

# Центради ПО консерватизму

ISSN 2409-2517

[ № 4 2018 ]

*Российский парламентаризм*

фонд  
ИСЭПИ

Институт  
социально-экономических  
и политических  
исследований

# ДЪМАНАХ

[ Декабрь 2018 г. ]



# Уникальный путь развития парламентаризма в России

[ Декабрь 2018 г. ]

# Цетради

## по консерватизму

{ № 4 2018 г. }

Москва  
Некоммерческий фонд – Институт  
социально-экономических и политических  
исследований (Фонд ИСЭПИ)  
2018

*В соответствии с решением Высшей аттестационной комиссии  
Министерства образования и науки Российской Федерации журнал включен  
в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий,  
в которых должны быть опубликованы научные результаты диссертаций  
на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук по отраслям  
23.00.00 – Политология, 07.00.00 – Исторические науки и археология,  
09.00.00 – Философские науки.*

Рекомендовано к печати  
Экспертным советом Фонда ИСЭПИ

Редакционный совет  
Д.В. Бадовский, А.Д. Воскресенский, А.А. Иванов,  
М.А. Маслин, Б.В. Межуев, А.Ю. Минаков, Р.В. Михайлов (гл. редактор),  
Е.Н. Мошелков, Л.В. Поляков (председатель), С.В. Перевезенцев, М.В. Ремизов,  
А.С. Ципко, А.Л. Чечевишников, А.А. Шириняц.

**Тетради по консерватизму:** Альманах. – № 4. – М.: Некоммерческий фонд – Институт социально-экономических и политических исследований (Фонд ИСЭПИ), 2018. – 336 с.

Очередной номер альманаха «Тетради по консерватизму» приурочен к 25-летию Конституции РФ, принятой 12 декабря 1993 года, и посвящен современному российскому парламентаризму. Уникальность российского парламентаризма, его самобытный путь развития, а также проекция в будущее и задачи на перспективу – в центре внимания авторов данного выпуска.

Издание зарегистрировано в Федеральной службе по надзору в сфере связи,  
информационных технологий и массовых коммуникаций.  
Свидетельство о регистрации ПИ № ФС77 – 67506.

© АНО «Средство массовой информации  
Альманах «Тетради по консерватизму», 2018  
© Некоммерческий фонд — Институт  
социально-экономических и политических  
исследований (Фонд ИСЭПИ), 2018

*Р.В. Михайлов*  
*Русская этика и дух парламентаризма*  
8

*Д.В. Бадовский*  
*Парламентаризм как высшая форма демократического представительства*  
11

---

*Раздел первый*

**Российский парламентаризм – обретаемая ценность**

*Л.В. Поляков*  
*Парламентаризм в России: проблемы истории и современности*  
23

*А.В. Макаркин*  
*Российское общество и три десятилетия отечественного парламентаризма*  
38

*Р.В. Михайлов*  
*Парламентские скрепы Федерации*  
50

*Б.И. Макаренко*  
*Российский парламентаризм: опыт институционального творчества*  
69

*Д.А. Юрьев*  
*Российский парламентаризм как воля и представительство*  
82

---

*Раздел второй*

**Предпосылки парламентаризма: отечественная традиция народовластия**

*С.В. Перевезенцев*  
*«Всею землею Российские державы»: Очерк истории народовластия в России (X–XVII века)*  
103

С.Ф. Черняховский, Ю.С. Черняховская  
Институт и практики земских соборов: опыт политико-романтического  
конструирования в политической истории России  
131

Д.А. Бадалян  
Понятие «Земский собор» и представления о власти в России XIX века:  
от Карамзина до Степняка-Кравчинского  
140

И.В. Лукоянов  
1905 год и Земский собор  
156

Л.В. Ульянова, Б.В. Межуев  
Русский консерватизм и народное представительство  
167

Е.С. Холмогоров  
Основы русской парламентской этики  
178

---

Раздел третий

**Первый опыт российского парламентаризма  
(1906–1917 годы)**

Ф.А. Гайда  
Консерваторы и парламент: проекты реформы Государственной думы  
в 1907–1917 годах  
195

Д.В. Аронов, И.М. Смирнов  
Консервативный либерал или либеральный консерватор.  
С.А. Муромцев во главе первой Государственной Думы  
201

К.А. Соловьев  
Премьер и Дума. Случай И.Л. Горемыкина  
215

В.А. Дёмин  
Либерально-консервативные и либеральные взгляды на народное представительство  
начала XX века и их отражение в законодательстве 1905–1906 годов  
223

Д.В. Аронов, М.А. Коновалова, С.К. Жилиева  
Идеи представительной власти в либеральных проектах  
Основного закона Российской Империи  
232

---

*Раздел четвертый*

**Российский парламентаризм –  
перспективы развития**

*Р.Ф. Туровский*

*Партийная модель российского парламентаризма*  
245

*К.В. Симонов, С.П. Митрахович*

*Двухпартийность как возможный сценарий эволюции российской  
политической системы*  
256

*И.С. Палитай*

*Современная партийная система как фактор  
развития парламентаризма в России:  
институциональный и политико-психологический аспекты*  
266

*О.В. Крыштановская*

*Женщины в российском парламенте*  
274

*А.В. Хащенко*

*Цифровизация парламентской деятельности.  
Мировой опыт, технологии и вызовы законодательной власти*  
291

---

*Раздел пятый*

**Российский парламент в диалоге с миром**

*О.В. Морозов*

*Парламентская дипломатия новой России*  
299

*Б.И. Ананьев, Д.А. Пареньков*

*Парламент на внешних контурах государства:  
скрытые и явные возможности*  
316

*Я.И. Ваславский, Н.В. Пономарев, П.В. Святенков*

*Глобальное парламентское измерение: о чем говорить депутатам  
из разных стран*  
322





## Русская этика и дух парламентаризма

Представляя данный номер на суд читателя, хотелось бы отметить, что впервые за всю историю существования альманаха «Тетради по консерватизму» мы посвятили его выпуск скорее политическому институту, чем идеям, смыслам и сущностям, то есть тому комплексу вопросов о ценностях, которому были посвящены предыдущие номера. Однако по факту, бросая взгляд на получившийся выпуск, становится очевидным, что, собственно, от ценностей мы никуда не ушли. И даже наоборот.

Как выяснилось в ходе работы над темой, парламентаризм не только имеет глубокие исторические и очень самобытные корни в России, но и воспринимается как ценность, заметим – особая, национальная, глубоко аутентичная и специфичная, выстроенная на русских началах, уже на заре становления русской государственности и особенно в русской мысли XIX века.

Что мешало разглядеть это раньше? Видимо, замыленный штампами исследовательский взгляд, который руководствуется западными стандартами восприятия парламентаризма. В результате от такого «мейнстримовского» подхода ускользает все многообразие этого явления как в мире, так и в России.

Между тем, парламент – это не только институт политической системы, орган, обеспечивающий представительство политических интересов и социальных групп, а также орган законодательной власти, выстроенный по определенным более-менее унифицированным в современном мире канонам, впрочем – с весьма разнообразной мировой спецификой. Парламент является еще и носителем определенных ценностей, свойственных данному конкретному обществу. В этом выражается дух парламентаризма – нечто значительно более широкое и объемное по своему выражению, чем сухие нормы конституционного права и конкретные особенности национальных конфигураций парламентских институций.

Исследуя уникальный путь развития парламентаризма в России в самых разных его аспектах, коллектив авторов представляемого номера – каждый с позиции своей тематики – если и не сформулировали, то приблизились к пониманию этих ценностей, к выражению духа парламентаризма нашей страны. И дух парламентаризма в России выражается в стремлении видеть нашу страну целой и единой, но в то же время культурно многообразной, и в этой полифонии – великой и справедливой державой.

И если парламентские институты имеют много общего в различных странах мира, то дух парламентаризма имеет существенные различия. Понять же суть парламентской системы любого государства, изучая его парламентские институты, структуру, нормы в отрыве от духа парламентаризма невозможно.

В этом контексте хотелось бы очень кратко остановиться буквально на нескольких методологических посылках, которые так или иначе следуют из предпринятого авторским коллективом номера анализа.

Богатая и очень разнообразная история русского парламентаризма из глубины веков свидетельствует о принципиальном его отличии от западноевропейских аналогов.

На Западе парламентаризм рождался из двух базовых идей в той или иной их комбинации. Во-первых, это представительство различных, особенно противоположных интересов, которое должно разрешаться в рамках специального института, а не «на улице». Во-вторых, это упорядочивание интересов знати против королевской власти, а позже – третьего сословия против знати, которое тоже разрешается в рамках специального института с упорядоченными процедурами. То есть так или иначе, парламент с западной точки зрения – это институционально-процедурная альтернатива гражданской войне.

В России с древнейших времен протопарламентские институты играли совершенно иную, если не сказать противоположную, роль – не площадки упорядоченной борьбы противоположных интересов или формирования противовеса каких-то сил по отношению к верховной власти, а поиск единства по важнейшим, а не частным вопросам.

Именно поэтому в основе западного термина «парламент» лежит французское слово «parler» — «говорить», то есть проговаривать свою позицию, декларировать свои партикулярные интересы, а в основе древнейшего русского аналога – Собора – лежит славянское «сбор», «собрание», то есть единение, поиск общего и единого соборного мнения. Поиск единства и соборности у нас, фрагментация и отстаивание частных интересов у них.

Всякий раз, когда отечественный парламентаризм начинал строиться по западным принципам представительства противоположных интересов, а не отечественным поиском соборного единства – будь то фракционная борьба в четырех дореволюционных государственных думах, или еще более жесткая борьба позднесоветского съезда СССР и Верховного Совета России – все это заканчивалось катастрофой и самих парламентских институтов, и государства.

Отсюда вывод: не стоит противиться историческим императивам логики развития нашей государственности. В том числе применительно к парламентаризму.

Наша страна – это «цветущая сложность», говоря языком Константина Леонтьева, и дух российского парламентаризма состоит в том, чтобы объединять эту очень разную и разнообразную державу, сохраняя эту сложность, находить согласие и укреплять единство. Единство в разнообразии – суть идеологии российского парламентаризма. Этого нельзя достичь партикулярными интересами и идеей их фрагментарного представительства.

Поэтому наш парламентский путь куда более сложный, чем западный. Но и страна у нас куда сложнее, чем любая западная страна.

Еще один важный методологический посыл касается изучения и, что еще важнее, усвоения западного опыта.

За последние три десятка лет наша страна пережила бум изучения западного парламентского опыта. Однако сравнительный анализ, который можно лишь приветствовать, поскольку он обогащает и науку, и практику, не должен переходить в слепое ученичество. И не только по причинам, изложенным выше и касающимся исходных различий в становлении парламентаризма у нас и у них.

Дело в том, что за последние более чем тридцать лет мы прошли такой интенсивный путь развития парламентский институтов, норм, избирательных моделей и систем, и проч., который и не снился Западу. Интенсивность нашего развития в этом плане зашкаливает, и поэтому «Запад нам не указ», как говорилось в советские годы. Мы проходим в одно поколение такие схемы и модели парламентаризма, лишь на становление которых у них – стран «классической» парламентской системы – отводились многие века. За сжатые десятилетия мы испробовали столько вариантов выборов, типов формирования парламентского представительства, сколько западный мир проходил лишь совокупностью всех своих страновых моделей развития и за куда более длительный период.

Наша модель парламентаризма – это поиск нашего оптимального пути, который еще далеко не закончен. Мы можем применять различные схемы и варианты формирования парламентских институтов, искать новые решения и дальше. И поэтому современный российский парламент – это поле инноваций, творческий поиск новых практик, живое творчество людей, норм и институтов. На этом поприще всегда возможны самые интересные подвижки.

Но что незыблемо для отечественного парламентаризма – это та этическая основа, лежащая в его основании: дух нашего парламентаризма. И каждый раз любой новой партии, пришедшей в парламент, любой новой фракции, каждому парламентария лично приходится проходить испытание: справляться со своими частными интересами, приобщая их к единству общих ценностей, ценностей российского общества, ценностей российской истории. И это большое испытание и большая ответственность.

Впрочем, данный номер «Тетрадей по консерватизму» – лишь приглашение к дальнейшему обсуждению этой темы.

## **Парламентаризм как высшая форма демократического представительства**

Одним из самых острых и самых принципиальных вопросов не только политической науки, но в первую очередь политической практики, является вопрос о нынешней роли и будущих перспективах такого ключевого властного института, как парламент. Сегодня парламент как орган народного представительства существует практически во всех государствах мира, и институт парламентаризма воспринимается как необходимый индикатор демократичности данного политического режима. Следует подчеркнуть: не специфическая роль парламента в той или иной политической системе, а именно само наличие/отсутствие этого законодательного и представительного органа показывает, соответственно, наличие/отсутствие демократичности как таковой.

