябрь. Хроника текущих событий: Век XX и мир. 1993. С. 129.*

1996–1999 гг. Неустойчивая стабилизация

¹² *Лишь в 1999 г., к концу срока полномочий Государственной Думы второго созыва удалось провести – и только лишь в первом чтении – единственную конституционную поправку, восстанавливавшую право парламента на создание расследовательских комиссий с необходимым объемом полномочий.*

на штурм мэрии и Останкино. Президент в критической ситуации, в немалой степени им же и сотворенной, выставил *ultima ratio regis* – стволы танковых орудий. Лобовое столкновение в 1993 г. стало неизбежным, в частности, потому, что российской исторической традиции внове была культура компромисса: вызывающей агрессии президента по отношению к Съезду противостояла «тихая» агрессия оппозиции, тоже готовившей на очередном, назначенном на ноябрь съезде государственный переворот.

Отношение общества к парламенту менялось. В 1990–1991 гг. он опирался на широкую поддержку энтузиастов: по призыву демократических депутатов сотни тысяч людей выходили на улицы. На апрельском же референдуме 1993 г. за досрочные перевыборы было подано 67,2% действительных голосов (43% зарегистрированных избирателей)¹⁰. Отказывая в поддержке Съезду, скомпрометированному его новым большинством¹¹, люди не переходили в другой лагерь. Они просто уходили из политики. Осенью 1993 г. проявилось полное равнодушие к судьбе разгоняемого парламента (исторически произошло возмездие за мародерство, которое учинил Верховный Совет России при ликвидации союзного Съезда в 1991 г.). Но победителям, приготовившимся отпраздновать победу на декабрьских выборах, тоже довелось испытать чашу позора во время «встречи политического нового года» в Кремле в ночь на 13 декабря 1993 г. и в последующие недели, когда в новоизбранную Думу пришла «третья сила» – толпа крикливых маргиналов во главе с политическим филгларом Жириновским.

Следующий период в истории нового российского парламентаризма заметно разделяется на два этапа: в 1994–1995 гг. парламент искал свое место в политико-правовой реальности, в 1996–1999 гг. Дума стала трибуной и плацдармом малосильной национал-коммунистической оппозиции. Вместе с тем парламент, действуя на своем главном – законодательном – поле с не очень высоким коэффициентом полезного действия, все же кирпич за кирпичом выстраивал новое здание российского законодательства. Эта деятельность была отмечена некоторыми достижениями, к их числу можно отнести утверждение ряда разделов Гражданского кодекса, законодательное оформление смешанной пропорционально-мажоритарной избирательной системы, некоторые экономические законы, в частности, о соглашениях по разделу продукции, открывавшие путь иностранным инвестициям в сырьевые отрасли (правда, законы в Думе серьезно ухудшились под давлением с разных сторон).

В новой Конституции полномочия Думы, по сравнению с Верховным Советом и Съездом, значительно уменьшены. Во-первых, у нее отняты не только распорядительные (что правильно), но и значительная часть контрольных функций (это идет вразрез с мировой традицией)¹². Во-вторых, ее законотворческая деятельность ограничена жесткими рамками: над нею возвышаются две инстанции, располага-

ющие правом вето. В-третьих, она делит представительские и законодательные функции с Советом Федерации, который по способу формирования и составу с 1995 г. парламентским институтом не являлся. В-четвертых, влияние Думы на политический курс государства также серьезно снизилось: она самостоятельно не может провести законы, даже проголосовав подавляющим большинством, а вотум недоверия правительству сопряжен с непереносимым для большинства депутатов риском досрочных выборов.

