
РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕТРОСПЕКТИВЕ И СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ (I)

О.В. Гаман-Голутвина

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ

В 1976 г. известный американский элитолог Р.Патнем с сожалением констатировал, что характерной особенностью изучения элит является разрыв между теориями высокого уровня и массой неконцептуализированной эмпирической очевидности [Putnam 1976]. Несмотря на публикацию работ как самого Патнема, так и других исследователей [см., напр. Czudnowski 1982; Moore 1985], такая ситуация сохранялась вплоть до последнего времени. В центре внимания ученых находились процессы элитообразования на национальном уровне, тогда как межстрановые сравнения носили эпизодический характер. Серьезной попыткой заполнить эту брешь стал масштабный мегапроект “Парламентское представительство в Европе. 1848 — 2005 гг.”, в орбиту которого было вовлечено более 20 европейских стран*.

В рамках упомянутого проекта исследование парламентских элит осуществлялось в сопряжении с центральной темой современной политической науки — темой демократизации. Последняя трактовалась как общеевропейский политический опыт при существенных межстрановых различиях. В качестве эмпирических показателей демократизации были выделены: правила доступа на политическую сцену; масштаб и модели политической мобилизации граждан; основные агенты политической мобилизации; институциональный дизайн (соотношение правительства и парламента и т.п.); особенности политических элит. Очевидно, что перечисленные параметры демократизации тесно связаны между собой. При этом формы такой взаимосвязи могут варьировать, что позволяет использовать их как исходную точку в поиске эвристически эффективных интерпретаций процессов демократизации.

27

Интерес к изучению пула парламентариев обусловлен в первую очередь тем, что парламентское представительство есть центральный элемент современной демократии [Sartori 1987]. Идея репрезентации и проста, и сложна одновременно: поскольку сам по себе народ не может править, кто-то должен представлять его интересы. Однако здесь возникает множество вопросов. Что в данном случае следует понимать под “народом” — изолированных индивидов, территориальные или функциональные группы либо некое органическое целое (“нацию”)? Что должно быть предметом представительства — персональные характеристики граждан (пол, возраст, социально-профессиональная принадлежность), их мнения, кратко- или долгосрочные интересы либо общее благо? Должны ли представители быть связаны жесткими мандатами,

ГАМАН-ГОЛУТВИНА Оксана Викторовна, доктор политических наук, профессор Российской академии государственной службы при Президенте РФ.

* Руководителем российской части проекта выступал автор настоящей статьи.

или же их нужно трактовать как доверенных лиц, обладающих определенной свободой действий? Наконец, является ли представительство следствием неких качеств самих представителей, либо это результат специфических акций?

Изучение парламентариев как сегмента элит, персонифицирующего представительный элемент режима, имеет стратегическое значение для осмысления существа демократии и механизмов ее установления, развития и консолидации. Благодаря своему статусу “*избираемых*” парламентарии являются ключевым связующим звеном между обществом и органами управления. Будучи проекцией общества на политику, они выступают в качестве важнейшего канала, через который то реализует себя на институциональной арене демократии. В то же время, как показывают исследования, было бы неверно сводить парламентское представительство к пассивной трансляции социальных размежеваний в политическую сферу. В феномене представительства переплетены два типа отношений: отношения с обществом (функция входа) и отношения в процессе принятия решений (функция выхода). Связь между социальными характеристиками депутатского корпуса и результатом на “выходе” отнюдь не линейна, но определяется взаимодействием значительного числа факторов.

В последнее десятилетие все бóльшую популярность среди исследователей завоевывает “маркетинговый” подход к политическому рекрутированию, которое интерпретируется как производное от “спроса” и “предложения” на политическом рынке [Patzelt 1999: 243]. Однако в целом палитра методологических подходов к анализу этого феномена остается весьма широкой. Осуществленный в рамках проекта “Парламентское представительство в Европе” синтез таких подходов позволил выделить четыре основных фактора, влияющих на процесс рекрутирования.

1. *Претенденты*, вступающие в электоральную конкуренцию по соображениям духовно-идеологического, престижного, материального или иного плана и располагающие определенными ресурсами (образование, квалификация и навыки; финансовые ресурсы; социальный капитал и т.п.). Претенденты персонифицируют “предложение” на рынке рекрутирования. Их стартовые позиции определяются силой мотивации и ценностью ресурсов в восприятии тех, кто на этом рынке олицетворяет “спрос”.