Именно парламентаризм по преимуществу институализирует такую подсистему общества как «политика», если среди многих ее определений выбрать самое краткое и простое: политика есть борьба за власть по законно установленным правилам. Это определение оставляет без внимания вопрос о том, что сам закон может использоваться для сужения пространства этой борьбы, ограничивая допуск к ней для отдельных социальных групп и даже индивидов. Оно просто фиксирует тот факт, что «политическое» как таковое возможно в обществе лишь в том случае, если на конкурентной основе формируется сменяемый орган власти, представляющий общественное многообразие и наделенный правом регулировать жизнь общества посредством законодательства.

Отсутствие такого института, как парламент, означает сворачивание «политического», которое наблюдается в таких режимах, как абсолютная монархия (Саудовская Аравия), тоталитарная диктатура (Германия 1933–1945 годов), авторитарные однопартийные режимы (один из примеров – Испания периода правления Франко). В таких режимах само допущение «борьбы за власть» является оксюмороном, или «противоречием в терминах». Все они строятся именно на принципе «неприкасаемости» (по разным основаниям) и невыбираемости наличной персональной и/или коллективной власти. Основанием для такого понимания власти может быть и действительно было либо «Божественное право» королей, либо освященное «волей нации» харизматическое право диктаторов. Или санкционированное «наукой и объективными законами истории» не столько право, сколько моральный долг революционной «партии» вести человечество в «светлое будущее».

Все эти случаи объединяет одно – именно отсутствие такого института, как конкурентно избираемый парламент с фиксированным сроком легислатуры, репрезентирующий различные общественные группы.

Но не всегда отсутствие парламента означает отсутствие демократии. Традиционно родиной «демократии» как особой формы правления считается античная Греция, но как

*Бадовский Дмитрий Владимирович*, кандидат политических наук, Председатель совета директоров Некоммерческого фонда – Института социально-экономических и политических исследований. E-mail: [d.badovskiy@isepr.ru](mailto:d.badovskiy@isepr.ru)



раз именно в практике древнегреческих городов-государств (полисов) институт представительства не встречается. И по вполне понятной причине: размер этих городов-государств был таков, что позволял вводить режим «прямой демократии». Все свободные граждане, например, Афин имели право участвовать в народных собраниях, на которых и принимались все основные решения. Это была форма непосредственного полновластия «народа» («демоса»), не нуждавшегося ни в чьем представительстве.

Поэтому знаменитое определение Аристотеля – «человек есть животное политическое» – можно понимать не только в том смысле, что человек по природе есть **общественное**, то есть живущее в полисе существо. Но также и в том смысле, что человек по природе есть **политическое** существо и что заниматься политикой, бороться за власть и участвовать во власти – это своего рода обязанность каждого свободного человека.

В противоположность античному случаю прямой демократии, по определению не нуждающейся в институте народного представительства, но именно поэтому придающей тотальность «политическому», режимы абсолютной монархии, тоталитарной диктатуры и авторитарные однопартийные режимы исключают «политическое» как таковое. При абсолютизме «политика» сводится к придворным интригам и дворцовым переворотам, а также к «внешней политике» – как правило, к династическим войнам и дипломатическим маневрам. Приблизительно такого же типа «политику» демонстрируют тоталитарные диктатуры и однопартийный авторитаризм.

Однако различие между абсолютизмом и двумя остальными типами режимов без парламента в том, что абсолютные монархии (в Европе и Северной Америке по крайней мере) эволюционировали – нередко революционным путем – в те или иные режимы представительного правления (representative government) с полноценным парламентом. В то время как тоталитарные и авторитарные режимы XX века принесли с собой в теории и, что еще важнее, на практике принципиальное отрицание самого института парламентаризма.

\* \* \*

Первоначально парламент возник в Англии в середине XIII века как результат компромисса, положившего конец гражданской войне между королем и высшей аристократией (бароны), с одной стороны, и рыцарями и горожанами – с другой. Уже к концу века парламент стал созываться на регулярной основе и превратился в институт представительства основных сословий. Законодательство по-прежнему оставалось королевской прерогативой, но в парламенте обсуждались все основные вопросы жизни королевства, включая престолонаследие и налогообложение.

Постепенно роль парламента в политической жизни Англии возросла настолько, что конфликт короля Карла I с так называемым Долгим парламентом (созванным в 1640 году) закончился казнью короля в 1649 году. А после так называемой славной Революции 1688 года суверенитет официально перешел к парламенту. И с тех пор британские монархи «царствуют, но не правят». Великобритания, будучи по типу правления «конституционной монархией» (при отсутствии конституционного текста), относится тем не менее к числу развитых демократий в одном ряду с парламентскими республиками.

Великобритания представляет собой переходный случай, когда традиционная монархическая форма правления остается при существенном изменении содержания политического процесса. И ключевым институтом этого перехода является как раз парламент. Именно он теперь выступает носителем суверенитета, хотя фигура «короля/королевы в парламенте» предполагает соучастие обеих палат и короны в, так сказать, совокупном суверенитете.

Но радикальная смена прежней парадигмы в понимании источника власти и носителя суверенитета произошла все же веком позже. Сначала Ж.-Ж. Руссо в трактате

«Об общественном договоре» выдвинул тезис, согласно которому сувереном является «народ», то есть все граждане, добровольно согласившиеся перейти из состояния догосударственного, которое Т. Гоббс определил как “State of Nature”, в общественную ассоциацию. А затем в ходе американской и французской революций эта идея была реализована практически.

Во Франции уже почти год шла революция, начавшаяся 14 июля 1789 года со взятия Бастилии, когда последнее из тринадцати североамериканских государств (штатов) – Род-Айленд ратифицировало 29 мая 1790 года американскую Конституцию, преамбула которой начиналась словами: «We, the People...». И хотя эта конституция установила правление, типологически относящееся к президентским республикам, первый раздел первой статьи утверждает: «Все законодательные полномочия, сим установленные, предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов, который состоит из Сената и Палаты представителей».

Первая конституция революционной Франции была принята 14 сентября 1791 года и формально устанавливала в стране правление в виде конституционной монархии. Однако французский вариант этого типа правления – в отличие от английского – оказался де-факто вариантом президентской республики. С тем, конечно, существенным отличием, что глава исполнительной власти – король, самостоятельно назначавший министров, не избирался.

Однако Титул III «О государственных властях» четко и притом явно по-руссоистски определял носителя суверенитета и, более того, сам институт короля включал в состав органа народного представительства. Вот эти формулировки: «Ст. 1. Суверенитет един, неделим, неотчуждаем и неотъемлем. Он принадлежит Нации. Никакая часть народа, никакое лицо не может присваивать себе его осуществление.

Ст. 2. Нация, от которой одной проистекают все власти, может их осуществлять лишь путем уполномочия. Французская Конституция – представительная: представители суть Законодательный Корпус и Король».

Таким образом, можно утверждать, что в евро-американской политической традиции к концу XVIII века наметился сдвиг в пользу парламентаризма именно как института «народного» представительства. И хотя нигде еще не существует такое правление, как парламентская республика, все же можно констатировать, что именно в парламент перемещаются такие ключевые властные полномочия, как законодательство и контроль исполнительной власти: импичмент президенту и всем должностным лицам в США, право отречения короля от власти – во Франции. А парламент при этом не подлежит роспуску вообще (США, Франция) или же может быть распущен по инициативе самого же парламента – то есть правящей партии (парламентского большинства), как в Англии.

Институт парламентаризма в начале XIX века превратился в своего рода устойчивую политическую «моду». Российский император Александр I в 1808 году поручил своему ближайшему помощнику Михаилу Михайловичу Сперанскому составить проект конституции, которая должна была трансформировать самодержавную Россию в современное правовое европейское государство. Сперанский задание выполнил и предложил вариант, согласно которому в качестве законодательного органа учреждался двухпалатный парламент. Нижняя палата народных представителей избиралась и называлась – «Государственная Дума». Верхняя палата – «Государственный Совет» – формировалась из представителей высшего управленческого класса лично государем.

Сперанский предлагал Александру I ввести в действие новый конституционный строй с нового 1811 года. Однако план удалось реализовать лишь отчасти. В 1810 году начал работу сформированный по указу императора Государственный Совет, в котором Сперанский получил ключевую должность Государственного секретаря. Но учреждение Государственной Думы не состоялось, поскольку требовало фундаментальной



социально-экономической реформы и встретило серьезное сопротивление в дворянско-аристократической среде.

\* \* \*

Институт парламентаризма не просто был узаконен, но и получил высшую легитимность именно как институт народного представительства. Это четко выражено в преамбуле конституции США, в Декларации прав человека и гражданина, принятой Национальным собранием Франции в 1789 году. Но необходимо отметить, что еще за век до этого начало процессу легитимации парламентаризма положил английский «Билль о правах» – документ, объявлявший незаконными двенадцать принципов деятельности свергнутого короля-протестанта Якова II. Билль не только отменял практику привилегий католикам и восстанавливал «древние права и свободы» англичан, но и передавал английский трон протестанту – принцу Вильгельму Оранскому вместе с супругой Марией.

Поздний спор между Эдмундом Бёрком и Джозефом Пристли о том, получил ли парламент в ходе этой «славной Революции» право увольнять и назначать королей, похоже, завершился в пользу Бёрка, такое право отрицавшего. Но основания для мнения противоположного, несомненно, были, поскольку в Билле имеется такое положение: «Означенные Духовные и Светские Лорды и Общины, собравшиеся в Вестминстере, постановляют, что Вильгельм и Мария, Принц и Принцесса Оранские, признаются и объявляются Королем и Королевой Англии, Франции и Ирландии и принадлежащих к ним владений». И, что особенно важно, парламентарии в этот Билль включили утверждение о том, «что для пресечения всяких злоупотреблений и для улучшения, укрепления и охранения законов парламент должен быть созываем достаточно часто».

Коль скоро парламент как высший орган законодательной власти должен был представлять «народ» (или «нацию»), то необходимо было определять, кто именно составляет «народ» и как именно этот «народ» должен выбирать своих представителей в парламент. Представители народа должны быть каким-то образом определены, поэтому сам институт парламентаризма предполагает наличие важнейшей процедуры для демократии – выборов, а значит возможности для народа осуществлять собственный суверенитет путем смены своих представителей во власти.

Право избирать своих представителей во власти (пассивное избирательное право) тесно связано именно с самим институтом парламентаризма. Хотя сама по себе процедура выборов власти применялась и в абсолютных монархиях, но в основном только тогда, когда прерывалась царствующая династия ввиду отсутствия законного престолонаследника. К уже упомянутому выше британскому случаю можно прибавить и отечественный случай, когда после кончины последнего царя из династии Рюриковичей – Федора Иоанновича – в 1598 году на московский престол был избран Земским собором совсем не знатный Борис Годунов.

С помощью решения Земского собора в 1613 году был избран царем и основатель династии Романовых – Михаил Федорович. Его прямой наследник – Алексей Михайлович тоже был утвержден решением Земского собора в 1645 году. Это значит, что своего рода протопарламентаризм можно обнаружить даже в практиках абсолютных монархий. Ведь институт так называемых Генеральных Штатов (всесословных собраний) – аналога русских Земских соборов – был распространен и в западноевропейских государствах (Франция, Нидерланды). А кроме того существовал и такой тип правления, как «выборная монархия» – в Речи Посполитой в период с 1573 по 1795 год. Каждый король избирался на конкурентной основе специально созданным сеймом, в котором принимали участие представители дворянства (шляхты).

Так что вслед за постепенно укреплявшимся институтом парламентаризма все более становился востребованным институт выборов, предоставлявший право определенным категориям граждан/подданных участвовать во власти. И чем регулярнее созывались парламенты, тем регулярнее граждане имели возможность демонстрировать самим себе свою значимость для власти и сопричастность ей. Сама возможность менять своего представителя во власти создавала устойчивое ощущение правосубъектности, повышала социальный статус – поскольку являлась привилегией. А потому неизбежно ставила вопрос о том, кто и почему таким правом наделен, а кто и почему такого права лишен?

По мере того, как практика парламентаризма становилась привычной рутинной в западноевропейских странах, процедура выборов тоже обрела статус института и постепенно эволюционировала до современных стандартов, которые определяют демократичность избирательной системы данной страны. Любые (парламентские в первую очередь) выборы должны быть всеобщими, равными (один человек – один голос), прямыми при тайном голосовании.

Редкие исключения из этого правила скорее его подтверждают, чем ставят под сомнение. Например, особенности избрания президента США посредством так называемой Коллегии выборщиков, состоящей из 538 человек, вызваны тем, что это – государство союзное, федеративное. Президента как главу исполнительной власти избирает не напрямую весь народ (как было бы в унитарном государстве, например, в современной Франции), а представители всех пятидесяти союзных государств («штатов»). В числе, соответствующем количеству представителей данного штата в нижней палате Конгресса, плюс по два сенатора.

По замыслу отцов-основателей США, именно такой порядок в наибольшей степени соответствовал духу федерализма. И способствовал решению изначально поставленной задачи: построить республику на большом пространстве, которая бы не погибла от внутренних распрей и не переродилась в тиранию.

