

Раздел I

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА СОВРЕМЕННОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Парламент, власть, общество

Исаков В.Б., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой теории права и сравнительного правоведения Государственного университета — Высшей школы экономики

Анализируя прошлое и настоящее российского парламентаризма, первое, что бросается в глаза, это то, что возникновение и возрождение парламентских учреждений в России всегда связано с глубочайшими кризисами общества и государства. В 1905 г. это было позорное поражение России в русско-японской войне, обнаружившее полное бессилие и недееспособность власти. Возмущенное общество требовало перемен, назревала революционная ситуация.

Исторические документы свидетельствуют, что тогдашний глава государства, император Николай II, колебался между двумя вариантами выхода из кризиса: военной диктатурой и либеральными реформами. Борьба в царском окружении была упорной, но в конечном итоге царя склонили к реформам. Историки приписывают это решение влиянию брата царя, великого князя Николая Николаевича, который с револьвером у виска обещал покончить с собой, если либеральные реформы не будут разрешены.

Возрождение парламентаризма в России/СССР, как известно, произошло в условиях нарастающего кризиса экономической, политической системы и всего российского общества. Окружение М.С. Горбачева выработало политический курс, получивший название «Перестройка». Одним из элементов этого курса было воссоздание профессионального, постоянно действующего парламента, что и произошло в 1989 г. после долгого перерыва альтернативных выборов народных депутатов СССР, открытия первого Съезда народных депутатов СССР и образования Верховного Совета СССР.

И в начале XX в., и в его конце представительная власть в России создавалась в ослабленной, вырожденной, по существу в протопарламентской форме. Первая Государственная Дума задумывалась царем как законосовещательное учреждение и лишь в ходе начавшейся конституционной реформы под давлением демократических сил ей были приданы определенные (достаточно ограниченные) законодательные полномочия.

То же самое можно сказать о Государственной Думе, избранной по Конституции 1993 г. Когда коллеги из зарубежных парламентов узнают, что Российская Государ-

ственная Дума по Конституции лишена контрольных полномочий, они не могут прийти в себя от изумления: «Как же так? Какое же это разделение властей? Зачем нужен парламент, который может принимать законы, но не вправе контролировать их исполнение?»

Общественная атмосфера

Несмотря на очевидную слабость парламентских традиций, первые шаги парламентаризма всегда вызвали в России горячую волну одобрения и надежд. Откликаясь на избрание первой Государственной Думы, депутат-перводумец И. Петрунkevич писал: «С этого момента Россия вступила на конституционный путь, и никакие препятствия, которые она встретит на этом пути, не помешают ей осуществить конституционный строй во всей его полноте»¹.

В адрес открывшейся первой Государственной Думы пришли сотни писем и телеграмм. Российское общество приветствовало начало ее работы. Но до чего же разными были высказанные надежды и пожелания! Вот несколько «капель из реки российской истории».

Князь Николай Черногорский телеграфирует: «Просвещенный патриотизм великого народа призван сегодня впервые способствовать деятельности учреждений, охраняемых отеческой Самодержавной властью его милостивых и чтимых Монархов... Да здравствует император Николай Второй, великодушно даровавший новый правопорядок!» (*Аплодисменты.*)

Группа гласных г. Москвы пишет: «Предстоящий труд ваш призван принести измученной стране возрождение, исцелить ее раны, ввести правильное народное представительство, истинным правосудием и свободною гражданственностью заменить бесправие и произвол, широко разлить просвещение, защитить интересы трудящихся масс и высоко поднять общее благосостояние народа». (Стенограф делает пометку «*Продолжительные аплодисменты.*»)

Верховный Патриарх Католикос всех армян телеграфирует: «Да благословит Господь дела рук членов первой Думы на благо и счастье всех граждан возрождающейся к новой жизни Российской Империи...» (*Аплодисменты.*)