2. *Селекторат*, осуществляющий отбор кандидатов в соответствии с некими критериями (шансы на успех в электоральной конкуренции, вероятная идеологическая и политическая лояльность после избрания и т.п.). В роли селектората могут выступать различные социальные акторы (аристократические группы, персоналистские клики, клиентелы, группы интересов или давления, партии и т.п.); их конфигурация зависит от национальных особенностей и специфики исторического этапа. В современную эпоху для всех стран Европы характерна тенденция к партизации процесса рекрутирования, что служит важным индикатором его модернизации и профессионализации. Следует отметить, что селекторат причастен к формированию не только “спроса”, но и “предложения” на рынке рекрутирования, поэтому в ситуациях, когда он плотно контролирует существенные сегменты рынка электоральной поддержки, лояльность по отношению к селекторату оттесняет на задний план электорально значимые качества кандидатов.

3. *Электорат*, выполняющий на рынке рекрутирования функции “конечного потребителя”. Теоретически именно его установки и предпочтения определяют “маркетинговый” потенциал персональных характеристик кандидата (его харизмы, компетентности, идеологического профиля и т.д.). Однако на практике здесь тоже многое зависит от селектората — так, в большинстве европейских стран решающим условием успеха кандидата сегодня является организационная поддержка партии.

4. *Формальная структура возможностей*, определяющая сравнительный вес и взаимодействие перечисленных элементов. Речь идет о системе избирательных законов и административных практик, регулирующих рекрутирование (конфигурация пассивного и активного избирательного права, легитимность участия исполнительной власти в избирательном процессе и т.п.) [Best, Cotta 2000: 11-13].

На протяжении последних полутора столетий развитие европейского парламентаризма характеризовалось параллельным разворачиванием двух разнонаправленных тенденций — к *расширению* социального состава как избираемых, так и избирателей, с одной стороны, и к *ограничению доступа* в сферу политики — с другой. Первая тенденция связана с демократизацией, вторая — с профессионализацией, обусловленной превращением публичной политики в автономную сферу деятельности. Иначе говоря, утверждение парламентаризма предполагает не столько гармонию между управляющими и управляемыми, сколько внутренне конфликтное сосуществование профессиональных политиков и основной массы граждан, чье участие в политике по сути дела сводится к акту голосования. Столь часто звучащие в адрес парламентариев обвинения в отрыве от избирателей и заботе исключительно о собственных интересах в немалой степени обусловлены противоречивой логикой процессов демократизации и профессионализации [Best, Cotta 2000: 523].

Если на этапе становления парламентских структур в составе европейских национальных legislatures доминировали представители знати, то сегодня их сменили профессиональные политики. Формирование корпуса профессиональных политиков, т.е. тех, кто, согласно знаменитому определению М.Вебера, живет “для” политики” и “за счет” политики [Вебер 1990: 653], — важнейший результат эволюции европейского парламентаризма. Но статус современного профессионального политика подразумевает не только превращение депутатской деятельности в “постоянный источник дохода” [Вебер 1990: 654], но и относительную независимость политика от системы лояльностей, продиктованных социальным происхождением. Социальное происхождение во многом утратило свою значимость в качестве фактора, влияющего на успех в избирательной конкуренции: ни электорат, ни селекторат уже не связывают с ним политическую линию кандидата после его избрания [Putnam 1976: 42]. Профессиональный парламентарий не может быть зеркальным отражением представляемой им общности. Его поведение детерминировано правилами политической игры [Best, Cotta 2000: 494, 524].

На наш взгляд, профессионализация современных парламентариев включает в себя три измерения: технологическое, институциональное и метафизическое. *Технологическое* измерение профессионализации предполагает способность депутатов к осознанию, артикуляции и агрегированию

интересов избирателей, наличие у них навыков законотворческой и публичной политической деятельности, а также владение технологиями политического маркетинга, менеджмента и коммуникации. *Институциональное* измерение фиксирует роль легислатуры как институционального канала рекрутирования общенациональной политической элиты. *Метафизический смысл* профессионализации состоит в превращении парламента в инструмент реализации национальных интересов данной государственной общности, отличных от корпоративно-партикулярных интересов представленных в парламенте групп и самих депутатов.

В какой мере отмеченные выше тенденции нашли отражение в отечественной политической практике? Чтобы ответить на этот вопрос, обратимся к российским реалиям.

ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И РЕЗУЛЬТАТЫ ЭВОЛЮЦИИ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

За сто лет своего существования российский парламент претерпел сложную эволюцию, в рамках которой естественным образом выделяются три основных этапа — досоветский (1906 — 1917 гг.), советский и постсоветский (начало которому положило принятие Конституции 1993 г.).