\* \* \*

Но одновременно с процессом расширения круга лиц, наделенных активным избирательным правом, то есть правом посылать своих представителей во власть, происходило переосмысление самого понятия «власти». Особенно этому способствовал процесс секуляризации, охвативший с начала Реформации весь западноевропейский культурный ареал. «Власть» как некий сакральный атрибут, как «Божественное право» королей стала рассматриваться как сфера деятельности, доступная еще не каждому, но уже достаточно многим.

А установление фиксированных сроков парламентской легислатуры вообще приучало к тому, что само пребывание во власти – дело временное. И если возможна сменяемость власти, то почему бы самому не попробовать лично эту власть сменить. Не путем интриг, заговоров, переворотов, восстаний и революций, а мирно, безопасно и на законном основании. Так парламентаризм активизирует еще одну «опцию» демократического политического дизайна, а именно: право не только избирать, но и быть избранным.

Соответственно, для того чтобы обеспечить прямое участие в политике, то есть в борьбе за власть, каждого правоспособного гражданина и не допустить перерастания этой «борьбы» в «войну всех против всех», необходимо разработать и установить четкий порядок проведения избирательной кампании. Это значит, что парламентаризм способствует развитию правового регулирования самой важной и особо чувствительной общественной сферы, в которой формируется (или нет) значительная часть легитимности власти.

Этот момент особенно наглядно отражен в феномене «цветных революций», которые возникают, как правило, в ситуациях, когда оппозиция подозревает «власть» или «пра-



вящую партию» в фальсификации итогов выборов. Так было в Белграде в 2000 году, когда оппозиция свергла президента Слободана Милошевича. Так было в ноябре 2003 года в Грузии, когда в результате «революции роз» пришел к власти Михаил Саакашвили. Так было в Украине в 2004 году, когда оппозиция провозгласила «оранжевую революцию» и потребовала проведения незаконного третьего тура президентских выборов после того, как во втором туре В. Янукович победил В. Ющенко. В 2005 году по тому же сценарию случилась «революция тюльпанов» в Киргизии.

Это означает, что избирательное законодательство превращается в решающий инструмент регулирования политического процесса, который либо протекает строго в рамках закона, либо выплескивается за эти рамки, если значительная часть общества считает действующую власть нелегитимной. А одной из важнейших законодательных функций парламента становится разработка такого избирательного «кодекса», который обеспечивал бы проведение свободных, конкурентных, транспарентных и в итоге честных выборов. По итогам которых легитимность избранной власти не вызывала бы ни у кого никаких сомнений.

\* \* \*

При всей исключительной важности избирательного законодательства, регулирующего право избирать и в особенности право быть избранным, нужно помнить, что парламент по самой своей сущности есть законодательный орган. Это та реальная и настоящая власть, которую недооценивают, полагая, что главная власть, или собственно «власть» – это власть исполнительная. Да, правительство располагает правом распоряжения всеми ресурсами, которыми обладает страна. Но оно лишь исполняет те решения, которые в виде законов принимает именно парламент.

Поэтому не удивительно, что за право занимать места в законодательных собраниях любого уровня в демократиях разворачивается серьезная борьба. Но не только и не столько между индивидуальными конкурентами, сколько представителями тех или иных социальных групп, имеющих особые интересы. Соответственно, для представления и продвижения этих интересов в парламенте необходимы специальные «агенты» – профессиональные политические объединения. Так институт парламентаризма предполагает наличие еще одного важнейшего для демократии института – многопартийности.

Феномен политических партий известен еще из истории античного Рима. Но политические партии современного типа, борющиеся за места в представительном и законодательном органе власти, берут свое начало в Англии XVII века. Партия «тори» и партия «вигов» отразили противостояние двух основных групп в английской элите: консервативных ленд-лордов и либеральной городской буржуазии. Поочередно меняясь ролями «правящей партии» и «оппозиции», они являлись доминирующими акторами в британской политике вплоть до начала XX века, когда в этой паре либералов сменили лейбористы.

К этому времени институт многопартийности уже стал общеевропейским феноменом, и, например, в первых выборах в Государственную Думу Российской Империи в 1906 году уже приняли участие шестнадцать политических партий. Дальнейшая история нашей страны продемонстрировала эксперимент политического устройства без парламента и, соответственно, без многопартийности. Но в конечном счете еще в Советском Союзе произошло возвращение если не к аутентичному парламентаризму, то к реальной многопартийности. И именно короткая, но крайне интенсивная практика создания политических партий в 1990–1993 годах позволила провести выборы в российский парламент на многопартийной основе. Что, безусловно, способствовало легитимации и этих выборов, и парламента, и в конечном счете – самой Конституции.

\* \* \*

Институт многопартийности важен не только потому, что обеспечивает адекватное представительство в парламенте интересов различных социальных групп. Ведь кроме интересов у социальных групп имеются и различные представления о ценностях, выражаемые в форме религиозных верований, светских мировоззрений и, самое существенное, в форме политических идеологий.

Идеологический плюрализм, закрепленный, кстати говоря, в части 1, статьи 13 Конституции РФ – это один из важнейших показателей демократичности любого режима. Именно реальное идеологическое разнообразие придает окончательную легитимность институту многопартийности. Ведь, как доказал еще Дж. Ст. Милль в своем знаменитом трактате «О свободе», даже у самого правильного мнения может быть альтернатива. И в интересах самой же «правильности» принципиально важно, чтобы альтернатива имела возможность быть высказанной и политически представленной. В том числе – и в парламенте, если альтернатива способна стать программой политической партии и мобилизовать достаточное число избирателей.

Разумеется, не всякие «альтернативы» могут претендовать на право легального парламентского представительства. В современных демократических обществах выработаны механизмы защиты от «демократических» по форме вариантов прихода к власти политических сил, отрицающих саму же демократию. Опыт прихода к власти НСДАП в Германии периода Веймарской республики оказался хорошим уроком. Но он не дает повода усомниться в самом принципе идеологического многообразия и институте многопартийности. Поскольку и то, и другое – важнейшие показатели (и неустраняемые механизмы обеспечения) реальной представительности любого парламента.

Одновременно с утверждением принципов многопартийности и идеологического плюрализма проясняется и особая роль института парламентаризма в поддержании целостности общества и стабильности социально-политического порядка. Любой плюрализм (ценностный – в особенности) несет в себе центробежную тенденцию. Попытки его принудительного ограничения (или подавления), как правило, заканчиваются распадом общественной системы. В чем мы сами могли убедиться на примере распада СССР. Но своевременное предоставление легальной возможности даже поначалу довольно радикальным политическим силам быть представленным в национальном парламенте может эту тенденцию значительно ослабить.

Наглядный пример из современной европейской политической практики – ситуация в ФРГ. Новая партия «Альтернатива для Германии» (AfD) поначалу воспринималась как крайне правая. Однако ее участие в выборах в федеральный парламент и в парламенты земель заметно умерило изначальный радикализм. И сегодня AfD – это третья по численности фракция в Бундестаге и партия «официальной оппозиции».

А пример Италии еще более красноречив. Партия «Лига Севера», которая тоже имела репутацию крайне правой, на последних парламентских выборах сумела получить 125 мест в нижней палате. Этого оказалось достаточно, чтобы вместе с лево-популистским «Движением 5 звезд» (222 парламентских мандата) образовать правительственную коалицию. Уже сам по себе тот факт, что левые и правые радикалы сумели мирно договориться и образовать коалицию в парламенте, свидетельствует о значительном интеграционном потенциале института парламентаризма. Этот потенциал позволяет сблизить крайности, снижать остроту социальных противоречий, переводить жесткое идеологическое противостояние в режим политического компромисса и даже прагматичного сотрудничества в общенациональных интересах. Последний момент особенно наглядно иллюстрирует пример Федеративной Республики Германии, где уже не первый год страной правит «Большая коалиция» консерваторов (ХДС/ХСС) и социал-демократов.



\* \* \*

Но партии создаются не только для того, чтобы бороться за места в парламенте, но и для того, чтобы получить контроль над исполнительной властью, которую часто (особенно в нашем парламенте) именуют просто «властью». В парламентских республиках (ФРГ) и конституционных монархиях (Великобритания) этот контроль обеспечивается автоматически – партия (или коалиция) большинства получает мандат на формирование правительства. Но и во всех остальных демократических республиках парламент в той или иной степени влияет на процедуру формирования исполнительной власти.

Например, в США, где с самого начала была введена классическая система разделения властей, обеспечивающая их взаимное сдерживание и балансировку. Глава исполнительной власти – избранный президент. Сама процедура выборов, как уже было сказано, двухступенчатая: сначала в каждом штате выбираются доверенные лица («выборщики»), получающие наказ от избирателей голосовать за определенного кандидата. И затем эта «Коллегия выборщиков» напрямую выбирает президента. Однако конституция США дает право Конгрессу, а именно Палате представителей выбирать президента в случае, если более чем один кандидат получил равное число голосов «выборщиков». А Сенат имеет право выбирать в аналогичных ситуациях вице-президента.

Президент самостоятельно формирует свою правительственную команду, однако каждый претендент на министерскую должность проходит через процедуру слушаний в Сенате. И только с согласия Сената кандидат может занять соответствующий пост.

Конгрессу США предоставлены такие важнейшие права контроля исполнительной власти как право преодолевать двумя третями в обеих палатах президентское вето на тот или иной закон. А также право отстранения от должности («импичмент») президента в случае, если он будет уличен в совершении преступления или по суду наказуемого проступка.

Все эти полномочия Конгресса, который не может быть распущен президентом, свидетельствуют о том, что даже в президентской республике *потенциальная* роль парламента чрезвычайно велика. Вопрос только в том, позволяет ли наличная политическая конъюнктура этот потенциал реализовать. Но этот разрыв между потенциальными и реальными возможностями парламента как раз и задает динамику политического процесса. Он стимулирует политические партии США к серьезной борьбе за места в палатах Конгресса – что мы и наблюдали на последних «промежуточных» выборах в ноябре 2018 года.

Российская конституция учредила особую форму президентской республики, которую ряд исследователей именуют «суперпрезидентской», но некоторые классифицируют ее как «президентско-парламентскую». Теоретические дебаты на эту тему продолжаются до сих пор, но реальная политическая практика за двадцать пять лет действия Конституции РФ показала, что предложенный дизайн взаимодействия различных органов власти достаточно гибок. И позволяет балансировать их реальную влияние в зависимости от характера политического процесса. В частности: от эффективности партстроительства, от активности электората (особенно на выборах низших уровней), от наличия ярких политических лидеров, от той или иной избирательной системы. Наконец – от внешнеполитических обстоятельств.

В первое конституционное десятилетие (1993–2003) российский политический процесс унаследовал инерцию предыдущего периода противостояния президента и Съезда народных депутатов. После парламентских выборов 1995 года Государственная Дума с большинством у КПРФ встала в прямую оппозицию к президенту Ельцину, и в эти годы не удавалось принять даже закон о государственном бюджете. После думских выборов 1999 года и президентских выборов 2000 года удалось создать пропрезидентскую партию «Единая Россия», которая уже на выборах 2003 года получила большинство в Госдуме. И обеспечила более конструктивное взаимодействие с институтом президентства.

Эти два различных формата функционирования российского парламента показывают, что его властная роль и политическая значимость – функция от многих конкретных факторов. Прописанные в Конституции РФ полномочия этого института в сопоставлении с полномочиями института президентства – это лишь общая формальная рамка их **правового** взаимодействия. А содержательное **политическое** наполнение этой рамки – вопрос открытый.

Например, право (фактически – обязанность) президента распускать Государственную Думу после трехкратного отклонения предложенной им кандидатуры Председателя правительства. В марте 1998 года после отставки Виктора Черномырдина президент Ельцин предложил кандидатуру Сергея Кириенко. И оппозиционное большинство Госдумы на третий раз все же поддержало эту кандидатуру, поскольку посчитало для себя невыгодным идти на новые выборы.

А уже в августе того же года после дефолта по ГКО и трехкратной девальвации национальной валюты думское большинство дважды проголосовало против кандидатуры на премьерский пост Виктора Черномырдина, что заставило президента Ельцина в третий раз предлагать консенсусную фигуру Евгения Примакова. Поскольку было ясно, что в случае роспуска Госдумы на внеочередных выборах оппозиция может получить даже конституционное большинство.

\* \* \*

Еще одна важнейшая функция парламента состоит в том, что он наглядно отражает уровень демократической политической культуры, на котором в данный момент находится страна. Парламент – самое верное зеркало, точно отражающее нас самих в лице наших представителей.

Именно потому, что парламент точно отражает уровень политической культуры общества, показывая как достижения, так и недостатки молодой российской демократии, он обладает мощным ресурсом демократического развития. Институт парламентаризма как таковой возник в поисках компромисса между враждующими социальными группами и заменил практику вооруженной борьбы за власть («слово оружия») практикой публичных дебатов («оружие слова»). Именно этот институт легитимировал и легализовал наличие в высшем законодательном органе государства «оппозиции». Не случайно до сих пор в британском парламенте оппозиционная партия называется: “Her Majesty’s most loyal Opposition”. Ведя постоянную предельно жесткую полемику с “правительством ее величества”, оппозиция не должна забывать, что в лице «ее величества» она остается лояльной по отношению к стране, к Соединенному Королевству.