В отличие от СНГ, Дума политически структурирована, жестче, чем общество в целом. Однако конкретный расклад сил в первой и второй Думах делал палату малодеспособной. С одной стороны, процедура принятия важных для правительства решений всегда была сопряжена с поиском сложных комбинаций, договоренностей, подкупом голосов, что создавало атмосферу неуверенности, неустойчивости. С другой – в первой Думе контрольного пакета голосов не было ни у кого, а во второй он, хотя и не абсолютный, достался национал-коммунистам. Но и располагая относительным большинством, эта оппозиция не смогла предложить стратегической альтернативы правительственному курсу. В отсутствие политической воли и необходимой поддержки в стране, проигрывая каждый раз главные – президентские – выборы, эта оппозиция в парламенте освоила комбинированную тактику. По тем вопросам, где решения Думы не имели обязывающего значения, думское большинство выступало вызывающе, подчас провокационно. Но по значимым пунктам повестки дня, когда отрицательное голосование грозило досрочным роспуском Думы, оно предпочитало идти на компромисс, для реализации которого каждый раз выделялось достаточное число депутатов, голосующих вопреки официально заявленной позиции комфракции и ее союзников (по бюджету, доверию правительству и т.п.). Тем самым представительская функция парламента явно доминировала над законодательной. Это отвечало российской исторической традиции, в которой парламентские и квазипарламентские институты, такие, как Новгородское вече, Земские соборы, столь почитаемые поклонниками «особого пути» России, показушные Съезды Советов и Верховные Советы в лучшем случае могли выражать одобрение или неодобрение, но никогда не считали деньги в государственной казне и не занимались законотворчеством.

Все это убеждало Кремль в том, что с Думой он может не очень считаться, и предопределяло характер ее отношений с президентом и правительством. Основное конституционное изменение, на котором настаивала национал-коммунистическая оппозиция, – перевод правительства или его ключевых звеньев под контроль Думы – грозило в существовавших условиях разрушительными последствиями, если бы было осуществимо (Е.М.Примакову поддержка тезиса о «правительстве парламентского большинства» стоила поста премьера). Благо, в саму Конституцию встроен мощный механизм самозащиты. Конструктивная законодательная работа постоянно прерывалась

бессодержательными политическими демонстрациями, искусственно нагнетавшими напряженность и провоцировавшими конфликты (демонстрация Беловежских соглашений, попытка импичмента), разжигая которые оппозиция рассчитывала не на победу, а на сохранение электоральной базы.

Конечно, это вело к дискредитации парламента и парламентаризма. Среди большинства институтов, об отношении к которым проводил опросы ВЦИОМ (правительство, региональные и местные органы власти, армия, профсоюзы, органы безопасности, СМИ и др.), рейтинг парламента был самым низким. В июне 1994 г. лишь 5,4% опрошенных полагали, что Федеральное Собрание заслуживает доверия, в то время как 64,7% считали, что не вполне и совсем не заслуживает, в сентябре 1999 г. – 4,3 и 71,4%, соответственно¹³. Ниже были только показатели доверия Б.Ельцину и политическим партиям. Можно сказать, что такое отношение к парламенту было несправедливым, не учитывающим его реального вклада в государственную деятельность, прежде всего, в сфере законотворчества. В отличие от большинства стран устоявшейся демократии, где основную работу в этой области выполняют правительства, в России преобладающая часть законов иницируется и разрабатывается в Думе. Шаг за шагом, не без досадных срывов и нередко не слишком компетентно, парламент (в первую очередь Дума) создавал новое российское законодательство, худо-бедно, но все же отвечающее условиям рынка и политического плюрализма. Он работал в юридической пустыне, возникшей после того, как оказалась совершенно непригодной «социалистическая законность». Возвращаясь назад, следует подчеркнуть, что и СНД, и Верховный Совет образца 1990–1993 гг., так ярко проявившие политические амбиции, слабый профессионализм и неустойчивость и так бесславно, трагически закончившие работу, внесли свой – и немалый, все еще недооцененный – вклад в создание правовых основ постсоветской России, ее экономического и политического устройства. Безусловно, вошедшее в моду пренебрежительное отношение к парламенту отразило и низкий уровень политической культуры общества, и воздействие «госзаказа», исполняемого СМИ, и погоню невзыскательных журналистов за броскими материалами. Но немало потрудились для этого и депутаты.

О социальном и экономическом развитии России в период работы Дум двух первых созывов сказано немало жестких и справедливых слов. При этом, однако, нередко упускается из виду главное. Исторический опыт осени 1993 г., при всем его трагизме, и новое соотношение сил, при всей его неустойчивости, табуировали для основных участников борьбы прямой выход за границы конституционного поля, хотя не раз противоборствующие силы вплотную подходили к этой грани. Общество стало привыкать к тому, что – вопреки известному афоризму Бисмарка – спорные вопросы лучше решать речами и голосованиями в парламенте, чем «железом и кровью», привыкать к тому,

¹³ ВЦИОМ. Мониторинг общественного мнения. 1994. №5. С. 58–59; 1999. №6. С. 62–63.