Зарождение парламентаризма в России происходило очень непросто. На протяжении всего первого этапа Дума сталкивалась с резко негативным отношением со стороны верховной власти, не желавшей считаться с наличием законодательного органа и активно вмешивавшейся в его работу и процесс формирования (вплоть до роспуска, как это случилось в 1906 и 1907 гг.). Негативно сказывались на парламентском процессе и отсутствие у депутатов навыков законотворческой деятельности, внутренние разногласия в рамках парламентского корпуса, а также непростые отношения Думы с Госсоветом. Впрочем, только начавший складываться парламентаризм редко бывает успешным.

Вместе с тем досоветский период имеет исключительное значение для формирования российской парламентской традиции. Именно в 1906 — 1917 гг. был приобретен первый опыт налаживания диалога между законодательной и исполнительной властью, сотрудничества между палатами парламента и межфракционного взаимодействия; именно тогда российские политические партии начали учиться парламентской деятельности и осваивать парламентские методы борьбы.

В советский период, как справедливо отмечается в литературе [см. Медушевский 1998: 556-563], отечественный парламентаризм во многом носил *номинальный* характер. Верховный Совет лишь оформлял и легитимировал решения, принятые партийно-государственным аппаратом. И все же было бы неверным полагать, что в Советском Союзе развитие парламентаризма полностью сошло на нет. Утратив реальные полномочия в законодательной сфере, Верховный Совет СССР и аналогичные структуры республиканского уровня продолжали выполнять *представительные* функции. По заключению современных исследователей, представительство может выступать в трех ипостасях: (1) как делегирование полномочий; (2) как отражение признаков, типичных для представляемой общности; и (3) как символ [Birch 1971:15]. После принятия Конституции 1936 г., отменившей введен-

ные ранее ограничения на пассивное и активное избирательное право для ряда социальных групп и провозгласившей переход к системе всеобщих, равных и прямых выборов, состав депутатского корпуса во многом (хотя и не полностью*) стал воспроизводить возрастную, гендерную, социальную, национальную и отчасти профессиональную структуру советского общества. Но Верховный Совет обеспечивал представительство не только во втором из приведенных выше значений. Несмотря на номинальность своих властных полномочий, он символизировал в глазах населения представительную власть (что, по-видимому, объяснялось упомянутым фактором социальной близости). Весьма показательны в этом плане результаты опроса общественного мнения, проведенного ВЦИОМ и Московской школой политических исследований весной 1998 г. Согласно этому опросу, 33% россиян считали советскую власть “законной”, 36% — “народной”, а 32% — “своей”, тогда как постсоветскую власть подобным образом характеризовали лишь 12%, 2% и 3% соответственно [Салмин 1998: 62].

Поскольку Верховный Совет не был профессиональным парламентом, тенденция к профессионализации парламентской деятельности в стране по сути дела не проявлялась. Условия для ее развертывания возникли только в период перестройки, когда конституции и избирательные законы СССР и РСФСР подверглись существенной коррекции и был введен институт Съездов народных депутатов с Верховными Советами в качестве постоянно действующих органов, а также осуществлен переход к системе альтернативных выборов.

В условиях общественного подъема рубежа 1980-х — 1990-х годов и изменения структуры электоральных возможностей в парламент было избрано много новых лиц. В результате выборов 1990 г. депутатский корпус России обновился более чем на 93%.

Доминирующим фактором электорального успеха в 1989 — 1990 гг. стало обладание символическим капиталом — общественным авторитетом. Как и в других государствах постсоветского пространства, наибольшую поддержку на выборах получили лидеры общественного мнения, представители оппозиционно настроенной творческой интеллигенции. Вследствие квотного представительства общественных организаций, которые в рассматриваемый период де-факто являлись государственными структурами (КПСС, профсоюзы и т.п.), определенную роль играл также административный ресурс. Наименее значимым на тот момент было наличие экономического капитала — нарождавшийся экономический класс пока не проявлял себя в политическом качестве, ограничиваясь эпизодическим лоббированием. Подтвердилась известная закономерность: в периоды радикальных трансформаций пул политических элит, и прежде всего — депутатский корпус, пополняется выходцами из различных социальных, профессиональных и национальных групп, порой даже маргинальных. Из этой “протоплазмы” впоследствии выросли многие профессиональные политики РФ. Значение избранных на рубеже 1980-х — 1990-х годов Верховных Со-

* Так, женщины составляли примерно половину населения страны и около трети депутатов Верховного Совета СССР.