Традиция совмещения принципиальной критики правящей партии и вместе с тем понимание оппозицией своей ответственности за целостность и стабильность страны (лояльность) – это то, что позволяет назвать парламентаризм опорным институтом демократического правопорядка. В парламенте в любой момент имеется альтернатива данному курсу, всегда наготове «теневое правительство», состоящее (вопреки своему названию) из хорошо известных и, как правило, достаточно популярных фигур. В парламенте вырабатывается и оттачивается культура политических дебатов, позволяющая без нарушения этических и юридических норм отстаивать свои взгляды и критиковать взгляды оппонента.

Наконец, именно в парламенте наиболее полно осуществляется свобода мысли и слова, без которой невозможна никакая демократия и которую гарантирует депутатская неприкосновенность. С Вольтером не обязательно соглашаться во всем и даже можно не соглашаться ни в чем. Но одно его высказывание приложимо к любому парламенту: «Я ненавижу ваши взгляды, но я готов отдать жизнь за ваше право их высказывать».



\* \* \*

Развитой парламентаризм, обеспечивающий полноценное народное представительство, прозрачный законодательный процесс и действенный контроль исполнительной власти – надежный предохранитель общества от революционных катастроф. Этот институт обеспечивает законный, а потому – мирный транзит власти. А его слабость или имитация, напротив – провоцирует применение насильственных методов в политической борьбе. Подтверждение этому мы имеем в собственном опыте XX века. Очень короткий десятилетний период «Думской монархии» в России (1906–1917) не позволил создать устойчивую парламентскую традицию, что явилось одной из причин падения монархии и разрушения Российской Империи. «Ультрапарламентаризм» в СССР в виде всевластного Съезда народных депутатов не только не способствовал демократической эволюции страны, но фактически оказался генератором ее распада. Эта же «съездовская» модель, перенесенная в Российскую Федерацию в 1990 году, едва не поставила нас на грань гражданской войны в октябре 1993 года.

Современный российский парламентаризм – результат двухвекового сложного, порой трагического движения страны к полноценному народовластию. Он существует всего лишь четверть века, но уже зарекомендовал себя как надежно работающий институт демократической консолидации России. Именно парламентаризм обеспечивает востребованность таких политических институтов, как выборы, многопартийность, идеологический плюрализм. Именно парламент как «место для дискуссий» позволяет постепенно выработать культуру общественного диалога и политического компромисса взамен еще далеко нами не изжитой традиции конфронтации и конфликта.

Являясь органичной формой представительства всего этно-конфессионального и культурно-территориального многообразия России, парламентаризм способствует ее интеграции в качестве федеративного государства. Его дальнейшее развитие и укрепление, расширение взаимодействия с институтом президентства – гарантия сильной, единой и процветающей России будущего.

# Российский парламентаризм – обретаемая ценность

## { Раздел первый }

*Л.В. Поляков*

*Парламентаризм в России: проблемы истории и современности*

*А.В. Макаркин*

*Российское общество и три десятилетия отечественного парламентаризма*

*Р.В. Михайлов*

*Парламентские скрепы Федерации*

*Б.И. Макаренко*

*Российский парламентаризм: опыт институционального творчества*

*Д.А. Юрьев*

*Российский парламентаризм как воля и представительство*





## **Парламентаризм в России: проблемы истории и современности** («Ответственное министерство» как институциональная проблема российского парламентаризма)

История российского парламентаризма начинается в первую половину царствования Александра I. В 1810 году был учрежден Государственный Совет как верхняя палата предполагавшегося парламента. Но его нижняя палата, обозначенная автором конституционного проекта, советником императора М.М. Сперанским как Государственная Дума, начала свою работу почти сто лет спустя – 27 апреля 1906 года.

Причин, по которым конституционная реформа императором не была тогда завершена, было достаточно много. Одна из главных – необходимость проведения радикальной социально-экономической реформы, включавшей отмену института личной зависимости – «крепостного права». Но важен был и общий настрой большинства элиты того времени.

Его хорошо выразил Н.М. Карамзин уже в 1818 году (когда у царя возникла идея дать конституцию Царству Польскому) в письме к П.А. Вяземскому: «Дать России конституцию в модном смысле есть нарядить какого-нибудь важного человека в гаерское платье или вашего ученого Линде учить грамоте по ланкастерской методе. Россия не Англия, даже не и Царство Польское: имеет свою государственную судьбу, великую, удивительную, и скорее может упасть, нежели еще более возвеличиться. Самодержавие есть душа, жизнь ее, как республиканское правление было жизнью Рима. Эксперименты не годятся в таком случае <...> Потомство увидит, что лучше или что *было* лучше для России. Для меня, старика, приятнее идти в комедию, нежели в залу национального собрания или в камеру депутатов, хотя я в душе республиканец, и таким умру» [1, с. 203–204].

Это выделенное курсивом многозначительное «было» оказалось вполне актуальным в мае 1906-го и особенно в марте 1917-го, когда Россия посреди великой войны в несколько дней из великой Империи превратилась в великое «Гуляй-поле». В территорию, на которой еще пять лет шла, вероятно, самая «великая» в мировой истории гражданская война. И, надо признать, что в этой трагической истории как минимум неоднозначную роль сыграла нижняя палата российского парламента – Государственная Дума.

С одной стороны, отказ руководства Госдумы во главе с ее председателем М.В. Родзянко подчиниться императорскому указу о роспуске, полученному в воскресенье 26 февраля 1917 года (старый стиль), можно рассматривать как преступное, но все же смелое и провидческое решение. Ведь именно Таврический дворец оказался единственным легитимным центром власти в ситуации анархического безвластия, которое потом назвали бескровной «Февральской революцией». И это позволило хоть как-то «дисциплинировать» разгулявшуюся «народную стихию». Как именно – на этот счет существует масса мемуаров. Но наиболее наглядно, почти в жанре документалистики это представлено в солженицынском «Красном колесе».

*Поляков Леонид Владимирович*, доктор философских наук, профессор департамента политической науки НИУ «Высшая школа экономики». E-mail: leopolen@yandex.ru



То, что именно так понимали свою роль думцы, подтверждает непосредственный участник тех событий, лидер партии кадетов П.Н. Милюков. Первая глава его «Истории второй Русской Революции» прямо так и называется: «Четвертая Гос. дума низлагает монархию (27 февраля – 2 марта)». А чтобы на этот счет ни у кого сомнений не возникло, он уточняет: «Вмешательство Государственной думы дало уличному и военному движению центр, дало ему знамя и лозунг и тем превратило восстание в революцию, которая кончилась свержением старого режима и династии» [2, с. 36].

А это, с другой стороны, означает, что не окажись в распоряжении у «восставших масс» своеобразного «штаба революции» в лице Госдумы, все могло закончиться хотя и достаточно кровавым, но все же усмирением неорганизованных толп и дезертиров – запасников Петроградского гарнизона. Ведь собственно революционеры – меньшевики, эсеры, не говоря уже о большевиках, лидер которых сожалел в Швейцарии о том, что его поколению революцию в России увидеть не доведется, – таким штабом не располагали. И даже если они попытались бы повторить опыт 1905 года и создать Петроградский Совет рабочих и солдатских депутатов в качестве такого штаба, то сама угроза «красного переворота» оттолкнула бы значительную часть питерского населения. И придала бы значительную большую легитимность мерам по прекращению беспорядков.

Очевидно, что цена подавления столичного бунта была бы на несколько (пожалуй – на десятки) порядков меньше, чем та, которую пришлось заплатить России в последующие пять лет. А окажись Российская Империя в числе победителей в Первой мировой войне (к чему все и шло), то вообще вся мировая история развернулась бы абсолютно по-другому.

Так получилось, что введение института парламентаризма в России, ставшее в октябре 1905 года ответом монарха на действительно революционный взрыв по всей стране, привело к тому, что уже через двенадцать лет в октябре 1917-го у власти оказались те, кто решил использовать Россию в роли запала для «мировой революции». Была ли в таком повороте русской судьбы фатальная необходимость? И почему в конечном счете проект «конституционной монархии» в России обернулся самоликвидацией державы?

Эти вопросы носят отнюдь не только отвлеченно-теоретический характер. Хотя современный российский парламентаризм насчитывает уже вдвое большую историю, нежели парламентаризм начала XX века и хотя обстоятельства как внутри страны, так и на «внешнем контуре» существенно иные, сам по себе этот институт имеет определенные константы. И они в определенных комбинациях так или иначе детерминируют политический процесс в стране в любое время: либо задавая вектор на конфронтацию властей, либо предоставляя возможности для их продуктивного сотрудничества.

Поэтому, обращаясь к прошлому – короткому, но весьма поучительному – опыту российского парламентаризма, можно путем проецирования на сегодняшнюю ситуацию ранее проявившихся проблем попытаться провести, так сказать, «ретроспективную диагностику» нашего парламентаризма. Чтобы понять, какие симптомы из прошлого уже отсутствуют, а какие, возможно, пока латентны, но готовы проявиться в определенных обстоятельствах.

Разумеется, надо помнить, что всякая аналогия «хромает». В нашем случае это особенно заметно, поскольку невозможно себе представить, чтобы российский парламент оказался «могильщиком» российской государственности по модели «Февраля-1917». Скорее напротив, парламентаризм уже сегодня выступает, а в дальнейшем – в еще большей степени должен будет выступать одним из опорных политических институтов Российской Федерации.

Но именно ввиду чрезвычайной важности этого института необходимо с особой тщательностью исследовать те реальные и потенциальные проблемы, которые могут обнаружиться в нынешнем конституционном дизайне. И своевременное решение которых



или хотя бы их осознание поможет нам заблаговременно купировать самую возможность **разрушительных** политических кризисов.

Приведенная выше цитата из Карамзина от 1818 года и сто лет спустя продолжала характеризовать отношение к институту парламентаризма значительной части имперской элиты в целом и государя-императора Николая II в особенности. Искренне верующий, с гипертрофированным чувством ответственности «хозяин Земли Русской», он твердо полагал, что призван хранить и даже укреплять многовековую традицию неограниченной монархии. Что именно на нем и в конечном счете только на нем лежит ответственность за судьбы народа и государства. И что он просто не имеет права перекладывать хотя бы часть этой ответственности на плечи кого бы то ни было. Тем более – самого этого народа.

Поэтому понятно, насколько нелегко было Николаю II согласиться на реформу самодержавия. И сначала Манифестом 17 октября 1905 года даровать «народу» политические свободы и Государственную Думу, а указами от 20 февраля и 23 апреля 1906 года – «Основные Государственные законы» – конституцию *de facto*. Ведь еще двадцать пять лет назад, в начале царствования Александра III, само слово «конституция» находилось под запретом. И даже министр-реформатор граф М.Т. Лорис-Меликов, защищавший проект Александра II о созыве в Государственный Совет выборных от земств и городов, на совещании у наследника 8 марта 1881 года вынужден был заявить, что «если в каком-либо периодическом издании будет напечатана статья о необходимости конституции, то такое издание будет мной немедленно прекращено» [см. 3, с. 166].

Этот страх самого слова «конституция» отразился и в выборе формулировки апрельского указа: «Основные государственные законы» звучали как очевидный эвфемизм, несколько маскировавший трансформацию самодержавия в *de jure* конституционную монархию. Означало ли это, что ранее ничем формально не ограниченная власть российского самодержца была введена в определенные законом границы? Ответ на этот вопрос дает рассмотрение тех функций и полномочий, которыми отныне обладал двухпалатный и на три четверти избираемый (полностью избираемая Госдума и наполовину избираемый Госсовет) российский парламент.

Прежде всего нужно упомянуть ст. 7 из главы первой «О существе Верховной Самодержавной власти», в которой говорится о том, что «Государь Император осуществляет законодательную власть в единении с Государственным Советом и Государственной Думой». И очевидно, что, несмотря на «единение», все-таки полномочия государя как монопольного законодателя действительно ограничивается. Даже при том, что ст. 8 и ст. 9 наделяют монарха такими ключевыми правами как законодательная инициатива и введение закона в действие: «8. Государю Императору принадлежит почин по всем предметам законодательства. Единственно по Его почину Основные Государственные Законы могут подлежать пересмотру в Государственном Совете и Государственной Думе.

9. Государь Император утверждает законы, и без Его утверждения никакой закон не может иметь своего совершения».

А ст. 44 главы 3 «О Законах» ситуацию с балансом полномочий между монархом и парламентом окончательно проясняет: «Никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного Совета и Государственной Думы и воспринять силу без утверждения Государя Императора». Таким образом, в государственный механизм закладывалась патовая ловушка: император не мог утвердить никакой закон без предварительного одобрения парламента, а парламент хотя и наделялся правом законодательной инициативы<sup>1</sup>, но провести предложенный закон в жизнь не мог, если последовало императорское вето.