Учебный комитет Императорского Московского Технического училища телеграфирует: «Старый строй отошел безвозвратно среди борьбы и жертв народа, и вам Россия поручила создать первую страницу новой своей истории, наказала заложить основы народной свободы, народного права и благосостояния». (*Аплодисменты.*)²

«Группа Читинских политических заключенных из мрачных стен тюрьмы далекой окраины горячо приветствует открытие Думы; жалеет сил и единения в тяжелой борьбе за благо народа». (*Взрыв аплодисментов. Голоса: «Амнистию! Амнистию!»*)

Приведенные примеры говорят не просто о значительном разбросе мнений, а о прямо-таки диаметральной противоположности надежд и ожиданий общества: одни ожидали, что Государственная Дума укрепит основы шатающегося строя, дру-

¹ Сборник воспоминаний депутатов первой Государственной думы. СПб., 1916. Все дальнейшие ссылки будут на это издание.

² Государственная дума. 1906—1917. Стенографические отчеты. Т. 1. М., 1995. С. 38—43.

гие откровенно надеялись и не скрывали этого, что она подтолкнет его к скорейшей гибели.

Та же самая картина повторилась 80 лет спустя, при открытии первого Съезда народных депутатов СССР: волна народного энтузиазма, ликования, которая, впрочем, достаточно быстро сменилась усталостью и разочарованием...

Практические задачи парламента

27 апреля 1906 г., в день открытия Думы, перед депутатами выступил с тронной речью государь, призвавший к сплочению в работе на пользу родине и обещавший быть гарантом гражданских прав и свобод: «Да знаменуется день сей отныне днем обновления нравственного облика земли Русской, днем возрождения лучших ее сил... Я же буду охранять непоколебимыми установления, Мною дарованные...»

В ответ Государственная Дума приняла обращение к царю, в котором обрисовала важнейшие вопросы, подлежащие решению, и программу своей законодательной деятельности. Читая «Ответ Государственной Думы на тронную речь», возникает ощущение, что река времени остановилась и потекла вспять — в нем практически те же самые проблемы, над которыми бился Верховный Совет РСФСР и которыми сегодня занимается Государственная Дума. Приведем несколько фрагментов из этого документа.

«Ваше Императорское Величество! — обращается к царю Государственная Дума. — Вашему Величеству благоугодно было в речи, обращенной к представителям народа, заявить о решимости Вашей охранять непоколебимыми установления, коими народ призван осуществлять законодательную власть в единении со своим Монархом. Государственная Дума видит в этом торжественном обещании Монарха, данном народу, прочный залог укрепления и дальнейшего развития порядка законодательства, соответствующего строго конституционным началам...

Призыв Вашего Императорского Величества к сплочению в работе на пользу родины находит живой отклик в сердцах всех членов Государственной Думы. Государственная Дума, имея в своем составе представителей всех классов и всех народностей, населяющих Россию, объединена общим горячим стремлением обновить Россию и создать в ней государственный порядок, основанный на мирном сожитии всех классов и народностей и на прочных устоях гражданской свободы...»

После такого смиренного и богобоязненного вступления следует, как и полагается, большое «НО»:

«Но Государственная Дума приемлет долг указать, что условия, в которых живет страна, делают невозможной Истинно плодотворную работу, направленную к возрождению лучших сил страны».

Что же мешает народу жить свободно и счастливо? Дума дает ответ на это вопрос:

«Главной язвой нашей государственной жизни является самовластие чиновников, отделяющих Царя от народа... Охваченная единодушным порывом, страна громко заявила, что обновление жизни возможно лишь на основе свободы, самостоятельности и участия самого народа в осуществлении власти законодательной и в контроле над властью исполнительной...

Однако уже первые дни свободы — продолжают депутаты — омрачились тяжелыми испытаниями, в которые ввергли страну те, кто, все еще преграждая путь к Царю и попирая все основы Высочайшего Манифеста 17 октября, покрыли страну позором бессудных казней, погромов, расстрелов и заточений...