ветов СССР и РСФСР как факторов профессионализации российского парламента заключалось в том, что они впервые предстали в качестве институциональных каналов продвижения в состав элиты*. На этом переходном этапе развития российского парламентаризма доминировали *политические “дилетанты”*, которых впоследствии вытеснили *политические предприниматели* и *профессиональные политики*. Траектория эволюции политического участия — *политический “дилетант”* → *политический предприниматель* → *профессиональный политик* — соответствовала общеевропейской. Иначе говоря, несмотря на сложность и нелинейность развития отечественного парламентаризма, в России, как и в других европейских странах, возобладала тенденция к *профессионализации парламентского представительства*. Становление публичной политики в качестве сферы профессиональной деятельности и формирование корпуса профессиональных политиков — *важнейшие результаты* эволюции российского парламентаризма в XX в.

Наибольший прогресс был достигнут в сфере *технологической* профессионализации. Депутаты научились сосуществовать и взаимодействовать с исполнительной и судебной властью, СМИ, институтами гражданского общества; обрели навыки законотворческой деятельности и сотрудничества с верхней палатой парламента. Особое значение имеет опыт межпартийного взаимодействия в процессе формирования и функционирования Думы.

Весьма впечатляющи успехи депутатов как участников политического рынка. Большинство парламентариев в совершенстве овладели методами политического маркетинга, менеджмента и политической коммуникации, освоили принципы публичной политической деятельности.

Динамика профессионализации Думы в *институциональном* аспекте нестабильна. На протяжении 1990-х годов парламента наращивал свое значение в сфере рекрутирования элиты, в т.ч. и посредством делегирования парламентариев в состав исполнительной власти, однако начиная с 1999 г. роль Думы как канала продвижения в высшие эшелоны власти падает. Более того, наметилась противоположная тенденция: ушедшие в отставку правительственные чиновники сегодня активно пополняют ряды парламентариев при общем усилении влияния исполнительной власти на формирование законодательного органа.

Но наименьшее развитие получило *метафизическое* измерение профессионализации. В законотворческой деятельности Думы партикулярные, корпоративные и личные интересы депутатов еще нередко берут верх над общегосударственными.

В качестве индикатора профессионализации парламентской деятельности можно рассматривать также укоренение практики “демократического торга”, являющегося, наряду с системой конкурентных свободных выборов, одним из важнейших элементов демократии. Доминирование компромиссных стратегий — необходимое условие консолидации демократии, которая способна стать “единственной игрой в городе” лишь при наличии признаваемых всеми правил. Хотя российский парламента еще не полностью перешел от “политики как войны” к “политике как торгу” [Sartori

* В 1906 — 1917 гг. подобные карьерные взлеты были, скорее, редкими исключениями.

1987: 224], в нем постепенно утверждается практика политических сделок как главного механизма внутриэлитного взаимодействия, что способствует кристаллизации устойчивых правил игры, начинающих определять политическую жизнь и за стенами парламента. К сожалению, у этого в целом позитивного процесса есть и обратная сторона — в российских условиях (и не только в российских) теневой внутриэлитный торг нередко осуществляется не просто в тайне *от* избирателей, но и *за счет* них.

Впрочем, как уже упоминалось, процесс политической профессионализации в принципе сопряжен с определенными издержками. Первыми, кто обратил внимание на данную тенденцию, были М.Острогорский и Р.Михельс. В сформулированном Михельсом “железном законе олигархии” [Michels 1968] зафиксирована зыбкость той грани, которая отделяет профессионализацию в позитивном смысле от профессионализации как отчуждения от общества. И поскольку скорость политических процессов в России чрезвычайно высока, то высокой является и динамика негативных аспектов профессионализации депутатского корпуса.

И все же можно утверждать, что позитивные стороны профессионализации российского парламента перевешивают негативные. По существу впервые в российской истории парламентарии получили возможность принимать *реальное* — в отличие от *номинального* — участие в принятии стратегических решений и тем самым не только позиционно, но и фактически вошли в состав политической элиты. Обретение депутатами статуса полноправных представителей элиты и реальное включение их в процесс политического управления — главный (и, безусловно, позитивный) итог столетнего развития отечественного парламента.

33

РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В ЕВРОПЕЙСКОМ КОНТЕКСТЕ

Итак, мы выяснили, что развитие парламентаризма в России сегодня во многом определяется общеевропейской тенденцией к профессионализации парламентской деятельности. Попробуем теперь определить, в какой мере в российских условиях проявляются другие характерные для Европы тенденции парламентской эволюции и как российская парламентская традиция соотносится с европейской.

