

Парламентаризм в досоветскую и постсоветскую эпохи: анализ и уроки
*Доклад на межвузовской научно-практической конференции «100-летие
российского парламентаризма: теория и практика».*

Уважаемые коллеги - преподаватели и профессора!

Уважаемые будущие коллеги - студенты!

Глубоко убежден: с точки зрения развития традиций демократической культуры, изучение истории и опыта парламентаризма - занятие крайне нужное и поучительное хотя бы по той причине, что ни в одной из так называемых цивилизованных стран мира демократия не существует без сильного парламента, тогда как во многих из таких стран она успешно обходится без Президента вообще. Специально говорю об этом потому, что в России до сих пор существуют «царистские иллюзии» и упования на власть, у кого они еще существуют, связываются с должностью Президента и людьми, которые эту должность занимают. Повторю: вопреки тому, что написано в Конституции РФ, президентская власть не может быть основой демократии, гарантом прав и свобод человека, Парламент же должен (а при определенных условиях и может) выступать такой основой.

Переходя непосредственно к теме доклада, позволю себе выдвинуть его главный тезис. В истории досоветского и постсоветского парламентаризма в России существует единство, как минимум, тройкого рода (если угодно, своеобразное триединство), порожденное одной общей социальной причиной фундаментального характера. Налицо также одно важное различие, вызванное по преимуществу фактором научно-техническим. Начнем с характеристики сходств.

1. И в досоветскую, и в постсоветскую эпохи развитие парламентаризма в России стало продуктом революции: в первом случае - свершившейся, а во втором - надвигающейся, так сказать, отбрасывающей свою тень вперед. Вопреки модным современным трактовкам, каким бы либералом ни был С. Витте или кто-либо из других членов Правительства (о либерализме Николая II и вовсе говорить не приходится), царский Манифест 17 октября 1905 г., а затем и Государственная Дума никогда не появились бы на свет, если бы не революция 1905 г. В год 100-летия Думы не принято вспоминать, что этот Манифест был издан в разгар всероссийской политической стачки как средство ее погашения и в известной мере достиг своей цели. Точно так же съезд народных депутатов России, который был созван в мая 1990 г., обязан своим происхождением революции будущей, кульминационными точками которой стали август 1991 и октябрь 1993 гг. Первую из этих кульминаций он пережил и даже вышел из нее

победителем, а вторая увенчалась его расстрелом из танковых орудий на глазах всего мира.

2. В обоих случаях развитие парламентаризма - это продукт определенной расстановки политических сил и борьбы между ними.

Второе сходство досоветской и постсоветской истории парламентаризма состоит в том, что и до, и после советского периода он развивался по нисходящей линии. Как известно, В. Ленин характеризовал политический строй России после 17 октября 1905 г. как конституционное самодержавие. И не без оснований: в соответствующем царском указе содержалась запись о том, что Государственная Дума подчинена императору. Тем не менее, наиболее сильными в досоветскую эпоху законосовещательными органами были Государственные Думы первого и второго созывов, а наиболее слабыми – третья и особенно четвертая. Это не помешало последней после Февральской революции на короткий период взять власть и сформировать Временное правительство.

Вопреки идеологизированным стандартным представлениям постсоветской эпохи, наиболее сильным и, пожалуй, единственным полноценным Парламентом в этот исторический период был Съезд народных депутатов и Верховный Совет России. Главным аргументом в пользу названных идеологизированных представлений, сторонники которых пытались доказать, будто Съезд и Верховный совет вообще нельзя назвать Парламентом, была ссылка на то, что советская система якобы исключает принцип разделения властей. Однако это утверждение, по меньшей мере, спорно по трем причинам.

Во-первых, в Конституции РСФСР (а затем – РФ) до конца работы первого Съезда народных депутатов действительно охранялась 104 статья, которая утверждала, что Съезд вправе принять к рассмотрению и решить любой вопрос. Однако – утверждаю это как народный депутат России 1990 – 1993 гг. – на практике эта статья не была применена ни разу, по умолчанию считалась недействующей. При решении конкретных вопросов и сам Съезд, и президентско-правительственные структуры, и Конституционный суд неизменно опирались на иные статьи основного закона.