Никакое умиротворение страны невозможно... доколе все министры не будут ответственны перед народным представительством и сообразно с этим не будет обновлена администрация на всех ступенях государственной службы. Государь — обращаются депутаты к царю, — только перенесение ответственности перед народом на министерство..., пользующееся доверием большинства Думы, может укрепить доверие к правительству, и лишь при такой доверии возможна спокойная и правильная работа Государственной Думы...» (Другими словами, речь идет все о том же правительстве народного доверия, ответственном перед парламентом, которое как свежая идея обсуждается и по сию пору. — *Примеч. авт.*)

Депутаты первой Думы печалятся о неполноте своих законодательных полномочий: «Не может также быть той области законодательства, которая была бы навсегда закрыта свободному пересмотру народного представительства в единении с Монархом...»

Далее идет список первоочередных проблем, которыми намерена заняться Государственная Дума. В этом списке мы также находим много знакомого:

«В области предстоящей законодательной деятельности Государственной Думы, исполняя долг, определенно возложенный на нее народом, почитает неотложно необходимым обеспечить страну точным законом о неприкосновенности личности, свободе совести, свободе слова и печати, свободе союзов, собраний и стачек...

Дума считает также необходимым обеспечить за гражданами право обращаться с петициями к народному правительству...

Государственная Дума исходит далее из непреклонного убеждения, что ни свобода, ни порядок, основанный на праве, не могут быть прочно укреплены без установления общего начала равенства всех без исключения граждан перед законом... (Формально равенство граждан было провозглашено еще в первой Советской Конституции, реально же борьба за равенство граждан перед законом идет с переменным успехом по сию пору. — *Примеч. авт.*)

Смертная казнь никогда и ни при каких условиях не может быть назначаема... В предвидении этого закона страна ждет приостановления ныне же Вашей, Государь, властью исполнения всех смертных приговоров (дискуссия об отмене смертной казни продолжается в современной Государственной Думе. Протокол № 6 об отмене смертной казни был подписан Россией в 1997 г., но до сих пор не ратифицирован. — *Примеч. авт.*)

Впечатляет «социальная программа» первой Государственной Думы, многие пункты которой можно было бы без особых изменений принять и сегодня:

«Наиболее многочисленная часть населения страны — трудовое крестьянство с нетерпением ждет удовлетворения своей острой земельной нужды...

Дума признает столь же неотложным удовлетворение нужд рабочего класса путем законодательных мер, направленных к охране наемного труда...

Государственная Дума сочтет также долгом употребить все усилия для поднятия народного просвещения, и, прежде всего, озаботится выработкой закона о всеобщем бесплатном обучении...»

Весьма актуально читается раздел Ответа, посвященный вопросам государственного строительства:

«Дума обратит особое внимание на справедливое распределение налоговой тяготы, неправильно возложенной ныне на более бедные классы населения, и на целесообразное употребление государственных средств.

Не менее существенным законодательным трудом явится коренное преобразование местного управления и самоуправления с привлечением к равному участию в последнем всего населения на началах всеобщего избирательного права.

Памятуя о тяжком бремени, которое народ несет в армии и флоте Вашего Величества, Государственная Дума озаботится укреплением в армии и флоте начал справедливости и права...

Россия представляет государство, населенное многообразными племенами и народностями. Духовное объединение всех этих племен и народностей возможно только при удовлетворении потребности каждого из них сохранять и развивать своеобразие в отдельных сторонах быта. Государственная Дума озаботится широким удовлетворением этих справедливых нужд³.

Безусловно, есть что-то трагическое в судьбе страны, народа и государства, которые столетиями решают одни и те же проблемы и не могут найти их удовлетворительного решения. Но столь же очевидно, что это — не проблемы парламента. Парламентаризм лишь высвечивает, «вытаскивает на поверхность» скрытые болезни, которыми болело и продолжает болеть российское общество.