<sup>1</sup> «Государственная Дума может возбуждать предположения об отмене или изменении действующих и издании новых законов... за исключением Основных Государственных Законов» (ст. 32 из Указа об Основных государственных законах от 20 февраля 1906 года).

Но все же на случай «чрезвычайных обстоятельств» в составе Основных государственных законов имелась специальная статья, позволявшая этот «политический пат» обходить: «45. Во время прекращения занятий Государственной Думы, если чрезвычайные обстоятельства вызовут необходимость в такой мере, которая требует обсуждения в порядке законодательном, Совет Министров представляет о ней Государю Императору непосредственно. Мера эта не может, однако, вносить изменений ни в Основные Государственные Законы, ни в Учреждения Государственного Совета и Государственной Думы, ни в постановления о выборах в Совет или Думу. Действие такой меры прекращается, если подлежащим Министром или Главноуправляющим отдельную часть не будет внесен в Государственную Думу в течение первых двух месяцев после возобновления занятий Думы соответствующий принятый мере законопроект или его не примут Государственная Дума или Государственный Совет».

Этим правом непосредственного (без участия Госдумы) законодательства император не злоупотреблял. Но однажды воспользовался им таким образом, что фактически нарушил один из Основных законов. Ст. 63 предоставляла ему право распускать Госдуму и назначать дату новых выборов: «63. Государственная Дума может быть до истечения пятилетнего срока полномочий ее Членов распущена указом Государя Императора. Тем же указом назначаются новые выборы в Думу и время ее созыва». Этим правом Николай II и воспользовался 8 июля 1906 года, распустив первый созыв Государственной Думы, проработавшей 72 дня. И поводом для такого решения стало то, что никакого «единения» Госдумы и Государя с самого начала не получилось.

Победившие на выборах конституционные демократы шли в Думу как в английский парламент – с расчетом контролировать исполнительную власть. На заседании 3 мая 1906 года один из лидеров кадетов князь Д.И. Шаховской однозначно заявил: «Мы можем написать какие угодно законы, но, если министров Думе не подчиним, то мы ничего не сделаем, а страна нам этого не простит. Подчиним министров Думе – только в этом наша задача, в этом главная потребность страны» [цит. по: 4, с. 345].

А на заседании 13 мая в ответ на правительственную декларацию о принципах взаимодействия с Госдумой, представленную премьер-министром И.Л. Горемыкиным, еще один знаменитый спикер от кадетов В.Д. Набоков категорически заявил: «Мы полагаем, что выход из этого положения может быть только один: раз нас призывают к борьбе, раз нам говорят, что правительство является не исполнителем требований народного представительства, а их критиком и отрицателем, то с точки зрения принципа народного представительства мы можем только сказать одно: «Исполнительная власть да покорится власти законодательной!»».

Это требование явно предвосхитило стилистику мая 1968 года в Париже, когда на стенах домов появилась знаменитая сартровская формула: «Будьте реалистами – требуйте невозможного!». Наши отечественные кадеты действительно считали себя «реалистами», поскольку полагали, что пошедший на уступки в октябре 1905 года самодержец под давлением революционно-анархической волны и теперь согласится на предоставление парламенту (конкретно – Госдуме) контроля исполнительной власти. То есть согласится изменить ст. 17 Основных законов, гласящую: «Государь Император назначает и увольняет Председателя Совета Министров, Министров и Главноуправляющих отдельными частями, а также прочих должностных лиц, если для последних не установлено законом иного порядка назначения и увольнения».

Однако «невозможное» действительно оказалось невозможным. Перейти на британскую модель, в которой правительство хотя формально и подотчетно короне, но та же корона предоставляет право формирования правительства парламентскому большинству, российский император (несмотря на близкие родственные связи с Виндзорами) и

не хотел, и не мог. Сама идея «ответственного министерства», то есть правительства, которое зависит от воли большинства в Госдуме, представлялась ему подрывающей основы государственного строя. Ведь ст. 81 Основных законов не случайно определяла, что «Председатель Совета Министров, Министры и Главноуправляющие отдельными частями ответственны перед Государем Императором за общий ход государственного управления. Каждый из них в отдельности отвечает за свои действия и распоряжения».

Именно в полном контроле исполнительной власти и в праве произвольно распустить Государственную Думу и заключалось то «существо Верховной Самодержавной власти», о которой говорит первая глава Основных законов от 23 апреля 1906 года. Без полного контроля кабинета министров император превращался в почти церемониальную фигуру. Которая – опять же на британский манер – “reigns but not rules”. Но как раз такого монарха, который «царствует, но не правит», и хотели видеть на российском троне российские либералы. Если вообще соглашались на сохранение трона. В чем современники (а среди них – и Николай II) имели некоторые основания сомневаться.

Одно из таких оснований – документ, известный как «Выборгское воззвание». Уже бывшие депутаты Государственной Думы 9 июля выехали в Выборг, где составили воззвание под заголовком «Народу от народных представителей». Листовка с возванием на русском и финском языках была распечатана в 10 тыс. экземпляров, распространялась в столице и других городах империи, а также публиковалась в некоторых газетах. Начинаясь она вызывающе: «Граждане всей России!». Это акцентированно республиканское обращение именно к «гражданам», а не к «подданным» уже свидетельствовало о настрое авторов. А сам смысл возвания уже не оставлял по этому поводу никаких сомнений. Граждане призывались ни много ни мало бойкотировать государство.

Конкретно – не платить никакие налоги, не отдавать призывников в армию (пункты, буквально взятые из анархической программы графа Л.Н. Толстого). А еще граждан призывали требовать учреждения парламента как постоянно действующего, нераспускаемого органа народного представительства: «Граждане! Стойте крепко за попранные права народного представительства, стойте за Государственную Думу. Ни одного дня Россия не должна оставаться без народного представительства». Характерно, что среди 167 экс-депутатов, подписавших этот в прямом смысле слова подрывной документ, оказался даже и сам бывший председатель Госдумы С.А. Муромцев.

Такое начало российского парламентаризма не могло не сказаться на отношении к этому институту императора и его ближайшего окружения. После 9 июля 1906 года Дума для него превращалась в источник постоянной угрозы – не столько лично себе, сколько российской государственности как таковой. И наверняка, знай император, чем обернется первый думский опыт, он не произнес бы таких слов в своей приветственной речи, обращенных к депутатам 26 апреля 1906 года: «Господь да благословит труды, предстоящие мне в единении с Государственным Советом и Государственной Думой, и да знаменуется день сей отныне обновлением нравственного облика земли русской, днем возрождения ее лучших сил!».

Это ощущение «неблагодарности», «предательства» и даже «удара в спину» со стороны «народных представителей» не покидало Николая II до самых последних дней существования Государственной Думы. И, наверное, он особенно остро ощутил это в тот момент, когда к нему – фактически задержанному на железнодорожной станции Дно – явились за текстом отречения от престола народные представители: член Государственного Совета А.И. Гучков и депутат Государственной Думы В.В. Шульгин. Можно даже предположить, что знаменитый диагноз, который отрекшийся Николай Романов поставил своему окружению («Кругом измена, и трусость, и обман»), относился в том числе и к российскому парламенту.

Не удивительно поэтому что при роспуске 3 июня 1907 года Госдумы второго созыва, которая по своему составу оказалась еще более радикальной, император позволил себе нарушить один из Основных государственных законов. А именно – без согласия парламента он изменил закон о выборах, что прямо запрещалось ст. 45. Эта статья предоставляла право императору законодательствовать без участия парламента в период, когда Дума не созвана. Но ограничивала круг законодательных нововведений таким образом: «Мера эта не может, однако, вносить изменений ни в Основные Государственные Законы, ни в Учреждения Государственного Совета и Государственной Думы, ни в постановления о выборах в Совет или Думу».

Это событие было охарактеризовано как «государственный переворот» («третьеиюньский переворот»), и формально это действительно так. Новый закон о выборах существенно менял квоты представительства в пользу высших классов российского общества. Что могло бы с позиций юридического пуризма стать основанием для оспаривания законности всех последующих созывов Госдумы и Госсовета. Если не учитывать то обстоятельство, что именно эта мера позволила покончить с анархическим хаосом и революционным террором и вернуть государство к нормальной мирной жизни. То есть, согласно знаменитой формуле премьер-министра П.А. Столыпина, избавила страну от «великих потрясений», открыв возможность строить «Великую Россию».

И этот случай ставит серьезную проблему перед исследователем истории российского парламентаризма. Держаться ли при любых обстоятельствах древнеримского принципа “*Dura lex, sed lex*”, а, значит “*Fiat Justitia et pereat Mundus!*”. Или все же, не допуская «гибели всего мира», признать, что иногда «жесткость» закона вредит самому же закону. Поскольку в случае его исполнения может очень скоро не оказаться и самих исполнителей. Во всяком случае – непредсказуемо многих из них.

Актуальность этой проблемы напомнила ситуация со знаменитым Указом Президента РФ Бориса Ельцина № 1400 от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации».

Опять же при заведомой «хромоте» любой аналогии мы все-таки должны признать, что 3 июня (старый стиль) 1907 года и 21 сентября 1993 года – это типологически схожие ситуации, триггером которых оказался внутривластный конфликт. В первом случае – конфликт между «верховой властью» и «народным представительством»: между монархом и нижней палатой парламента, требовавшей подчинения себе исполнительной власти. Во втором – конфликт между всенародно избранным президентом и всенародно избранным Съездом народных депутатов. И если в первом случае субъекты конфликта в их государственно-правовом статусе определены достаточно четко, то во втором ситуация иная.

Статусы «президента» и «Съезда» трактуются достаточно вольно, и нередко этот конфликт описывают в терминах столкновения исполнительной и законодательной властей. Для этого есть серьезные основания, поскольку в тексте Конституции (Основного закона) Российской Федерации-России по его состоянию на март 1993 года имеется ст. 3, где говорится: «Система государственной власти в Российской Федерации основана на принципах разделения законодательной, исполнительной и судебной властей». Что подразумевает отсутствие каких-либо других «властей». Однако в предыдущей ст. 2 утверждается: «Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Российской Федерации, и непосредственно».

Сразу бросается в глаза противоестественное сочетание «системы государственной власти», заимствованной из практики «буржуазной демократии» и конкретно – из практики президентской республики США с ее четким «разделением властей», и «политической основы» раннего и позднего «советского государства». Именно этот конституци-

онный гибрид, призванный в свое время придать политическое обеспечение транзиту из «социализма» в «капитализм», и оказался взрывоопасной смесью, сработавшей в период 21 сентября – 4 октября 1993 года.

Съезд как «высшая власть» впервые появился в Конституции РСФСР, принятой V съездом Советов 10 июля 1918 года и вступившей в силу 19 июля. Ст. 24 гласит: «Всероссийский съезд Советов является высшей властью Российской Социалистической Федеративной Советской Республики». А ст. 30 уточняет: «В период между съездами высшей властью Республики является Всероссийский Центральный Исполнительный Комитет». Именно ВЦИК, избравшийся съездом в составе не более 200 человек, де-факто считался «высшей властью» – «высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом» РСФСР. При откровенном признании того, что задача Конституции «заключается в установлении диктатуры городского и сельского пролетариата и беднейшего крестьянства» (ст. 9). И при полном понимании, что в реальности устанавливается диктатура РКП(б). То есть если совсем конкретно – диктатура именно (б), «большевиков», только что подавивших мятеж «левых эсеров», партнеров по правительственной коалиции.

Сто лет спустя можно объективно оценить качество *государственного* творчества создателей «первого в мире государства рабочих и крестьян». Судя по тому, что большевикам удалось не только выиграть гражданскую войну, но и заняться «социалистическим строительством в одной отдельно взятой стране» ввиду не случившейся «мировой революции», конструкция Съезд – ВЦИК – СНК оказалась достаточно прочной. Она действительно решала задачу создания альтернативы буржуазному парламентаризму в любом варианте.

Во-первых, институт «съезда» превращался в регулярно созываемое своеобразное «Учредительное собрание» с неограниченными полномочиями.

Во-вторых, институт «ВЦИК» превращался в синкретический властный орган, имевший право законодательствовать, распоряжаться и контролировать. При этом именно ВЦИК «образует Совет Народных Комиссаров для общего управления делами» РСФСР (ст. 35), и сами же члены ВЦИК работают в отделах СНК (ст. 36). По сути, одни и те же люди издают законы, их исполняют и еще «наблюдают за проведением в жизнь Советской Конституции, постановлений Всероссийских съездов Советов и центральных органов Советской власти» (ст. 32). Этот осторожный глагол «наблюдают» фактически означал, что ВЦИК также наделялся полномочиями как бы Конституционного суда и Прокуратуры.

А в-третьих, вся эта конструкция была рассчитана на «переходный момент», на период «полного подавления буржуазии, уничтожения эксплуатации человека человеком и водворения социализма, при котором не будет ни деления на классы, ни государственной власти» (ст. 9).