Во-вторых, именно в наиболее развитой из известных демократических систем – парламентской – принцип разделения властей не рассматривается в качестве абсолютного. Так, при этой системе парламентарии от победившей партии или коалиции становятся членами Правительства, не утрачивая депутатского статуса. В России этот принцип применялся как раз при советской системе, тогда как после ее ликвидации был, что называется, вывернут наизнанку: в Совете Федерации II созыва (т.е. в «Палате регионов» Федерального Собрания России) по должности заседали губернаторы.

В-третьих, в Европе нового времени теория разделения властей была создана в политической науке именно для того, чтобы обосновать создание (или усиление) законодательной власти, и тем самым ограничить власть исполнительную (как правило, в лице абсолютного монарха). Напротив, в постсоветской России теория разделения властей была использована прямо противоположным образом, а именно, чтобы ослабить законодательную власть, максимально передав ее полномочия власти исполнительной в лице Президента. Другими словами, призывы «разделить власть» скрывали желание ее еще более сконцентрировать. В настоящее время успех этого замысла превзошел все ожидания. Согласно меткому замечанию одного из известных политических журналистов, в России больше нет не только четвертой власти, но также второй и третьей.

После принятия Конституции 1993 г., происходившего фактически в условиях государственного переворота (именно так определил действия Б. Ельцина Конституционный суд) и чрезвычайного положения новый российский двухпалатный Парламент оказался, как минимум, пятикратно «поражен в правах» – юридически и практически. Начнем с юридической стороны дела.

Во-первых, российские парламентарии, по крайней мере, дважды ограничены в праве законодательной инициативы. С одной стороны, согласно статье 104 Конституции РФ, «законопроекты о введении или отмене налогов, об освобождении от их платы, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет Федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства РФ».

До принятия Федерального конституционного закона «О Правительстве» сроки предоставления официальных заключений на проекты Федеральных законов нигде не оговаривались, и таких заключений приходилось ждать многими месяцами. К тому же документы, направляемые из Правительства в Парламент, нередко именовались не заключениями, а замечаниями (либо отзывами) Правительства РФ на такой-то законопроект. Это давало представителю Президента право утверждать на пленарных заседаниях Госдумы, что закон принимается в нарушение 104 статьи Конституции. В настоящее время срок представления Правительством РФ заключений на законопроекты, установлен законодательно, однако эта норма нарушается едва ли не с прежней регулярностью.

Помимо этого само финансово-экономическое обоснование многих законопроектов (без которого не возможно получить официальное заключение) создает трудно преодолимые для парламентариев проблемы технического характера. Правительству же эта система оставляет шанс объявить предложенное финансово-экономическое

обоснование некачественным и на этом основании отказать в представлении официального заключения.

Приведу наглядный пример из собственного опыта. Внося в Госдуму проект Федерального закона, получивший впоследствии просторечное наименование закона о монетизации, Правительство РФ приводило в расчетах данные о количестве тружеников тыла. Однако спустя год в ответ на направленный мною депутатский запрос о динамике численности тружеников тыла в стране (в целях разработки законопроекта о предоставлении им дополнительных социальных гарантий) был получен ответ, согласно которому такими данными Правительство РФ не располагает, ибо труженики тыла после 1 января 2005 г. не являются более федеральными льготниками!

Другое ограничение права законодательной инициативы состоит в том, что проект Федерального бюджета на очередной год, в котором выражена квинтэссенция экономической и социальной политики государства, не может быть внесен в Госдуму никем, кроме Правительства и, следовательно, парламентским комитетам волей-неволей приходится выбирать варианты его частичного исправления, а то и просто ретуширования правительственного экономического курса вместо того, чтобы предложить ему принципиальную альтернативу. Попытки некоторых политических сил («Яблоко», Народно-патриотический союз России и др.) предложить Парламенту альтернативные проекты бюджетов по преимуществу были PR-акциями и по Конституции не имели шансов быть рассмотрены Госдумой.