Парламент и бюрократия

Очень похоже у всех российских государственных дум складывались отношения с бюрократически организованной исполнительной властью. В исключительно тяжелых условиях оказалась первая Государственная Дума. Вместо поддержки и содействия правительство фактически объявило бойкот Думе. «Члены Думы, не имевшие в своем распоряжении ни канцелярий, ни накопленных временем материалов, — писал депутат Думы П. Новгородцев, — должны были полагаться только на собственные силы и познания и на те данные, которые им удавалось добыть при изучении каждого специального вопроса».

Атмосферу, в которой вступил на политическую арену первый российский парламент, выразительно описал тогдашний министр иностранных дел А. Извольский: «Впервые в элегантно дворце, построенном императрицей Елизаветой по чертежам итальянца Растрелли, где в течение полутораста лет безраздельно царствовала роскошь одного из наиболее блестящих дворов Европы, появилась толпа людей весьма демократического вида. Там и сям можно было видеть группы провинциальных адвокатов и докторов, одетых в сюртуки, и только изредка среди них можно было заметить мундир. Но над этими буржуазными костюмами доминировало про-

³ Государственная дума. 1906—1917. Стенографические отчеты. Т. 1. М., 1995. С. 59—61.

стое платье — крестьянские кафтаны и рабочие блузы... Здесь старый генерал, там бюрократ, поседевший на службе, с трудом сдерживали свое раздражение, даже гнев, наблюдая вторжение в священные залы Зимнего дворца этих новых людей».

Громогласно обвиняя депутатов в бездеятельности и сопротивлении реформам, исполнительная власть отнюдь не спешила представлять на рассмотрение парламента законопроекты. Впрочем, нужно признать, что для критики были определенные основания. С одной стороны, в Государственную Думу был избран цвет российской интеллигенции, профессора университетов с европейским образованием и мировой известностью. А с другой стороны, туда пришло множество людей без всякого политического опыта. И заседания Думы подчас походили на митинги с взаимными упреками, доходящими до личных оскорблений. Тем не менее, это был первый и очень важный опыт парламентаризма, который навсегда останется в истории России. Аналогичным образом, ситуация повторилась в 1990 и 1993 гг., когда в относительно демократических условиях были избраны Верховный Совет РСФСР и Государственная Дума Российской Федерации.

Парламент и пресса

Много общего и в отношении к парламенту сервильной проправительственной прессы. Отдохнув от восторгов по поводу открытия первой Государственной Думы, проправительственные издания вскоре перешли к насмешкам и открытой травле парламента и депутатов. «Чистокровный бюрократ старого режима, продажный журналист, провалившийся на выборах вожак провалившейся партии, ученый профессор, отдавший свое перо на службу реакции... все эти бескорыстные труженики родины наперебой и авторитетно обвиняют первую думу в «неработоспособности» и никто не подумал обвинить министров, у которых весь план реформ выразился в пресловутом законопроекте о постройке прачечной в Юрьевском университете» (И. Петрункевич).

Масштабы «промывания мозгов» с тех пор возросли в беспрецедентных масштабах. Результаты законодательной деятельности парламента никого не интересуют, зато с необыкновенным вниманием исследуется содержание «мусорных корзинок»: парламентские и околопарламентские интриги, сплетни, явно преувеличенные слухи о «депутатских привилегиях». Клевета носит подчас откровенный, наглый и вызывающий характер, однако ни депутаты, ни парламент пока не научились эффективно использовать правовые средства защиты своей чести и достоинства.

Разумеется, парламент в гражданском обществе не может и не должен быть неприкосновенной «священной коровой», находящейся вне критики. Несомненно, что в деятельности парламента есть существенные недостатки, которые можно и нужно критиковать. Свободная и нелицеприятная критика — необходимое условие всякого развития. Но пропагандистский угар средств массовой информации (в том числе государственных, финансируемых из кармана налогоплательщика), преследует нечто иное — морально уничтожить парламент, вытравить из сознания людей саму идею парламентаризма, убедить общество в бесполезности парламентских методов защиты своих прав и законных интересов.