Судя по первым статьям так называемой сталинской Конституции СССР, принятой Чрезвычайным VIII Всесоюзным съездом Советов 5 декабря 1936 года, этот «переходный момент» действительно закончился. В ст. 1 СССР объявлялся «социалистическим государством рабочих и крестьян», которые уже не считались собственно «классами». Однако «государственная власть» никуда не исчезла, вернее – трансформировалась таким образом, что СССР стал внешне походить на... *парламентскую республику*.

Во всяком случае, ст. 30 объявляла, что «Высшим органом государственной власти СССР является Верховный Совет СССР». А ст. 56 это сходство усиливала еще больше: «Верховный Совет СССР образует на совместном заседании обеих палат Правительство СССР – Совет Народных Комиссаров СССР». Такая же конструкция власти была сохранена и в так называемой брежневской Конституции от 7 октября 1977 года. С той разницей, что вместо чересчур революционно звучащего «Совета Народных Комиссаров», появился «Совет Министров СССР».





Понятно, что при однопартийной диктатуре и выборах, на которых в бюллетене для голосования значится единственная кандидатура «от нерушимого блока коммунистов и беспартийных», вся эта республиканско-парламентская форма превращается в карикатуру и фиговый листок. Однако за вычетом этих двух компонентов политической системы СССР, то есть при введении многопартийности и конкурентных выборов появлялась бы реальная возможность перейти к аутентичному парламентаризму.

Но случилось так, что политическая реформа как компонент горбачевской «Перестройки» пошла под лозунгом «очищения от сталинизма» и возвращения «к ленинским нормам». И действительно – оставленный в 1936 году институт «Съезда» был возвращен как орган подлинного народовластия и свидетельство серьезности намерения КПСС провести демократизацию страны. И в Конституции РСФСР в редакции от 27 октября 1989 года появляется роковая (как выяснится) ст. 104: «Высшим органом государственной власти РСФСР является Съезд народных депутатов РСФСР».

Съезд народных депутатов РСФСР правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР».

Но возврат к раннебольшевистскому государственному формату, придуманному в 1917 году, для того чтобы конституировать параллельную власть и совершить «социальный переворот», то есть «социалистическую революцию», в ситуации перестроечного СССР выглядел (как сегодня очевидно) достаточно двусмысленно. На дворе, согласно официальной формулировке, «зрелый», или «развитой социализм». Государственный механизм выстроен и отработан еще с 1936 года. В «брежневской» Конституции СССР от 1977 года в ст. 6 открыто сказано: «Руководящей и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая Партия Советского Союза» (эта же статья дублируется и в Конституции РСФСР). Задача построения коммунизма в СССР по-прежнему актуальна. Зачем же понадобилось воспроизводить тот институт, который уже сыграл свою решающую историческую роль в качестве инструмента легитимации «Октябрьского переворота». И отслужил почти двадцать лет в эпоху вынужденного построения социализма в изолированном СССР?!

Мотиваций у генсека ЦК КПСС М.С. Горбачева и его перестроечной команды могло быть несколько. Созыв Съезда народных депутатов СССР, мог, как уже отмечалось выше, придать свежий идеологический импульс системе, пораженной цинизмом снизу доверху (точнее – сверху донизу). Подлинный «ленинский» – революционно-романтический – «социализм» должен был вселить в массы новый энтузиазм на фоне стимулированных «гласностью» разоблачений «преступлений сталинизма» и критики брежневского «застоя».

Возвращаясь к институту *полновластного «съезда»* в мае 1989 года, реформаторы могли рассчитывать на то, что таким образом получится – без правки Конституции – как-то замаскировать явно «нецивилизованную» ст. 6 о «руководящей и направляющей силе» и «ядре». Что, однако, не получилось, поскольку уже в марте 1990 года на очередном съезде был принят закон об отмене ст. 6 и введении поста президента СССР как «главы Советского государства».

Наконец, возрождение этого политического «реликта» должно было прикрыть тот становившийся очевидным факт, что в СССР под лозунгом построения «рыночной плановой экономики» происходит фактический демонтаж «социализма». И в ситуации, когда уже вовсю разворачивался «возвратный» НЭП, стимулированный законами «О кооперации» и «О предприятии», важно было придать революционно-большевистский политический мажор экономическому капиталистическому «нутру».

Насколько весь проект радикальной перестройки (по сути – революции) СССР мог бы быть реализован, судить невозможно. Поскольку его распад начался именно в ходе са-

мой перестройки (сепаратистские движения в Прибалтике) и должен был легально завершиться 20 августа 1991 года. В этот день должен был прекратить свое действие союзный договор от декабря 1922 года и должно было начаться подписание несколькими бывшими союзными республиками (Казахская ССР, РСФСР и Узбекская ССР) нового договора о создании Союза Суверенных Государств (ССГ). В дальнейшем до конца октября к ним должны были присоединиться республики Азербайджан, Белоруссия, Киргизия, Таджикистан, Туркменистан и Украина. То есть все те, кто принял участие в референдуме 17 марта 1991 года о сохранении СССР.

Но случилось так, что попытка государственного переворота под названием ГКЧП, предпринятая 19 августа и подавленная через три дня, сорвала возможность плавного транзита от СССР к ССГ. И вызвала повальный отказ бывших «союзников» от любых форм государственного союза в будущем. Все они, кроме Российской Федерации, сразу же перешли к введению тех или иных вариантов республиканской формы правления. С более или менее четким разделением ветвей законодательной, исполнительной и судебной власти. С институтом парламентаризма и прямыми выборами в высший законодательный и представительный орган страны.

Это не избавило бывшие советские республики от серьезных проблем, гражданских войн и государственных переворотов. Последний из которых в предельно острой форме мы наблюдали в ходе украинской «Революции достоинства» 22 февраля 2014 года. А в форме «бархатной революции» – в октябре 2018 года в Армении. Но, пожалуй, только в России эпизод с почти начавшейся гражданской войной в сентябре-октябре 1993 года был спровоцирован институциональным конфликтом. Потому что только в Российской Федерации был воспроизведен союзный формат с всевластным съездом, Верховным Советом и одновременно с институтом президента, избираемого всенародно (в отличие от первого президента СССР М.С. Горбачева, избранного съездом).

Как уже отмечалось выше, в Конституции РФ по состоянию на март 1993 года имелась ст. 3, утверждавшая принцип разделения властей – законодательной, исполнительной и судебной. Одновременно в эту Конституцию была перенесена из Конституции РСФСР в редакции октября 1989 года ст. 104, в которой говорится, что Съезд народных депутатов является «высшим органом государственной власти». А значит «правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос». Этот фактический карт-бланш достался российскому съезду еще от Верховного Совета РСФСР, но впоследствии был самим же съездом существенно расширен.

Начать с того, что в советском варианте выстраивалась хотя и двухступенчатая, но все-таки выборная процедура формирования Верховного Совета. Ст. 107 Конституции-1989 гласит: «Верховный Совет РСФСР избирается тайным голосованием из числа народных депутатов РСФСР Съездом народных депутатов РСФСР и ему подотчетен». Уже двухступенчатость ставит под сомнение саму возможность обозначать такую конструкцию как в строгом смысле парламентскую. Хотя в нашей же истории первые думы избирались по многоступенчатой процедуре, но на каждой ступени в выборах участвовали особые категории выборщиков. Система архаичная, но для 1905 года в Российской Империи вполне естественная.

А со Съездом – совершенно иная история. Получалось так, что 1068 человек, ставших народными депутатами на прямых выборах, приобретали ничем и никем – даже избравшим их народом! – не ограниченную власть. Например, не избирать, как было сначала, а «формировать», как сказано в ст. 107 Конституции-1993, Верховный Совет из состава депутатов Съезда. Эта вроде бы чисто стилистическая поправка означала, что вместо парламентаризма как высшей формы демократического представительства, в стране учреждается институт «коллективной диктатуры», решающей большинством в 535 голосов «любой вопрос».



Из четырнадцати пунктов полномочий съезда особо выделяются: право принимать, изменять и дополнять Конституцию; право определять «внутреннюю и внешнюю политику» РФ; право утверждать Председателя Совета министров; право утверждать Генпрокурора и председателей высших судов; право избирать Конституционный суд. А также – принимать решение об отрешении от должности Президента РФ и отменять акты Верховного Совета, указы и распоряжения Президента РФ.

А что же с институтом президентства? Конкретно – с всенародно избранным 12 июня 1991 года Борисом Николаевичем Ельциным? В тексте Конституции-1993 года в ст. 121-прим он назван «высшим должностным лицом Российской Федерации» (в Конституции-1989 таким «лицом» был Председатель Верховного Совета) и «главой исполнительной власти». Из семнадцати пунктов его полномочий ключевыми являются следующие: назначение Председателя Совета министров – но с согласия Верховного Совета; назначение министров обороны, безопасности, внутренних дел – так же с согласия ВС; принимает отставку Правительства – опять с согласия ВС.

Важная, казалось бы, функция – президент подписывает и обнародует законы, принятые Верховным Советом. И вправе не подписать, но обязан вернуть на повторное голосование в ВС в течение 14 дней. Практика президентского вето – нормальная процедура и она предусматривает преодоление его парламентом повышенным числом голосов, а не простым большинством. В этом, собственно, смысл «вето» как элемента системы «сдержек и противовесов» и заключается. В Конституции США прописана возможность преодоления вето при повторном голосовании в обеих палатах Конгресса не менее чем двумя третями. А если, как в Конституции-1993, повторное голосование отвергнутого президентом закона требует всего лишь простого большинства в обеих палатах, то сама эта процедура превращается в абсурд. В простое повторение первого голосования.

В целом конституционный дизайн, установленный в Российской Федерации на март 1993 года в ходе интенсивного нормотворчества народных депутатов с весны 1992 года, мог бы напоминать вариант президентской республики по модели США. Если бы не ст. 104 о Съезде народных депутатов. Этот раннебольшевистский конструкт совершенно обесценивал по-российски выстроенную систему «сдержек и противовесов» являясь «супервластью» тысячи человек, избранных к тому же в другой стране, еще в СССР. Это настолько бросалось в глаза самим же народным депутатам, что попытка освободиться от «советского» атавизма и перейти к нормальному парламентаризму была предпринята Конституционной комиссией (секретарь – О.Г. Румянцев) под руководством президента Б.Н. Ельцина.

Проект новой Конституции РФ был вынесен на утверждение VI Съезда народных депутатов, который одобрил общую концепцию и постановил 18 апреля 1992 года доработанный вариант вынести для принятия на следующем очередном Съезде. Как пояснил делавший доклад по проекту Председатель Верховного Совета Р.И. Хасбулатов, Конституция должна будет учредить «разновидность парламентско-президентской республики», поскольку в силу национальной специфики чистые формы – парламентская либо президентская – нам не подходят. Тогда же он произнес знаменательную фразу о том, что «вряд ли нас может устроить и модель монопольного всевластия представительных органов при тезисе “Вся власть Советам!”», как это было провозглашено когда-то» [см. 6, с. 9].

Независимо от точного теоретического определения той формы республики, к которой Россия могла мирно перейти уже в 1992 году, следует признать, что Конституция в варианте апреля 1992 года учитывала как сложившийся на тот момент баланс различных политических сил, так и рабочую архитектуру основных властных институтов. В ней заметен акцент на нераспускаемый двухпалатный парламент с Государственной Думой и Федеральным Собранием. Но принцип разделения властей в определенной степени все же там проведен.



Парламент наделен достаточно серьезными полномочиями, начиная от права изменять Конституцию, издавать законы и контролировать их исполнение, утверждать «основные направления внутренней и внешней политики» вплоть до определения кандидатур Председателя и членов правительства. Пункт «и» ст. 85 указывает, что Верховный Совет «по представлению Президента РФ большинством голосов избранных депутатов дает согласие на назначение Председателя и членов Правительства РФ». А пункт «м» той же статьи добавляет, что ВС «рассматривает и решает вопрос об отставке членов Правительства, других должностных лиц».

Президент же в той редакции Конституции избирался гражданами прямым голосованием на пятилетний срок и назывался «высшим должностным лицом», которое «возглавляет исполнительную власть и представляет Российскую Федерацию во внутренних и внешних отношениях» (ст. 92). Исполнительную власть он действительно возглавляет и даже ею руководит и может отправить правительство в отставку. Но формировать состав правительства ему было позволено только с «согласия» Верховного Совета, а воспрепятствовать увольнению члена Правительства по требованию ВС президент практически не в состоянии.

По-американски предлагалось ограничить время пребывания в должности Президента РФ для одного лица двумя сроками (без важнейшей оговорки «подряд», которая появилась в мартовской редакции Конституции-1993). По-американски же предусматривалось право Парламента объявлять импичмент президенту и «иным должностным лицам». Сохранился и институт вице-президентства, введенный еще на президентских выборах в РСФСР в 1991 году

Очевидно, что заметное смещение властных полномочий в пользу парламента не могло полностью устраивать президентскую сторону. И не случайно постановлением VI Съезда предписывалось главы, посвященные законодательной и исполнительной властям, «доработать с учетом предложений и замечаний Президента Российской Федерации» [6, с. 3]. Но в целом можно было надеяться на то, что конституционная реформа скоро установит в России современный республиканский строй и действенный парламентаризм.