что легитимация власти происходит только из всеобщих выборов, какие бы претензии к их проведению не предъявлялись. Политическая культура России начала обогащаться опытом парламентаризма.

2000-й. Новая расстановка сил

Сейчас трудно и еще рано определять содержание и историческое место нового, третьего периода в развитии российского парламентаризма, но едва ли можно сомневаться в том, что думские, а за ними президентские выборы 1999–2000 гг. обозначили важный этап. Конституционные полномочия Думы пока остаются прежними. Их расширение или сужение, равно как и порядок выборов в Думу, предсказать очень трудно. Более вероятно, что в ближайшей перспективе серьезных изменений не произойдет. Политическая же конфигурация внутри Думы изменилась радикально. Создалась ситуация, отдаленно напоминающая расклад сил в III Государственной Думе, избранной в 1907 г. Доминирующее положение в ней занимали «правоцентристы» – октябристы не потому, что у них было больше голосов, а потому что, имея возможность формировать большинство, объединяясь то с правыми, то с кадетами, они занимали стратегически выгодную позицию. Отличие, однако, – притом в пользу нашей верховной власти – заключается в том, что органичными, «своими» для царского двора и назначаемого им правительства были фланговые, правые фракции, а Кремль сегодня опирается на «центр» – фракцию «Медведь» и группу «Народный депутат», занявших ключевые позиции. Формально у этих двух объединений даже вместе с жириновцами, благосклонность которых элементарно покупается, в наличии 161 мандат (36%), что большинства не составляет. Но эти фракции могут контролировать любое голосование, привлекая то один фланг – коммунистов и их союзников, владеющих 29% мест (как это произошло в январе 2000 г. при разделе руководящих постов в Думе), то другой – фракции ОВР, СПС, «Яблоко» и депутатов группы «Российские регионы» (32%). Поскольку политически второй фланг весьма разнороден, объединение там кратковременно и ситуативно (как это было в дни январского кризиса в ответ на нанесенные обиды), а альянс с коммунистами, во всяком случае для СПС и «Яблока», невозможен, пропрезидентские объединения (а точнее, их вдохновители и организаторы за стенами Думы) получили такую свободу маневра, какой не было ни у кого за прошедшие десять лет. В результате возможно снижение, если не исчезновение конфликтности между ветвями власти, но на основе не взаимодействия, а безусловного доминирования одной из них. Государственная Дума впервые стала управляемой¹⁴.

С точки зрения текущей законодательной работы произошедшее нельзя оценивать однозначно. Один из наиболее заметных лидеров молодого поколения парламентариев В.Рыжков не без горечи констатирует: «Госдума поскутчела, подурнела, стала более серой, менее яркой»¹⁵. Иначе, собственно, и быть не могло, раз в условиях резко усилившегося прессинга в палату было имплантировано немалое чис-

¹⁴ Подробнее см.: Шейнис В. Третий раунд. К итогам парламентских и президентских выборов // МЭиМО. 2000. №9; Viktor Sejnis. Wie Russland gewählt hat. Zum Fazit der Parlaments- und Präsidentschaftswahlen. Dezember 1999 / März 2000 // Osteuropa. 2000. №7. S. 768–771.

¹⁵ Независимая газета. 29.07.2000.

ло людей несамостоятельных, зависимых, прошедших чиновничий отбор, ушли многие зарекомендовавшие себя известные политики разных направлений. Парадокс, однако, состоит в том, что именно в этой, интеллектуально и профессионально более слабой палате началось продвижение важных законодательных актов, которые при ее прежнем составе были непроходимы: ратификация СНВ-2, Налоговый, Земельный, Уголовно-процессуальный кодексы, конституционный закон «О чрезвычайном положении» и др.

Преобладание правящей партии в парламенте – нормальное явление и в парламентских, и в президентских республиках, но российская ситуация отличается в двух отношениях. Во-первых, у нас не парламент и не правящая партия сформировали исполнительную власть, а эта власть создала удобный для себя парламент, да и доминирующую в нем квазипартию. Во-вторых, сама эта партия по сути виртуальна, так как к моменту своей победы на выборах она не имела ни членской массы, ни активистов-организаторов, ни сети партийных ячеек, ни заявивших о себе в политике лидеров, ни внятной программы и всех прочих аксессуаров политической партии. Ее несущие конструкции – аппараты федеральных структур (Министерство по чрезвычайным ситуациям, силовые ведомства и др.) и тех губернаторов, которые ориентировались на «Медведя». Хотя в последние месяцы эта партия энергично создает собственные организации, в обозримый период она будет оставаться придатком нашей кланово-клиентельной структуры, менее всего способным участвовать в преобразовании последней в партию парламентского типа.