Следует признать, что совместными усилиями прессы и бюрократического аппарата удалось практически полностью ликвидировать моральный и политический авторитет Государственной Думы первого созыва. Звание «Депутат Государственной Думы» превратилось в нечто похожее на ругательство. И когда во время Гражданской войны несколько депутатов Государственной Думы попали в руки Колчака, он приказал их расстрелять, потому что считал вредными и опасными для России людьми.

Разгон парламента

После первой волны ликования по поводу избрания парламента довольно скоро приходит волна усталости, раздражения и неверия. Быстрых изменений к лучшему не происходит — здоровый смысл подсказывает, что их и не может быть. Обыватель со все большим раздражением наблюдает, как парламента тонет в бесплодных дискуссиях. На него обрушивается волна ошеломляющих разоблачений: парламентакие соловьи на поверку оказываются облезлыми воронами. Пресса изо дня в день внушает: «Зачем нужна эта пустая говорильня? Сильная рука — вот что надо, чтобы навести в стране порядок! А депутаты только мешают этому». И общество постепенно отворачивается от парламента, отодвигает его на периферию своего внимания.

Подлинное отношение народа к собственному парламентау с наибольшей очевидностью проявляется в дни политических кризисов, когда над парламентам нависает угроза уничтожения. Надо отдать должное российскому избирателю: несмотря на критическое отношение к парламентау и парламентаризму, он никогда не поддерживал идею упразднения парламента. Так, несмотря на сильнейшее давление и беспрецедентную антипарламентскую кампанию, в которой приняли участие виднейшие деятели культуры (очень хочется написать последние два слова в кавычках), на референдуме 25 апреля 1993 г. так и не удалось получить необходимого числа голосов для досрочного прекращения полномочий Съезда народных депутатов и Верховного Совета РСФСР. Что, однако, не помешало несколько месяцев спустя ударить по ним из танковых пушек.

Разгон первой Думы был осуществлен в лучших традициях полицейского государства. В пятницу министр внутренних дел Столыпин дважды телефонировал председателю Думы о своем желании выступить на ее заседании в понедельник. А в ночь с субботы на воскресенье на заседании правительства было принято решение о роспуске Думы. Многие депутаты были уверены, что своим «хитрым ходом» правительство стремилось мистифицировать Думу, отвлечь ее внимание от мысли о возможном роспуске, чтобы не дать ей приготовиться, ибо правительство знало, что все оппозиционное большинство Думы решило собраться в Таврическом дворце и не оставлять его, если весть о роспуске будет получена заблаговременно.

Депутат И. Петрункевич вспоминает: «В ночь на 9 июля указ о роспуске Думы был доставлен в Таврический дворец и расклеен на входах во двор; ворота были заперты, и к ним приставлена стража; председатель Думы не был уведомен и узнал о роспуске тогда же, когда узнали об этом все депутаты; Петербург объявлен на

положении чрезвычайной охраны». Роспуск Думы был произведен с грубыми нарушениями действовавшего в тот период законодательства: указ о роспуске Думы не был скреплен ни одним из министров правительства, таким образом, не оказалось ни одного должностного лица, которое бы взяло на себя ответственность за данный акт. Вопреки закону, одновременно с роспуском Думы не были назначены новые выборы...

Российское общество, не успевшее привыкнуть к парламентской демократии, обманувшееся в своих надеждах на скорое и справедливое решение наболевших проблем конституционным путем, встретило указ о роспуске Думы индифферентно: «Обычно пустынный в воскресный летний день, город казался в этот раз особенно унылым. На улицах людей почти не было; как сонные мухи плелись извозчики; было душно, пустынно. Никакого движения, никакого выражения на лицах, — никакого интереса к нам...» — так комментировал ситуацию депутат-кадет М. Винавер.

Аналогичной была реакция общества на расстрел парламента в 1993 г. За исключением нескольких групп смельчаков, которые были рассеяны или уничтожены внутренними войсками, общество не вышло на защиту парламента. В стране не прокатилась волна забастовок, не остановились железные дорога, осталась в стороне армия, присягавшая на верность народу. Общество покорно приняло навязанное ему решение и сегодня пожинает последствия своего равнодушия.