Прежде всего следует отметить *запоздалый характер* российского парламентаризма: первый законодательный и представительный орган — Государственная Дума — был учрежден в России позже, чем в большинстве ведущих европейских стран. Ответ на вопрос о причинах такого запоздания имеет принципиальное значение для понимания специфики российской парламентской традиции.

Часто можно услышать, что относительно позднее вступление России на путь парламентаризма обусловлено ментальностью ее населения и власти. Однако подобная трактовка подменяет причины следствиями. В действительности истоки рассматриваемого положения вещей крылись в особенностях эволюции отечественной государственности, обусловивших формирование специфически российской модели развития. Не вдаваясь в дискуссию относительно конкретных характеристик данной модели, отметим, что ее системообразующей чертой была необычайно высокая степень кон-

центрации в едином центре реальных (экономических, властных) и символических (связанных с производством знания, информационных, идеологических) ресурсов при крайне низком уровне автономии институционализированных сфер социального взаимодействия (экономики, науки, образования и т.д.). Все ключевые социальные взаимодействия в российском обществе либо осуществлялись через центр, либо контролировались им [см. Эйзенштадт 1999:173-178, Казанцев 2006].

В отличие от Западной Европы с ее экономикоцентричным обществом, основным принципом организации которого является восхождение от частного интереса к общему и от экономики к политике*, для России на протяжении последних нескольких столетий было характерно *доминирование политики* по отношению к экономике и *общего интереса* по отношению к частному. Импульсы развития здесь исходили *сверху*, что объяснялось прежде всего дефицитом исторического времени и необходимостью форсированных модернизаций в условиях резкой нехватки значимых ресурсов (финансовых, образовательных, квалификационных, психологических и др.). Именно эти обстоятельства и породили потребность в жесткой концентрации ресурсов в руках центра, затруднив тем самым утверждение принципа разделения властей и переход к системе представительного правления [подробнее см. Гаман-Голутвина 1998].

Следует, однако, отметить, что, хотя первый парламент возник в России только в начале XX в., идея народного представительства имеет глубокие корни в российском сознании и проходит через всю российскую историю. Важный вклад в развитие идеи и практики народного представительства внесли традиции вечевого правления в Киевской Руси XI — XIII вв., а также в боярских аристократических республиках XII — XV вв. (прежде всего в Великом Новгороде). Огромное политическое и символическое значение в русской истории имели Земские соборы XVI — XVII вв. В данной связи стоит упомянуть также работу Уложенных комиссий XVIII в. и знаменитых Редакционных комиссий эпохи “великих реформ” XIX в., деятельность земств начала XX в. и многовековой опыт крестьянского самоуправления на уровне общины. При этом отнюдь не случайно, что активизация представительных институтов в России обычно приходилась на периоды кризиса государственности — именно укрепление представительных начал в управлении позволяло находить выход из кризисных ситуаций. Так было в период Смуты XVII в.; так было и на рубеже 1980-х — 1990-х годов.

Российской модели парламентаризма присущ ряд черт, которые с трудом вписываются в общеевропейскую традицию. Речь идет в первую очередь о доминирующей роли главы государства, конфронтационном стиле взаимодействия в треугольнике “парламент — глава государства — исполнительная власть” и нестабильности избирательного законодательства. В то же время можно утверждать, что различие векторов развития европейского и российского парламентаризма обусловлено действием единой тенденции —

* В этих условиях сфера политики формируется как проекция социально-экономических отношений, что резко повышает значимость представительства в качестве *механизма перевода экономических потребностей и интересов в плоскость политических целей и задач.*

к устойчивости традиционных моделей парламентского представительства, несмотря на фундаментальные социальные изменения и значительное расширение избирательного права [Best, Cotta 2000: 521]. Разными были лишь “традиционные” модели.

Если в большинстве европейских стран на протяжении последних полутора веков главным вектором политического развития было повышение роли парламентов [см. Best, Cotta 2000: 15], то Россия двигалась в ином направлении, устойчиво воспроизводя отмеченные выше особенности политической организации.