Новая расстановка сил в Думе изменила отношения между нею и президентом. Давление, которое Ельцин перемежал редкими заигрываниями, сменилось маневрированием. Радость коммунистов в связи с добытыми ими сверх пропорциональной квоты комитетами прошла. Теперь они огорчены тем, что один за другим принимаются законы, которые им раньше удавалось блокировать. Ряд важных голосований в Думе показал, что при определенных условиях президент и правительство могут рассчитывать даже на конституционное большинство. С одной стороны, это делает возможным внесение в Конституцию необходимых изменений, а с другой – создает определенные опасности.

Реформа Совета Федерации

Обеспечив тылы в нижней палате, президент занялся подавлением (или вытеснением с занятых позиций) иных автономных центров силы и влияния. Под ударом оказались губернаторы, олигархи, независимые СМИ. На повестке реформа парламента, за которой может последовать конституционная реформа. Быстро проведен закон, изменивший порядок формирования, а следовательно, – состав и влияние Совета Федерации (СФ) в государственных структурах. Закон этот не может быть оценен однозначно.

Нормальное функционирование парламентских институтов и федеративное устройство государства несовместимы с суверенитетами

субъектов Федерации (пусть даже не в чеченском, а в татаро-башкирском или дальневосточном вариантах), со своеволием региональных баронов, противоречиями федерального и региональных законодательств, с порядком, который председатель СФ определил как странную смесь авторитаризма и конфедерализма, поскольку каждый пятый закон, принятый в регионах, противоречит закону федеральному.

В 1993 г., когда закладывались основы нынешнего государственного устройства и проводились первые постсоветские выборы, была предпринята попытка превратить СФ в нормальную палату парламента. В два приема она была сорвана. Сначала Ельцин в последнюю ночь перед официальной публикацией проекта Конституции, выносившегося на референдум, вписал норму, в соответствии с которой в СФ от каждого региона входят «по одному представителю от представительного и законодательного органов государственной власти»¹⁶. Эта добавка была результатом размена в сложной игре, которую президент вел с местными лидерами «горячей осенью» 1993 г. В документе, провозгласившем разделение властей одной из основ конституционного строя, появилось серьезное противоречие. Затем это противоречие было усугублено Законом о порядке формирования СФ, принятым Думой в условиях колоссального давления и шантажа также под занавес – за несколько дней до парламентских выборов 1995 г.

В результате СФ утратил важные характеристики парламентской палаты, поскольку, во-первых, был нарушен конституционный принцип разделения властей – половину мест заняли руководители исполнительной власти в регионах. Во-вторых, другая половина палаты была отдана председателям региональных законодательных собраний, избираемым не на прямых, более демократических, а на двухступенчатых выборах. В-третьих, и те и другие хотя и располагали мандатом от избирателей, но мандат этот не предусматривал исполнения функций федеральных законодателей. В-четвертых, совмещение постов исключало возможность профессиональной законодательной работы на федеральном уровне, она перепоручалась никем не избираемым экспертам и чиновникам аппарата СФ. В-пятых, губернаторы были наделены депутатской неприкосновенностью (что для функционеров исполнительной власти противопоказано) и полномочиями по формированию власти судебной.

Защитники такого принципа формирования СФ приводят пример германского бундесрата, что неправомерно, ибо бундесрат по Конституции ФРГ (как и рейхсрат по Веймарской конституции) не является палатой парламента и не имеет столь широких полномочий в законодательном процессе, как СФ, а его члены парламентской неприкосновенностью не пользуются.

Чтобы вернуть СФ парламентский статус, не посягая на текст Конституции, «Яблоко» предложило новую схему его формирования: выдвигают кандидатов в сенаторы указанные в конституции органы, а выбирает из них на альтернативных выборах народ. Но законода-

¹⁶ См. факсимильное воспроизведение текста Конституции с правкой Б.Н.Ельцина в: Конституционное совещание. Стенограммы, материалы, документы. М., 1996. Т.20. С. 42

тель пошел по иному пути. В принятом законе сделаны два шажка вперед: из законодательного органа исключены руководители исполнительной власти (правда, закон под давлением губернаторов серьезно ухудшен: назначение членов СФ от исполнительной власти не опосредуется одобрением законодательных собраний); СФ работает на постоянной профессиональной основе. Но тут же был сделан большой шаг назад: лица, избираемые гражданами (хотя и для исполнения иных функций), заменены назначенцами соответствующих органов, людьми, по сути, зависимыми¹⁷.