Несколько слов в заключение

Как будто какое-то проклятие висит в России над институтом народного представительства. Его с трудом учреждают, все социальные слои с воодушевлением приветствуют водворение парламентаризма. Но затем что-то происходит. Реально работающий парламент, даже слабый, непрофессиональный, предельно неудобен бюрократически организованной номенклатурной власти. И начинает раскручиваться спираль: зажим информации, игнорирование запросов, попытки ограничить компетенцию представительной власти, затем, в удобный момент — кампания лжи и клеветы и, как венец торжества, — разгон, запрет. Так нам удобнее, к другому мы «не привыкли».

Каковы причины неизменного кризиса парламентаризма в России? Почему он оказывается не в состоянии выполнить провозглашенные им же самим задачи, решить назревшие проблемы общественного развития?

Из огромного массива прямых и косвенных, важных и второстепенных факторов и обстоятельств я бы выделил три основных:

— столкновение слабого становящегося института демократии с бюрократически организованной властью, переходящее в противостояние, конфликт и борьбу на уничтожение;

-- неготовность российского общества воспринять парламентаризм и трезво оценить его возможности, нежелание защищать слабые ростки парламентской демократии, с трудом восходящие на российской почве;

— слабость самого парламентаризма в России: отсутствие политической, а подчас и общей культуры, митинговость, непрофессионализм, податливость на иску-

шения, которым подвергает парламентариев более мощная и опытная исполнительная власть.

Какова же, в свете сказанного, перспектива парламентаризма в России? На что можно надеяться, бегло листая страницы истории?

Я выделил бы две возможных линии развития парламентаризма в России. Одна линия — «верхняя». Она состоит в том, что парламентаризм в России наберет силу, станет влиятельным фактором общественного развития. Постепенно сформируется корпус профессиональных парламентариев. Политические силы консолидируются в двух—трех партийную систему (одна у власти, другие — в оппозиции), которые, строго в конституционные сроки, учтиво раскланявшись, передают друг другу власть. Президентские полномочия не расширяются, а конституционно ограничиваются, Россия по своему государственному устройству все более приближается к парламентской республике западноевропейского типа.

Вторая линия развития — «нижняя». Президентские полномочия еще более возрастают и превращаются в мягкую или жесткую диктатуру. Представительная власть сводится к формальности (вообще упразднить нельзя — на Западе не поймут). Депутатский корпус деградирует — в парламент проходят карьеристы, демагоги, беспринципные болтуны, представители криминальных структур. О каком-то качестве законотворчества и парламентских традициях говорить при этом не приходится. У власти укрепляется несменяемая «элита», которая обеспечивает свое господство шантажом, подкупом, а также рычагами законодательной, исполнительной и судебной власти, которая находится под их полным контролем, но никого и ни от чего не защищает.

Ближе к какому из вариантов мы реально идем — судите сами... Несомненно, дальнейшее развитие зависит во многом от того, какие выводы сделает политическая элита России из опыта прошлого, какие уроки извлечет из событий настоящего, какие пути проложит в будущее.

Парламентаризм и демократия

Пашенцев Д.А., профессор кафедры теории и истории государства и права Московского городского педагогического университета, доктор юридических наук, профессор

Сегодня в юридической науке и практике рассматривается в качестве аксиомы положение о том, что современное демократическое государство в обязательном порядке имеет парламент как общегосударственный представительный орган, наделенный законодательными полномочиями. Важная роль парламента в механизме государства привела даже к появлению такого понятия, как парламентаризм. Соответствуют ли такие взгляды действительности? Насколько в реальности современный парламент является демократическим учреждением? Как парламентаризм связан с демократией? Попытка ответить на эти вопросы предпринята в данной статье.

Понятие парламентаризма в современной юридической науке понимается определенным комплексом теоретических концепций, законодательных актов, правоотно-