Во-вторых, согласно действующей Конституции, российский Парламент не наделен правом официального толкования не только основного закона страны, но также Федеральных конституционных законов и Федеральных законов. В парламентской практике более или менее развитых стран подобная ситуация – крайняя редкость. По общему правилу, официальное толкование законов дают те, кто их принимает. В России же этим правом наделен лишь Конституционный суд, а фактически законы долгое время трактовались Президентом и его окружением, причем сплошь и рядом совершенно произвольно. Конституционный же суд в лучшем случае подтверждал либо опровергал президентскую трактовку по запросам Парламента, иногда спустя многие годы. Так было, например, с запросом о правомерности действий Президента Б. Ельцина в период первой Чеченской войны, когда Конституционный суд, за исключением четырех его членов, к удивлению всей страны признал, что Президент действовал в пределах своих полномочий.

Излишне говорить о том, что попытки депутатов Госдумы ввести в различные законопроекты нормы о праве Парламента толковать принимаемые им законы неизменно отклонялись Президентом России.

В-третьих, ни российский Парламент в целом, ни Государственная Дума – в частности, не наделены правом контролировать исполнение законов. В мировой парламентской практике подобная ситуация также должна быть признана уникальной. В условиях сколько-нибудь демократической системы контрольная функция входит, так сказать, в «джентльменский набор» полномочий любого законодательного органа. В свое время автор этих строк входил в число разработчиков поправки к статье 102 Конституции РФ, предполагавшей наделение контрольными функциями Совета Федерации как специально созданной Палаты регионов. Однако эта попытка расширить полномочия Парламента, как и все другие, закончилась ничем.

Таковы три главных юридических ограничения российского парламентаризма, однако существуют еще, как минимум, два ограничения фактических.

1. За редким исключением российский Парламент не в состоянии добиться того, чтобы законопроект стал законом без согласия Президента. Президент же в абсолютном большинстве случаев отклонял законы, направленные на защиту социальных прав граждан. Так, в период президентских полномочий Б. Ельцина из девяти законов в области образования, доходивших до главы государства, с первого раза был подписан лишь один. В свое время получали президентское вето:

- обе редакции закона РФ «Об образовании»;
- Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»;
- ФЗ «О выплате пенсий за выслугу лет работникам образования, занятым педагогической деятельностью в школах и других учреждениях образования для детей»;
- ФЗ «О государственной поддержке начального профессионального образования»;
- ФЗ «Об образовании лиц с ограниченными возможностями здоровья (специальном образовании)»;
- ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и т.д. и т.п.

Сколько раз в тот же период отклонялись законы, предусматривавшие повышение минимальной зарплаты или минимального размера пенсии, просто не счесть.

Согласно Конституции, для того, чтобы преодолеть вето Президента, требуется две трети голосов в обеих палатах Парламента. Причем кривая частоты случаев такого преодоления неизменно шла вниз с каждым новым составом Государственной Думы и Совета Федерации. Наиболее высокие показатели в этом отношении имеет Федеральное Собрание созыва 1993-1995 гг., когда не только Госдума, но и Совет Федерации избирались непосредственно населением страны. Именно в этот период путем преодоления президентского вето был принят целый ряд законов, с помощью которых

депутаты пытались установить дополнительные социальные гарантии для отдельных категорий граждан в качестве своеобразной «подушки безопасности», смягчающей удары невиданного по глубине и длительности в истории мирного времени экономического кризиса.

Второму составу Федерального Собрания преодолеть вето Президента удавалось гораздо реже, ибо, во-первых, вопреки мифам о прокоммунистической Думе, общее число депутатов фракции КПРФ и союзных ей Агропромышленной группе и группе «Народовластие» никогда не достигало простого большинства, не говоря уже о двух третях, а, во-вторых, состоящий из региональных лидеров Совет Федерации был много более управляемым (чем выборный) с помощью «кнута и пряника» бюджетных трансфертов или отказа от их предоставления.

В Госдуме третьего созыва кривая частоты преодоления президентского вето падает до нуля. В Госдуме четвертого созыва правящая партия обладает двумя третями голосов, достаточными до преодоления вето Президента и проведения тем самым самостоятельной внутренней и внешней политики. Однако ситуация изменилась настолько, что подобным образом вопрос никем и никогда не ставился.