Доминирование главы государства. Систему, сложившуюся в России после принятия в 1906 г. новой редакции Основных государственных законов, иногда определяют как *мнимый конституционализм* [см., напр. Медушевский 1998]. Поводом для такой оценки являются дарованный характер конституции, непоследовательное проведение принципа разделения властей, отсутствие ответственного перед парламентом правительства, сохранение за монархом контроля над правительством, армией, силовыми структурами и наделение его предельно широкими полномочиями в законодательной сфере. Но главная особенность данной системы, на наш взгляд, заключается в другом, а именно в переходе к специфической черырехзвенной модели разделения властей, когда наряду с тремя традиционными ветвями власти (и над ними) предполагается четвертая — верховная власть, персонифицированная в фигуре главы государства*. С утверждением этой модели доминирование главы государства по отношению к законодательной, исполнитель- 35

ной и судебной власти стало неизбежным. При обращении к Конституции 1993 г. нетрудно заметить, что заложенная в ней модель разделения властей мало чем отличается от существовавшей в начале века. Юридические (как, впрочем, и фактические) полномочия президента вполне сопоставимы с теми, которыми обладал “конституционный” монарх. По заключению известного российского историка В. Старцева, который провел сравнительный анализ Основных государственных законов от 23 апреля 1906 г. и Конституции 1993 г., их полномочия различаются лишь по трем позициям: в отличие от монарха, президент РФ не имеет права передавать свой пост по наследству, чеканить собственное изображение на монетах и монопольно распоряжаться “имуществом двора” [Россия 2002: 63]. На близость институционального дизайна, предусмотренного Конституцией 1993 г., к тому, что был зафиксирован в Основных законах 1906 г., обращают внимание и другие отечественные авторы [см., напр. Россия 2002: 61].

На рубеже 1980-х — 1990-х годов в России, казалось бы, стала складываться парламентская республика [Представительная власть 2004: 453]. Политическая роль и законодательные функции парламента заметно возросли, а высшим органом государственной власти стал Съезд народных депутатов. О том, что симпатии многих россиян склонялись в пользу парламен-

* Показательно, что в Основных государственных законах монарх квалифицировался как “верховная самодержавная власть” [Медушевский 1998: 459].

тской системы, свидетельствуют и социологические исследования того времени [см. Представительная власть 2004: 444]. Однако после принятия Конституции 1993 г. в России возобладала иная модель.

Хотя де-юре РФ является полупрезидентской республикой, действующий в ней де-факто режим точнее было бы назвать суперпрезидентским [см. Гомеров 2002: 747]. Конституция дала в руки президента мощные рычаги воздействия на все три ветви власти — *законодательную* (право законодательной инициативы, отлагательного вето и контрассигнации принятых парламентом законов), *исполнительную* (фактическое формирование исполнительной власти и руководство ею), *судебную* (подбор кандидатур судей высших инстанций, генпрокурора, судей федеральных судов), — по сути дела поставив его над парламентом, правительством и судом [Ковлер 1996: 243–246]. Как бы то ни было, представляется очевидным, что в условиях, когда президент наделен правом распустить Думу, а та лишена реальной возможности отстранить президента от власти, трудно вести речь о независимости парламента*.

Косвенное подтверждение устойчивого доминирования “верховной” власти дает сравнение эффективности президента и парламента в качестве субъектов законодательной инициативы. В 1996 — 1997 гг. Дума одобряла 35% внесенных президентом законопроектов, в 1999 г. этот показатель составил 60%, а после 2000 г. приблизился к 100%. Что же касается самой Думы, то законами становятся не более 20–30% ее законодательных инициатив [Россия 2005: 9]. На первый взгляд, в данной тенденции нет ничего естественного: во многих современных государствах законы принимаются главным образом по инициативе правительства [Представительная власть 2004]. Однако столь низкий коэффициент результативности Думы в профильной для нее области законотворческой деятельности, безусловно, свидетельствует о ее подчиненном положении по отношению к президенту.

Конфронтационный стиль взаимодействия. Как известно, первая досоветская Дума просуществовала лишь 72 дня, вторая — 104. Более 180 депутатов I Думы (во главе с ее председателем С.Муромцевым), не согласившихся с роспуском парламента и подписавших знаменитое Выборгское воззвание, были заключены в тюрьму сроком на 3–6 месяцев; многие из них были лишены политических прав и возможности заниматься профессиональной деятельностью.

Справедливости ради следует отметить, что позиция правительства по отношению к новому законодательному органу не была абсолютно монолитной. Существовало два подхода: жесткий (в пору премьерства И.Горемыкина, Б.Штюмера, А.Трепова) и более гибкий (к которому склонялись С.Витте, П.Столыпин, В.Коковцов**, Н.Голицын, С.Сазонов, А.Кривошеин). Но верх в большинстве случаев брали сторонники первого. При этом

* То, что в России роль законодательных органов весьма ограничена даже по меркам президентской республики, признавал даже такой убежденный сторонник Конституции 1993 г., как Е.Гайдар [Независимая газета 30.09.1994].

** Примечательно, однако, что фразу: “У нас парламента, слава Богу, нет”, ставшую причиной острого конфликта правительства с Думой, бросил не кто иной, как Коковцов.