Однако на весну 1992 года пришелся самый тяжелый удар по социально-экономической ситуации в России. План перехода к рыночной экономике, предложенный правительством Г.Э. Бурбулиса – Е.Т. Гайдара и одобренный Президентом Б.Н. Ельциным, вызвал сначала глухое недовольство, а затем все более открытое и даже радикальное сопротивление различных социальных и прежде всего элитных групп. Ее первый шаг – либерализация цен для ликвидации продуктово-товарного дефицита – вызвал десятикратную инфляцию и фактическое обнуление вкладов граждан, хранивших деньги по старому советскому завету в «сберкассе». Переход ко второму шагу – макроэкономической стабилизации с помощью сдерживания роста зарплат, пенсий и иных социальных расходов только усугублял ситуацию.

Естественно, что достаточно большое количество депутатов Съезда, представлявших левый, коммунистический спектр, оказались в открытой оппозиции Президенту и его команде. А сподвижники Бориса Ельцина в дни подавления августовского путча ГКЧП – вице-президент Александр Руцкой и Председатель Верховного Совета Руслан Хасбулатов – фактически эту оппозицию возглавили. Стало понятно, что в такой обстановке принятие новой конституции невозможно. Хотя бы потому, что в открытой борьбе за власть наличный политический дизайн с всевластным Съездом и таким же Верховным Советом предоставлял все шансы на победу связке Хасбулатов – Руцкой. А получить поддержку большинства Съезда в деле торможения конституционной реформы было тем легче, что многие депутаты руководствовались не столько идеологическими (хотя такие были), сколько прагматическими соображениями. Их было 1068 человек, а мест в парламенте по

новой конституции – 450 в Государственной Думе и примерно 160 в Федеральном Собрании. И туда еще предстояло бы избираться.

Поскольку VII Съезд народных депутатов (1–14 декабря 1992 года) вопреки собственному же Постановлению от 18 апреля того же года новую конституцию не принял, то инициативу по ее принятию полностью взял на себя Президент Борис Ельцин. Дополнительную легитимность ему придали результаты апрельского референдума 1993 года, на котором большинство выразило доверие президенту, поддержало курс реформ президента и правительства, не поддержало предложение о досрочных выборах президента, но поддержало предложение о досрочных выборах народных депутатов.

29 апреля 1993 года начало свою работу созданное по указу Президента Ельцина Конституционное совещание, задачей которого стала подготовка текста новой Конституции, исправлявшего парламентский «перекосяк» съездовского проекта от апреля 1992 года. И действительно, 12 июля был подготовлен вариант Конституции, который учреждал то, что можно условно назвать уже не «парламентско-президентской», а «президентско-парламентской республикой». Хотя бы потому, что глава о президенте теперь предшествовала главе о парламенте. И в особенности потому, что сам президент теперь обозначался не как «высшее должностное лицо» и «глава исполнительной власти», а как «глава государства» и «гарант Конституции Российской Федерации».

Особенно заметен отход от «американской» модели в отказе от института вице-президентства и предоставлении права президенту распускать нижнюю палату парламента – Государственную Думу. Правда – в строго регламентированных случаях. Однако в ключевом вопросе контроля исполнительной власти проект предусматривал существенную роль Госдумы. Пункты «а» и «б» ст. 98 относят к ее ведению «назначение Председателя Правительства Российской Федерации» и «решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации и его отставке». А ст. 112 говорит, что «Президент Российской Федерации вправе поставить перед Государственной Думой вопрос об отставке Правительства». И лишь в случае, если Госдума не рассмотрит вопрос об отставке в недельный срок, Президент может повторно объявить об отставке Правительства уже без участия Госдумы.

Все эти нюансы могут показаться малозначительными стилистическими правками, но на самом деле за изменением того или иного глагола или существительного в конституционных формулировках скрывается колоссальной важности государственно-политический смысл. Например, одно дело, когда ст. 106 конституционного проекта от 26 июня 1993 года утверждает: «Исполнительную власть в Российской Федерации *возглавляет* Правительство Российской Федерации». И существенно другое, когда в финальном проекте от 12 июля глагол «возглавляет» заменяется глаголом «*осуществляет*».

Оценивая в целом результат, полученный Конституционным Совещанием в виде проекта 12 июля, можно констатировать следующее. Тот вариант парламентаризма, который был утвержден Съездом в апреле 1992 года, был значительно скорректирован, но все же оставлял за парламентом очень важные полномочия. Хотя президент становился «главой государства», как бы вынесенным за пределы трех ветвей власти и имеющим право роспуска Госдумы, но сам президент мог быть отрешен от власти парламентской процедурой.

А контроль исполнительной власти оставался в значительной степени в ведении Госдумы. Ст. 102 относит к такому «ведению» «назначение Председателя Правительства Российской Федерации», правда, «по представлению» Президента. Госдума может выразить недоверие Правительству и в случае повторного вотума недоверия в течение трех месяцев Президент обязан будет либо уволить Правительство, либо распустить Госдуму. А поскольку Госдума защищена от роспуска несколькими статьями, то выстраи-

вался достаточно гибкий баланс между Госдумой и Президентом, обеспечивавший определенную самостоятельность исполнительной власти.

Хотя этот вариант вполне соответствовал тому, что поручал своим постановлением еще VI Съезд народных депутатов в апреле 1992 года, конфликт во властной элите к концу лета 1993 года зашел уже достаточно далеко. Группа Хасбулатова – Руцкого закономерно считала, что в рамках действующей Конституции положение Ельцина безвыходное. Он должен будет подчиниться воле Съезда и Верховного Совета и принять тот вариант новой Конституции, который утвердит Съезд. Иначе последует процедура импичмента, прописанная в действующей Конституции.

Однако 21 сентября все же вышел президентский Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» с обширной «мотивировочной частью», предварявшей пункт 1, постановлявший: «Прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов Российской Федерации и Верховным Советом Российской Федерации. До начала работы нового двухпалатного парламента Российской Федерации — Федерального Собрания Российской Федерации — и принятия им на себя соответствующих полномочий руководствоваться указами Президента и постановлениями Правительства Российской Федерации».

И вновь к вопросу о «стилистических» нюансах в государственных документах. Глагол «прервать» был выбран не случайно. Дело в том, что в действовавшей Конституции существовала ст. 121 (6), специально предусмотренная Съездом на подобный случай. «Полномочия Президента Российской Федерации, — гласила она, — не могут быть использованы для изменения национально-государственного устройства Российской Федерации, роспуска либо приостановления деятельности любых законно избранных органов государственной власти, в противном случае они прекращаются немедленно». И авторы президентского указа как бы нашли формальную лазейку для выведения его из-под действия данной статьи, поскольку президент не «распускал» и не «приостанавливал» деятельность Съезда и ВС.

Этим же указом вводилось в действие «Положение о Федеральных органах власти на переходный период», подготовленное на основе проекта Конституции Российской Федерации, одобренного Конституционным совещанием 12 июля 1993 года». Однако с одним существенным нюансом. Если в проекте предусматривался роспуск Госдумы в случае трехкратного отклонения кандидатуры Председателя Правительства, предложенной Президентом, то в «Положении» эта ситуация описана иначе. Ст. 16 гласит:

«Председатель Правительства Российской Федерации назначается Государственной Думой по представлению Президента Российской Федерации. Предложение по кандидатуре Председателя Правительства Российской Федерации вносится не позднее двухнедельного срока после первого заседания Государственной Думы.

В случае отклонения Государственной Думой кандидатуры, представленной Президентом, он вносит вопрос о назначении Председателя Правительства на новое рассмотрение Государственной Думы.

При повторном отклонении кандидатуры Государственной Думой Президент не позднее месяца со дня внесения первого предложения третий раз вносит на рассмотрение Государственной Думы кандидатуру Председателя Правительства. Одну и ту же кандидатуру Президент вправе предложить дважды».

Понятно, почему в Положении ничего не говорится о роспуске Государственной Думы – нижней палаты будущего парламента. Фактически распуская Съезд и Верховный Совет, Борис Ельцин не хотел пугать будущих законодателей да и вообще всех россиян перспективой нового роспуска. И то, что потом право роспуска Госдумы Президентом было



восстановлено в тексте Конституции, совершенно не удивительно. Оно последовало по итогам событий следующих двух недель.

Разумеется, эти содержательные и стилистические тонкости Указа № 1400 и Положения никого не обманули. Процесс импичмента Ельцину был запущен немедленно. Президент выступил с объявлением Указа по телевидению в 20.00. А уже тем же вечером Конституционный суд под председательством В.Д. Зорькина вынес заключение о том, что Президент нарушил Конституцию и подлежит отрешению от должности. За это проголосовали 9 из 13 судей, а четверо – Э.М. Аметистов, Н.В. Витрук, А.Л. Кононов и Т.Г. Морщакова сформулировали свое «особое мнение».

Тем же вечером последовало Постановление Верховного Совета РФ о «прекращении» полномочий Президента Ельцина «с момента подписания указа». А в 00.25 22 сентября вышел указ исполняющего обязанности Президента Российской Федерации Александра Руцкого «О мерах по пресечению антиконституционных действий в Российской Федерации». 24 сентября 1993 года чрезвычайный Съезд народных депутатов постановил, что необходимо «оценить действия Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина как государственный переворот». Но при этом Постановление заканчивалось фразой, свидетельствовавшей о том, что страна – на пороге гражданской войны: «Предложить бывшему Президенту Российской Федерации Б.Н. Ельцину не усугублять свою вину перед народом и законом и добровольно прекратить свои антиконституционные действия».

Ситуация «политического пата» стала очевидной: ни одна из сторон не могла уступить. Ельцин и его «команда» (в широком смысле слова) – поскольку как государственные преступники получили бы самый строгий судебный приговор. А то и «народный суд» без всякого разбирательства. Хасбулатов, Руцкой и «примкнувший к ним» В.Д. Зорькин считали себя в конституционном праве, а потому обязанными стоять до конца.

Россия опять, как и в октябре 1917 года, вновь пережила «10 дней, которые потрясли мир». Только на этот раз в обратном смысле, поскольку 24–25 октября (7 ноября) 1917-го мир потрясло явление невиданной альтернативы – провозглашение государства рабочих и крестьян. А 3–4 октября 1993-го мир был потрясен зрелищем кончины этой самой «альтернативы». Придуманный Сергеем Эйзенштейном «штурм Зимнего», на этот раз обернулся реальным штурмом «Белого дома» – резиденции Съезда и Верховного Совета.

Всю эту историю необходимо было хотя бы вкратце вспомнить потому, что именно она повлияла на тот конституционный дизайн, который был вынесен на всенародное голосование 12 декабря 1993 года. Полномочия института президентства значительно расширились за счет полномочий парламента и правительства. В нынешней Конституции к ведению Госдумы относится не «назначение» Председателя Правительства по «представлению» Президента, а «дача согласия» Президенту на «назначение». Вместо процедуры отставки правительства, которая предусматривала обязательное рассмотрение вопроса Госдумой (ст. 116 проекта 12 июля 1993 года), теперь это целиком полномочие Президента (пункт «в» ст. 83): он «принимает решение об отставке Правительства Российской Федерации».

Таким образом, получилось, что спустя почти столетие мы снова вернулись к конструкции, в которой вопрос об «ответственном министерстве» решается в пользу института, вынесенного за пределы разделения властей.

## Литература

1. *Карамзин Н.М.* Избранные статьи и письма. М.: Современник, 1982.
2. *Милюков П.Н.* История второй Русской Революции: Воспоминания. Мемуары. Мн.: Харвест, 2002.
3. Революция против свободы: Дискуссия о реформах Александра II и судьбе государства. М.: Европа, 2007.
4. Перводумцы: Сборник памяти депутатов Первой Государственной Думы. М.: Премьер-Пресс. 2006.
5. *Воронин Ю.М.* Двадцать лет нелегитимной Конституции России // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). Сентябрь.
6. Проект Конституции Российской Федерации. М.: Республика, 1992.

*Аннотация.* Российский парламентаризм – институт с непростой исторической судьбой. Первые попытки создания в России двухпалатного парламента как относительно самостоятельного законодательного и представительного органа власти были предприняты М.М. Сперанским 210 лет назад. Его конституционный проект был реализован наполовину, поскольку был создан только Государственный Совет. Вторая часть проекта Сперанского была реализована в 1906 году, когда начала свою работу первая Государственная Дума Российской империи. Десятилетний опыт первого российского парламентаризма выявил центральную институциональную проблему, которая в итоге стала одной из ключевых причин разрушения российской государственности в 1917 году. Это проблема «ответственного министерства», которая вновь дала о себе знать в конституционном дизайне 1993 года. Распределение функций контроля, подотчетности и ответственности в «треугольнике» «президент – правительство – парламент» в действующей конституции нуждается в тщательном анализе с точки зрения политической практики. И, возможно, в определенной корректировке.