Конституционная норма о преодолении вето Президента двумя третями голосов обеих палат Парламента в мировой практике отнюдь не уникальна. «Национальная специфика» отечественной политической системы состоит в другом: как иногда говорят, на Западе победившая на выборах партия формирует Парламент, а затем Правительство, а в России Правительство (точнее, администрация Президента) формирует парламентское большинство, а затем партию, побеждающую на следующих выборах. Соответственно, согласно остроумному замечанию, на Западе партия власти - это партия, которая имеет власть, а в России - это партия, которую имеет власть. Такая инверсия политического процесса является одной из главных причин неполноправного положения отечественного Парламента в системе разделения властей.

2. В 1990-х г.г. даже в тех случаях, когда в обеих палатах Парламента набирались необходимые для преодоления вето две трети голосов, долгое время «гаранта Конституции» было невозможно заставить исполнить ее элементарное требование - подписать соответствующий закон. В ход шли регламентные ухищрения: депутатов обвиняли то в неоднократном возвращении к голосованию по одному и тому же вопросу, то в неточности формулировок при постановке его на голосование, то в голосовании бюллетенями «не такими, как надо», то вообще считали «по головам». При этом не помню ни одного случая, когда бы подобный «поголовный учет» проводился при рассмотрении в зале законопроектов, внесенных Президентом либо Правительством. Зато эта

сомнительная процедура каждый раз пускалась в ход, когда Парламент пытался преодолеть вето Президента либо рассматривал «неудобный» для него Федеральный конституционный закон. Понятно, что в IV Государственной Думе необходимость в подобной практике отпала, однако невозможно исключить ее возобновление в случае изменения расклада политических сил в одном из следующих составов палаты.

Подводя итоги сказанному, следует заметить, что при действующей Конституции и существующей политико-юридической практике российская Государственная Дума никак не может претендовать на статус ведущей палаты полноценного Парламента. Соответственно, и российский политический режим, согласно азбуке политической науки, никак не может характеризоваться как режим демократический, но в лучшем случае – как авторитарно-демократический, т. е. авторитарный – по существу, демократический – по форме легитимации власти. Политическая наука, включая ее классика Макса Вебера, давно выработала для подобных режимов специальный термин – мнимый конституционализм.

Нисходящий характер развития отечественного парламентаризма в досоветскую и постсоветскую эпоху, формирование законосовещательных органов вместо законодательных (в первом случае – де-юре, а во втором – де-факто) – это лишь частное проявление общей закономерности, свойственной социально-политическим революциям нового и новейшего времени. Эта закономерность – смена режима революционной демократии режимом революционного или постреволюционного авторитаризма либо, в экстремальном случае – диктатуры.

Отмечу, между прочим, что либеральный «плач» по свободе ельцинского периода, которая была «задушена силовиками», – это примитивизм, выделяющийся низким уровнем даже на фоне постсоветской эпохи. В действительности авторитаризм стремительно нарастает не потому, что к власти пришли «силовики», но как раз наоборот, «силовики» приходят к власти потому, что на смену периоду весьма относительной революционной демократии приходит время постреволюционного авторитаризма, когда они оказываются востребованными.

Третье потенциальное совпадение в истории досоветского и постсоветского парламентаризма (на сей раз потенциальное) состоит в том, что его слабость и недоразвитость в одном случае способствовала, а в другом может оказаться фактором, способствующим возникновению новой революции.

Как известно, с точки зрения теории легитимации конфликта, в современном обществе Парламент представляет собой одно из ключевых средств такой легитимации. Переводя на обыденный язык устоявшиеся в политической науке представления, обычно

утверждают: чем больше дискуссий в Парламенте, тем меньше столкновений на улицах, и наоборот. В еще более популярном изложении эта мысль звучит так: если «пар» из социального «котла» не выпускать хотя бы в «свисток», не миновать взрыва. Статистически эта теорема политической науки была доказана в период 1917-1920 г.г., когда наиболее мощные революционные движения потрясли именно государства с авторитарными политическими режимами и слабыми (или вообще законосовещательными) Парламентами: Россию, Германию, Австро-Венгрию и др. В то же время странам с более развитой демократией (Великобритания, США, Франция) удалось политических революций избежать.