неприятие Думы могло принимать разные формы — от явного бойкота (единственным документом, который кабинет министров внес в I Думу, был законопроект об ассигновании 40 тыс. руб. на сооружение пальмовой оранжереи и прачечной при Юрьевском университете) до обрушения на нее такой горы законопроектов, с которой нельзя было справиться даже теоретически (как произошло со II Думой).

Большинство историков возлагают ответственность за такое положение вещей на верховную власть, обвиняя ее в нежелании идти на диалог с парламентом. Действительно, Николай II относился к Думе как к “нелюбимому дитя”, вспоминая об издании Манифеста 17 октября как о “кошмаре”. Император лишь единожды посетил Думу и неоднократно предпринимал попытки вопреки Манифесту лишить парламент законодательных функций, превратив его в законсовещательное учреждение (об этом свидетельствуют роспуск Думы первого и второго созывов, изменение избирательного закона 3 июля 1907 г. и ряд других шагов). Парадоксальным образом, будучи в частной жизни весьма мягким человеком, Николай II проявлял несокрушимую твердость в деле сохранения монополии монархии на управление.

Но определенную долю вины за неудавшийся диалог с властью несут *и думские политики*. Депутаты нередко сознательно шли на обострение отношений с правительством, считая компромисс с ним предосудительным. Примером может служить знаменитая речь П.Милюкова, произнесенная им в ноябре 1916 г., где каждое обвинение в адрес монархии и правительства заканчивалось риторическим вопросом: “Глупость или измена?”. И хотя сам Милюков впоследствии утверждал, что считал провалы правительства проявлением глупости [Государственная Дума 1917: 12-13], весь тон его речи был призван убедить слушателей в ином. Депутаты IV Думы дважды освистывали премьеров (Б.Штюрмера и А.Трепова), не давая им возможности выступить.

37

Не случайно современники довольно низко оценивали политическую эффективность думцев. Весьма показательны в этом плане мнение посла Франции при дворе Николая II М.Палеолога, который, несмотря на свои симпатии к думцам, особенно к кадетам, был вынужден признать, что это “люди честные, серьезные, бескорыстные, но ни один из них не обладает ни политическим кругозором, ни решительностью, ни бесстрашием и смелостью, которых требует столь ужасное положение” [Палеолог 1991: 370]. Сходной точки зрения придерживаются и историки. “В Думе выдвинулась плеяда видных ораторов (Родичев, Пуришкевич, Маклаков, Керенский), но ни одного крупного политического деятеля, обладавшего подлинной государственной мудростью, надлежащей силой воли, понимающего народ”, — констатирует А.Смирнов [Смирнов 1998: 440]. А американский исследователь Р.Пайпс прямо говорит о том, российские парламентарии начала XX в. понимали “под политикой... борьбу с правительственной бюрократией в залах и кулуарах Таврического дворца” и не были способны к созидательной деятельности [Пайпс: 1994: 349].

Установка на конфликтные формы взаимодействия между ветвями власти оказалась воспроизведена и в 1990-е годы. Наиболее отчетливо типологическая близость утвердившихся в конце XX в. моделей политического поведения к тем, что доминировали в начале столетия, проявилась во

время трагических событий октября 1993 г., которые дорого обошлись всему российскому обществу.

Сложность политической ситуации 1993 г. заключалась в том, что противостоявшие стороны обладали равной легитимностью: и президент, и парламент были избраны в ходе свободных выборов. Как показывает опыт многих стран, в подобных условиях принципиальные расхождения между президентом и парламентом легко перерастают в силовой конфликт [Linz 1990: 41]. Но все же в России в тот момент существовала возможность мирного выхода из кризиса двоевластия. В качестве арбитра выступил Конституционный Суд, который дважды — в марте и сентябре 1993 г. — предлагал правовые механизмы урегулирования проблемы. И если развитие событий пошло по иному сценарию, то это объяснялось в первую очередь отсутствием политико-культурных традиций компромисса и диалога, установкой на конфронтационные формы взаимодействия и нежеланием сторон придерживаться правил игры. Причем, как и в начале XX в., такое нежелание демонстрировала не только “верховная” власть (президент), но и руководство парламента.