¹⁷ Подробнее см.: Виктор Шейнис. Как реформировать Совет Федерации // Независимая газета. 31.05.2000.

В качестве компенсации губернаторам было предложено участие в консультативном органе, созданном по указу президента, – Госсовете. Юридически трудно что-либо возразить против создания законсовещательного органа, в рамках которого регулярно будет осуществляться взаимодействие между президентом и влиятельными региональными политиками. Опасность, однако, заключается в том, что в лице Госсовета возникнет де-факто третья палата Федерального Собрания с таким политическим весом, что это может привести к дальнейшему умалению роли парламента.

Самая осторожная оценка реформы СФ сводится к тому, что она ослабила роль и значение парламента в системе сдержек и противовесов президентской власти. Каково было качество и вектор этого противовеса – иной вопрос, но сейчас более важно возвращение к прямым и всеобщим выборам членов СФ.

Эволюция партийной системы

Реорганизованный в соответствии с пожеланиями президента СФ и управляемая из Кремля Дума – таков наиболее общий итог развития нового российского парламентаризма на одиннадцатом году его существования. Основа современного парламентаризма – партийная система. Это правило, не знающее исключений. Если в первой половине 90-х годов могло показаться, что, несмотря на срывы и искажения, в России набирает силу процесс партийно-политического структурирования общества (такой вывод был сделан из сопоставления электоральных результатов на коротком отрезке 1990–1993–1995 гг.), то выборы 1999 г. принесли немалые разочарования. Значительную часть политического пространства заняли административно-клиентельные образования, которые партиями в собственном смысле не являются. О «Медведе» речь шла выше. По сути такова же природа конкурирующего объединения номенклатуры – «Отечество – Вся Россия». Возникнув по мановению дирижерских палочек в нужное время, эти два объединения сумели мобилизовать почти 37% избирателей¹⁸.

Единственная партия, имеющая разветвленную сеть организаций и активистов в регионах и получающая на выборах поддержку, количественно сопоставимую с голосованием за виртуальные «партии власти», – КПРФ. Но партия эта, с ее аппаратно-бюрократической организацией верхних и средних эшелонов, с ее абсолютно неадекватным современным условиям лидером, с ее опорой на отмирающие

¹⁸ Выборы депутатов Государственной Думы ФС РФ. 1999. Электоральная статистика. М., 2000. С. 121–122.

силы и идеи, – по генезису антипарламентская, она не является таким противовесом правящим силам, с которым можно было бы связать перспективы демократии и парламентаризма.

По-видимому, замысел кремлевских стратегов заключается в создании своеобразной двух- или, точнее, «полуторапартийной» системы, в рамках которой оппозиционные настроения абсорбирует и канализирует партия, действующая в национальном масштабе, но не имеющая никаких шансов прийти к власти. Так жила Италия несколько десятилетий, но в стране существовало развитое и исторически укорененное гражданское общество, а ИКП, главная партия оппозиции, изначально не была ортодоксальной и постепенно через еврокоммунизм пришла к социал-демократии. КПРФ эволюционирует совершенно по-иному – к национализму и державничеству. Правящей в России квазипартии, которая этим идеям сочувствует, хотя и в более цивилизованном виде, выгодно существование именно такой оппозиции. Январский (2000 г.) сговор в Думе, по-видимому, преследовал более далеко идущие цели, чем раздел постов в комитетах.

В этой структуре, если она состоится и заменит систему ранней многопартийности 90-х годов (возникающие и распадающиеся протопартии, немногим из которых удалось выйти за пределы Садового кольца), нет места партиям демократической оппозиции. Складывающийся режим старается маргинализировать их. Электоральные результаты 1999 г., СПС, относительно успешные, и «Яблока», достаточно разочаровывающие, свидетельствуют, что эти устремления не беспочвенны. Создание коалиции из двух наиболее влиятельных демократических организаций продиктовано ситуацией, когда поставлено под вопрос не только их собственное выживание, но и сохранение организованных сил демократии в российской политической жизни вообще.