В настоящее время построение «вертикалей власти», полный контроль над Госдумой и Советом Федерации, «зачистка» информационного поля путем почти полной ликвидации не контролируемых государством электронных СМИ, новое избирательное законодательство, многократно затруднившие легальное участие граждан в политическом процессе, и т. п., - все это явные шаги в направлении делегитимации политических конфликтов, резко повышающие вероятность их нелегального разрешения. В связи с принятием законов, регулярно «завинчивающих политические гайки», автору этих строк неоднократно приходилось заявлять на пленарных заседаниях Госдумы приблизительно следующее.

В России в последнее время существует антиоранжевая «паранойя», когда политическая элита усиленно ищет организаторов и участников будущих революций. Могу указать точный адрес: Правительство Российской Федерации! Весь опыт закона «о монетизации» и других антисоциальных законодательных актов показывает: никто другой, кроме Правительства, народ российский на улицы вывести не способен, а потому призываю власть не раскачивать лодку, на которой она плышет.

Исходя из всего сказанного, рискну дать политический прогноз: в ближайшей и среднесрочной перспективе возникновение новой революции в России крайне маловероятно, однако в перспективе долгосрочной линия власти на делегитимацию конфликтов, попытка перекрыть все клапаны политической «паровой машины» способна привести к ее взрыву.

В заключении остановимся на главном отличие досоветского парламентаризма от постсоветского. Отличие это, как уже упоминалось, связано с уровнем развития технического прогресса и возможностями современных средств массовой коммуникации. Эти возможности позволили в постсоветский период ограничивать роль Парламента и формировать его состав, соответствующий запросам исполнительной власти, с помощью

не только (а временами и не столько) классических авторитарных механизмов, но и механизмов плебисцитарной демократии.

Именно телевидение, в период парламентских выборов превращающееся, по выражению В. Высоцкого, в «ящик для идиота», более или менее регулярно обеспечивало состав Парламента, действия которого абсолютно не соответствовали настроениям, преобладающим в обществе. Другими словами, граждане России регулярно избирали тех, кто много обещал с экрана, но затем голосовал в полном противоречии с этими обещаниями. В свою очередь, в широких кругах населения это вызвало глубокое разочарование в парламентаризме вообще. Не случайно, согласно опросам, уровень поддержки Парламента населением падает практически пропорционально его (Парламента) самостоятельности. Парадоксально, но факт: в современных условиях большинство граждан России, с одной стороны, оказывают поддержку действующему Президенту, а с другой - не прощают Парламенту того, что он не имеет собственной позиции, автоматически принимая любые решения, предлагаемые тем же Президентом или его Правительством.

Как представляется, превращение российского Парламента в реальный законодательный орган не возможно без изменения информационной политики, обеспечивающей более равный доступ в электронные СМИ различным политическим силам страны. Продолжение падения доверия к Парламенту угрожает его дальнейшей делегитимацией и всеми описанными выше ее последствиями.

Итак, сильный Парламент нужен России не только как один из устоев, без которого демократия существовать не может, но и как важное средство легитимации социальных и политических конфликтов, отражающее общественные настроения и интересы различных групп, а тем самым способное урегулировать конфликты законным путем без применения насилия. Стоит заметить, что перераспределить полномочия между ветвями власти в пользу Парламента следует, не дожидаясь очередной революции, ибо после ее начала, как показывает исторический опыт, легитимация конфликта перестает быть эффективным средством его разрешения и, более того, превращается в собственную противоположность: Парламенты, спешно создаваемые в условиях революционной ситуации, превращались обычно в таран, разрушающий прежние политические системы.

Таковы некоторые уроки развития российского парламентаризма в досоветскую и постсоветскую эпохи. Вопрос о том, способна ли власть их осознать, а затем использовать как руководство к действию, остается открытым. Ведь история, как известно, ничему не учит, однако регулярно наказывает тех, кто ее уроков не выучил.