Нестабильность избирательного законодательства. Для конвертации определенной традицией политико-психологического превосходства “верховной” власти в институциональное преимущество, позволяющее поддерживать ее доминирующее положение, необходима постоянная коррекция формальной структуры возможностей. Именно с этим, по-видимому, и связана крайняя нестабильность электорального законодательства, обнаружившаяся еще на раннем этапе развития российского парламентаризма. За 12 лет, прошедших с момента созыва I Думы до ликвидации думской системы, избирательное законодательство дважды корректировалось — в 1906 г. (так наз. “сенатские разъяснения” закона о выборах) и 1907 г. (закон от 3 июня), т.е. из четырех Дум лишь две были избраны по одним и тем же правилам. О том, что эти “коррективы” были призваны повысить контроль “верховой” власти над формированием законодательного органа, свидетельствует, в частности, то влияние, которое они оказали на социальный состав парламента. Если в I Думе совокупный удельный вес представителей привилегированных сословий (дворян, духовенства и купечества) не превышал 50%, то в III Думе он достиг 75% [Дан 1912: 10].

Не отличается стабильностью и современное электоральное законодательство. Принятие новых редакций федерального закона о выборах депутатов Госдумы в преддверии каждого нового избирательного цикла (1995 — 1996 гг., 1999 — 2000 гг., 2003 — 2004 гг.) стало устойчивой традицией. Неоднократно менялся и порядок формирования верхней палаты парламента — Совета Федерации. Конечно, в условиях трансформации российской политической системы поиск наиболее эффективной электоральной формулы был необходим. Закон 1993 г., вводивший смешанную избирательную систему, был далек от совершенства и порождал немало проблем, выявлявшихся по мере развития избирательной практики. Однако периодичность “уточнения” электоральных “правил игры” неизбежно наводит на мысль, что эти “уточнения” обусловлены в первую очередь расстановкой политических сил и как и сто лет назад представляют собой одну из технологий, используемых “верховой”

властью для закрепления своего доминирующего положения. В пользу такого заключения говорит и тот факт, что каждое изменение структуры возможностей в современной России сопровождается укреплением норм, ограничивающих эффективность парламента как политического института.

Вебер М. 1990. Политика как призвание и профессия. — Вебер М. *Избранные произведения*. М.

Гаман-Голутвина О. 1998. *Политические элиты России: веки исторической эволюции*. М. (www.gaman1.narod.ru).

Гомеров И. 2002. *Государство и государственная власть*. М.

Государственная Дума. Стенографические отчеты. Созыв 4. Сессия пятая. 1917. Пг.

Дан Ф. И. 1912. *Выборы в Государственную Думу по положению 3 июня 1907 г. (Разъяснение избирательного закона)*. СПб.

Казанцев А.А. 2006. Три сценария “цветной” революции в России (Моделирование сетевой динамики российской политики). — *Полис*, № 1.

Ковлер А. 1996. Какое президентство легитимно в России? — *Этика успеха*. Вып.5.

Медушевский А. 1998. *Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе*. М.

Независимая газета. 1994.

Пайпс Р. 1994. *Русская революция*. Т. 1. М.

Палеолог М. 1991. *Царская Россия накануне революции*. М.

Представительная власть в России: история и современность. 2004. М.

Россия в условиях трансформаций. Историко-методологический семинар. 2002. Вып. 20. М.

Россия в условиях трансформаций. Историко-методологический семинар. 2005. Вып. 1. М.

Салмин А.М. 1998. Легальность, легитимность и правопреемство как проблема сегодняшней российской государственности. Приглашение к дискуссии. — *Полития*, № 1.

Смирнов А. 1998. *Государственная Дума Российской империи. 1906 — 1917*. М.

Эйзенштадт Ш. 1999. *Революция и преобразование обществ: сравнительное изучение цивилизаций*. М.

Best H., Cotta M. (eds.) 2000. *Parliamentary Representation in Europe 1848 — 2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Oxford.

Birch A. 1971. *Representation*. L.

Czudnowski M. (ed.) 1982. *Does Who Governs Matter?* De Kalb.

Linz J. 1990. The Perils of Presidentialism. — *Journal of Democracy*, vol. 1, № 1.

Michels R. 1968. *Political Parties: A Sociological Study of the Oligarchical Tendencies of Modern Democracy*. N.Y., L.

Moore G. 1985. *Studies of the Structure of National Elite Groups*. Greenwich, L.

Norris P. 1997. *Passages to Power: Legislative Recruitment in Advanced Democracies*. Cambridge.

Patzelt W.J. 1999. Recruitment and Retention in Western Europe and Parliaments. — *Legislative Studies Quarterly*, vol. 24.

Putnam R. 1976. *The Comparative Study of Political Elites*. Englewood Cliffs, NJ.

Sartori G. 1987. *Theory of Democracy Revised*. Vol. I. Chatham, NJ.

Окончание следует