Еще один опасный симптом – нарастающее в обществе недоверие к партиям. Желание увидеть на выборах вместо партийных списков «штучных», будто бы независимых, кандидатов констатируют все социологические опросы. Существуют и объективные причины. Многие кандидаты в одномандатных округах, в том числе тесно связанные со своими организациями и вступающие после избрания в соответствующие думские фракции, в ходе выборов предпочитают не афишировать эти связи и выдвигаются от «групп избирателей». Среди выигравших выборы таких в 1999 г. была половина. Все шесть партий, преодолевших 5%-ный барьер, в одномандатных округах провели меньше кандидатов, чем по спискам («Медведь» – 4% против 23%, СПС и «Яблоко» по 2% против 8 и 6%)¹⁹.

В этой связи особую тревогу вызывают вновь зазвучавшие предложения заменить смешанную пропорционально-мажоритарную систему голосования, которая сегодня остается едва ли не единственным катализатором образования партий, – чисто мажоритарной. Если оценивать вещи реально, то Кремль, опираясь на общественные настро-

¹⁹ Там же, с. 230–233.

ения и враждебность региональных элит к федеральным партиям, имеет реальную возможность сломать действующую избирательную систему. Такие сигналы уже прозвучали. Пока этого не сделано единственно потому, что в такой реформе сейчас не видят необходимости. Однако если после реформы СФ начнется реформа Думы, о которой заговорили обиженные губернаторы, на положительном развитии российского парламентаризма в обозримый период можно будет поставить жирный крест.

Начавшаяся реорганизация институтов государственной власти вновь сделала актуальной проблему изменения Конституции. При тихая было дискуссия разгорается с новой силой. Законы, принятые по инициативе президента, выходят за рамки Конституции — утверждают одни. Законы эти, может быть, и выдерживают тест на конституционность, но идти дальше, рационально выстраивать взаимоотношения властей без серьезной корректировки Конституции нельзя — заявляют другие. Если к этому добавить, что в течение всех прошедших лет велась яростная кампания, обличавшая и Конституцию, и способ ее принятия, можно предположить, что конституционная реформа вот-вот сдвинется с места.

Наша Конституция нуждается в отдельных, осторожных, точечных поправках, корректирующих баланс властей, возвращающих парламенту контрольные функции, убирающих неопределенности в трактовке федерализма, укрепляющих самостоятельность правительства в проведении курса, согласованного между парламентом и президентом. Соответствующие поправки были подготовлены «Яблоком». Но время для проведения таких поправок, по-видимому, уже упущено («окно возможностей» существовало в 1997–1998 гг.). Сегодня оживилась идея, как кажется, более простого и радикального способа пересмотра Конституции посредством Конституционного собрания. Весьма опасное предприятие с непредсказуемыми последствиями. С самыми лучшими намерениями дав толчок этому процессу, можно получить крайне негативный результат, ибо безграничны возможности не только улучшения, но и ухудшения любого документа. До сих пор удавалось блокировать такие начинания на дальних подступах, задерживая принятие конституционного закона о Конституционном собрании, которое вправе все враз поломать и которое легко может это сделать в условиях социально-экономической нестабильности и резких изменений в политической конъюнктуре.

Сейчас эта опасность вновь возрастает. Группа депутатов, в том числе из демократических фракций, внесла новый законопроект о Конституционном собрании, что вызывает серьезную тревогу. Законопроект предусматривает номенклатурный порядок формирования Собрания и значительный перевес представительства верхней палаты над нижней, совмещение членства в Конституционном собрании с выполнением функций депутата или сенатора и т.д. Немаловажно, что отсутствуют гарантии представительного характера Рабочей палаты и

²⁰ Подробнее см.: Шейнис В. Осторожно — Конституция! // Российская Федерация сегодня. 2000. №17. С. 28–30.

Перспектива на завтра

Редакционной комиссии — органов, решения которых, как показывает опыт, во многом определяют итог работы. Необходимо предпринять серьезные усилия, чтобы приостановить продвижение этого опасного антидемократического проекта²⁰.

Федеральное Собрание вошло, хотя еще и не совсем органично, в политическую культуру России. Однако его будущее зависит от того, какая роль отведена ему в политической системе. Будет ли выстраиваться венчающая гражданское общество партийно-политическая структура, корректирующаяся на конкурентных свободных выборах, или же его существование превратится в поверхностный антураж, а реальная власть сосредоточится в руках президента и подобранного им окружения? В рамках такой системы — в политологии ее именуют «делегативной демократией» — глава государства получает непосредственно от избирателей, путем референдумов и опросов, даже не просто мандат, а карт-бланш на определение курса государственного корабля, да и на всевозможные перестройки самого корабля. Речь идет о бонапартистской модели политического устройства общества.

В пользу второго варианта работают мощные факторы. Во-первых, историческая традиция, сила привычки, стереотипы массового сознания, в которых в советские времена идеологема «жизнь за царя» сменилась формулой «вождь и народ». Во-вторых, новые сдвиги в общественном восприятии лиц, институтов и событий. Социологические опросы выявляют сейчас некоторое успокоение граждан, снижение катастрофических и тревожных ожиданий. Три четверти респондентов, представляющих, грубо говоря, весь корпус пришедших к урнам избирателей минус коммунистический электорат, по данным Российского независимого института социальных и национальных проблем, считают, что их жизнь в 2000 г. складывается удовлетворительно или хорошо²¹. Те же настроения отражены в исследованиях другого ведущего института — ВЦИОМа. Позитивные изменения связываются с приходом нового лидера. Высокие рейтинги (порядка 60% или даже 70%) нового президента (и даже рейтинги номинального руководителя «Медведя» С.Шойгу — до 40%)²² на фоне довольно пренебрежительного отношения к партиям и парламенту (хотя и его рейтинги в последние месяцы выросли, но это шлейф от общего повышения доверия к власти) — важнейший социальный резерв институтов власти, не связанный с развитием парламентаризма. Большинство граждан по-прежнему не видит истинного назначения парламентаризма, не ценит самостоятельности парламента.

Трудно сказать, как долго будет сохраняться такой уровень доверия. Поэтому Кремль торопится провести намеченную реорганизацию в государстве, ослабить или удалить с политического поля автономные и полуавтономные центры власти и влияния в кратчайшие сроки. Одни аналитики видят в этом благотворный процесс восстановления силы и авторитета государства: «...демократия и граждан-

²¹ Независимая газета. 13.07.2000.

²² Там же: Общ. газета. 10–16.08.2000.

ское общество в пределах, не мешающих достижению главной цели», – так выглядит оптимальная парадигма развития в глазах В. Третьякова²³. Другие, в том числе девять авторов привлечшего внимание «Обращения к обществу», констатируя, что «на рубеже XXI в. российское общество стоит перед очередным выбором – жить в авторитарном или подлинно демократическом государстве», предупреждают: «Под угрозой оказываются главные достижения последнего десятилетия: свободная пресса, свободное предпринимательство и самое главное – свободное мышление, дух независимости. Если эти тенденции не будут остановлены, логика конфликта между авторитарным инстинктом людей власти и демократическими чаяниями общества приведет либо к демонтажу основных завоеваний последнего времени, либо к параличу управления. Случится трагедия еще одного поколения»²⁴.

²³ *Независимая газета*. 11.07.2000.

²⁴ *Известия*. 9.08.2000.

Время эйфории, наивных восторгов, преувеличенных ожиданий, отмечавших 10–12 лет тому назад возрождение демократических и, в частности, парламентских институтов в России, прошло безвозвратно. Колоссальная дистанция отдаляет воссоздание формальных институтов и их первые, неуверенные шаги от их «самоподдерживающегося» роста, органичного развития, единственно возможная база которого – гражданское общество. «Чахлые цветы наших демократических прав и свобод, – справедливо замечает Ю. Левада, – никто не «завоевал» и никто не «даровал» народу от щедрот своих: они оказались побочным продуктом окол властных конфликтов периода распада партийно-советской системы и взаимной борьбы сил, далеких от демократических ценностей. Но ведь и в других странах и в другие времена такие ценности первоначально утверждались как побочные следствия борьбы за свои права и привилегии британских аристократов, американских плантаторов, русских дворян и т. д.»²⁵.

²⁵ *НГ-Сценарии*. №7. 12.07–2000.

Движение к гражданскому обществу, к истинному парламентаризму предполагает формирование организованных общественных сил, прежде всего демократических политических партий, для которых права и свободы, в том числе права личности и права меньшинства, – самоценность и которые имеют волю и механизмы, чтобы их защищать. Это исторически длинный и трудный путь. Дай Бог нашей стране вновь не свернуть с него в сотворении очередного мифа.