*Ключевые слова:* конституция, парламент, президент, правительство, разделение властей.

Leonid Polyakov, PhD in Philosophy, Professor; Department of Political Science, National Research University "Higher School of Economics". E-mail: leopolen@yandex.ru

### **Parliamentarism in Russia: the Problems of History and Contemporaneity**

*Abstract.* Russian Parliament – is the institutions with complicated historical destiny. First attempts to establish a two-chamber parliament in Russia as a relatively independent legislative and representative institution were made by M.M. Speransky 210 years ago. His constitutional project was only partially implemented in 1906 when the first State Duma of the Russian Empire started its activity. The ten-year experience of the first Russian parliament revealed the major institutional problem that in the long run became one of the key causes for the destruction of Russian state system in 1917. That was the problem of "the responsible Ministry" that made itself felt again in the constitutional design in 1993. The distribution of the control, answerability and responsibility functions in the "triangle": "president – government – parliament", – in the Constitution currently in force needs to be closely analyzed from the point of view of political practices. And very likely some amendments will have to be made.

*Keywords:* Constitution, Parliament, President, Government, Division of Powers.

## **Российское общество и три десятилетия отечественного парламентаризма**

Российский парламент принято считать непопулярным органом власти, однако при ближайшем рассмотрении выясняется, что ситуация сложнее, чем это кажется на первый взгляд. Популярность Государственной Думы в период правления Владимира Путина, действительно, существенно уступает президентской, но в общественном мнении в разные периоды существовали серьезные отличия в отношении к парламенту и депутатам. Кроме того, консервативная стилистика в поведении россиян в последнее время существенно меняет их отношение к закону, что является новым важным фактором общественного сознания.

### **Непарламентские традиции**

Вначале отметим отсутствие традиций парламентаризма в России. Меньше полутора десятилетий думской монархии начала XX века, к тому же при ограниченных возможностях Думы, не имевшей права ни утверждать премьера, ни увольнять правительство, не могли заложить таких традиций. Единственный до 1989 года орган представительной власти, избиравшийся на всеобщих, прямых, конкурентных выборах – Учредительное собрание – просуществовал только один день и был разогнан большевиками.

Но дело, наверное, не только в дефиците парламентских традиций, но и в наличии традиций альтернативных, не способствующих уважению к парламенту.

Во-первых, о недоверии к парламентским процедурам, которые, как считают люди, не позволяют принимать быстрые и правильные решения. В 1906 году роспуск Первой Думы не вызвал в обществе сколько-нибудь сильной реакции, а Выборгское воззвание, принятое бывшими депутатами, призвавшими к гражданскому неповиновению (не платить налоги и не идти в солдаты), не соблюдалось сами же его подписантами, не говоря уже о населении в целом. По данным известной кадетской публицистки Ариадны Тырковой, только один бывший депутат, Евгений Кедрин, демонстративно отказался платить налоги (в армию он не мог быть призван по возрасту).

И дело было не только в социальной пассивности (депутатов обвинить в этом было невозможно), но и в разочаровании в эффективности тогдашней Думы, в ее неспособности в короткие сроки принять правильные законы – в том числе решить земельный вопрос. Завышенные ожидания приводили к разочарованию и делегитимации представительного органа власти. На этом фоне неудивительно, что прекращение деятельности Думы в революционном 1917 году прошло практически незамеченным. Учредительное собрание тоже оказалось в изоляции – для пробольшевистской части общества оно было излишним, так как набор ожидаемых ею декретов уже принял Съезд советов. Для белых оно было слиш-

*Макаркин Алексей Владимирович*, первый вице-президент Центра политических технологий, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». E-mail: [a\\_makarkin@mail.ru](mailto:a_makarkin@mail.ru)



ком революционным, популистским и безответственным. Сторонники Учредительного собрания оказались между двумя лагерями – как сторонники самоценности свободного выбора, который оказался не востребуем идеологическими противниками справа и слева.

Во-вторых, еще одна российская традиция – максимализм, нетерпение, неготовность ждать, когда постепенно можно будет добиться позитивных изменений. У Юрия Трифонова есть роман «Нетерпение» – о народовольцах, перешедших от мирной пропаганды к террору. Не всегда, разумеется, речь идет о таких экстремальных последствиях нетерпения, но такое качество проявляется и в более мирных ситуациях. Нетерпение несвойственно парламентаризму, который характеризуется согласовательным процессом с учетом интересов различных сторон.

В-третьих, качество, свойственное не только России, – персоналистский подход, связанный с надеждой на эффективность сильного лидера, а не коллективного представительного органа власти. Можно вспомнить множество зарубежных примеров – общеизвестно имя Кромвеля, но только специалисты знают имена членов распущенного им Долгого парламента. То же самое относится к Наполеону и Совету пятисот, разогнанному во время переворота 18 брюмера. Бисмарк еще до того, как стал канцлером, говорил, что «с плохими законами и хорошими чиновниками вполне можно править страной. Но если чиновники плохи, не помогут и самые лучшие законы»<sup>1</sup>. Эту формулу можно использовать и при характеристике единоличного лидерства. В России в условиях дефицита парламентских традиций персоналистский подход продолжает действовать и в настоящее время.

В отсутствие парламента в СССР после принятия Конституции 1936 года действовал Верховный Совет, состоявший из депутатов, работавших на непостоянной основе, собиравшийся несколько раз в год для единогласного утверждения решений, заранее принятых высшим партийным руководством. Впервые за все время существования советского Верховного Совета один из депутатов проголосовал против законопроекта в 1988 году – академик Роальд Сагдеев против проекта закона о порядке проведения митингов.

Такой характер Верховного Совета позволяет считать его псевдопарламентом, однако для советских граждан главной функцией депутата было не принятие законов, а решение конкретных проблем избирателей. Этому способствовала мажоритарная избирательная система – и депутаты были тесно связаны со своими округами. Недостаточно эффективная работа депутата с избирателями могла стать основанием для жалоб на него, в том числе в партийные органы, что негативно сказывалось на карьере по основному месту работы. О характере индивидуальных обращений избирателей можно судить по интервью академика Валентина Коптюга, представлявшего в 1984–1989 годах в Верховном Совете СССР Новосибирскую и Томскую области. По его словам, 65–70% обращений избирателей к нему составляли вопросы, связанные с получением, обменом и ремонтом жилья. На втором месте стояли вопросы трудоустройства или жалобы на нарушение трудового законодательства (10–15%). Далее шли заявления, касающиеся работы здравоохранения, торговли, транспорта, связи и т.д. Всего в 1988 году было получено 217 заявлений – по оценке депутата, по 102 из них удалось найти решения или дать ответы, удовлетворившие граждан. По 33 обращениям работа продолжалась и в начале 1989 года, а в 82 случаях найти решение или удовлетворить просьбы заявителей не представлялось возможным [1, с. 2].

Таким образом, эффективный советский депутат, по мнению граждан, – это успешный лоббист их интересов, способный «пробить» квартиру или помочь восстановиться на работе. В связи с этим для них важную роль играл статус депутата – высокопоставленный партийный или государственный функционер или известный в стране человек (например,

<sup>1</sup> Некоторые распространенные цитаты Бисмарка являются апокрифическими. Эта его фраза к такому не относится – она была произнесена в разговоре с Германом Вагнером 30 июня 1850 года и напечатана в подборке документов Бисмарка под редакцией Ганса Рокфельса в 1925 году.

космонавт) имел больше возможностей для решения проблем своих избирателей, чем передовой рабочий или колхозник. С таким представлением о депутатстве советские люди подошли к кризису конца 1980-х годов, приведшему к появлению в СССР публичной политики, в том числе конкурентных выборов – и, соответственно, востребованности не только лоббистских, но и политических качеств народных избранников.

### **Непарламентский парламент**

Первые прямые конкурентные выборы в СССР прошли в 1989 году во вновь созданный орган – Съезд народных депутатов, из депутатов которого комплектовался Верховный Совет. В следующем году прошли аналогичные выборы на российский Съезд. Союзный и российский Верховные советы стали нередко называть парламентами, хотя изначально Михаил Горбачев отвергал парламентский характер новых представительных органов, считая советы имеющими двойную природу – как одновременно государственных органов и массовых организаций населения [см. 2, с. 24]. Однако постепенно Верховные советы стали приобретать парламентские черты. Виктор Шейнис обратил внимание на то, что вопрос о том, можно ли назвать Съезд народных депутатов СССР протопарламентом, носит неоднозначный характер. С одной стороны, на Съезде проходили дискуссии, менявшие политическую атмосферу в стране, сформированный им Верховный Совет «стал постепенно входить в роль, влияя на законотворческий процесс, реализуя свою функцию законодательного органа». Кроме того, Съезд стал плюрализироваться и структурироваться посредством образования на нем депутатских групп, придерживавшихся разных политических взглядов. С другой стороны, политическая структура Съезда была аморфной и текучей, Съезд был легко управляем сверху и извне (то есть из партийных органов), а «депутаты, большинство которых шло на выборы с демагогическими и популистскими программами, слабо связанными с реальными возможностями общества, не ощущали ответственности ни перед избирателями», ни тем более перед депутатскими объединениями [3, с. 198–199].

Отметим также сложный порядок формирования Съезда, который на одну треть состоял из депутатов, избранных на не прямых выборах – от общественных организаций с непрозрачным механизмом отбора как самих представленных на Съезде организаций, так и – в абсолютном большинстве случаев – депутатов от них. В то же время именно выборы от общественных организаций способствовали росту интереса к новому органу власти со стороны либеральной интеллигенции, добившейся избрания ряда знаковых ее представителей (в том числе академика Андрея Сахарова) по квоте Академии наук.

Уже Верховный Совет РСФСР – более независимый и лучше структурированный – еще более напоминал парламент, что находит свое отражение и в книге Шейниса, которая не случайно посвящена взлету и падению именно парламента. Однако Съезд народных депутатов напоминал не парламентское собрание, а большой митинг. Конституционное положение о том, что Съезд может принять к своему рассмотрению любой вопрос, в короткие сроки привело к конфликту с президентом, должность и функции которого не вписывались в логику советского строя. И Съезд, и Верховный Совет все более превращались в сторону в политическом конфликте, причем спикер Руслан Хасбулатов постепенно превращал руководимый им орган в аналог политического движения, сплоченного вокруг него для противостояния президенту. Характерно, что во время апогея этого противостояния после роспуска 21 сентября 1993 года президентом Борисом Ельциным Съезда и Верховного Совета, в ответ Съездом, не признавшим роспуска, 24 сентября были лишены депутатских полномочий пропрезидентски настроенные депутаты, уже давно вызывавшие сильное раздражение у Хасбулатова.



Таким образом, было очевидно столкновение двух политических сил, у каждой из которых был существенный авторитарный потенциал. Поэтому вопрос о том, была ли ельцинским указом прервана эволюция советов в парламентском направлении, является спорным – скорее можно говорить о двух одновременных процессах (демократическом и авторитарном), носивших противоречивый характер.

Но примечательно, что одновременно с «парламентаризацией» советов наблюдался процесс снижения авторитета депутатов в обществе. Этот процесс был связан с несколькими факторами.

Во-первых, с завышенными общественными ожиданиями, которые не сбылись и не могли сбыться в условиях экономического кризиса. Большое общественное внимание к первым Съездам народных депутатов СССР и РСФСР было связано не только с эффектом новизны (тем более что в случае с российским Съездом этого эффекта уже не было), но и с ощущением, что народные избранники смогут добиться быстрых перемен. Результат оказался разочаровывающим, что вызвало реакцию, заставляющую вспомнить историю дореволюционной Государственной думы.

Во-вторых, с появлением сильного политического лидера в лице Бориса Ельцина, который в большей степени, чем многолюдный Съезд, отвечал ожиданиям «спасителя», носящим в истории России, как отмечалось выше, ярко выраженный персонифицированный характер. Авторитет Ельцина тоже снижался, но не столь быстрыми темпами, как депутатов. Референдум, проведенный весной 1993 года, показал, что избиратели выразили доверие не только Ельцину, но и его экономической политике, несмотря на либерализацию цен и отсутствие стабильности, хотя депутаты настаивали на негативном ответе на оба этих вопроса. Более того, произошла негативная персонификация Съезда – его символом в общественном мнении стал Хасбулатов, который, однако, не только не обладал ельцинской харизмой, но и создавал возможность для использования против себя национального фактора.

В-третьих, существенную роль играл и контроль президентской стороны над телевидением, что было особенно актуально в условиях внутриэлитного противостояния. В информационном пространстве был сформирован образ депутатов как собрания дилетантов, неспособных к конструктивной законотворческой работе. В свою очередь, права на соразмерный ответ у депутатов не было – поэтому именно в этот период сформировался стереотипный образ народного избранника, включающий в себя внушительный набор негативных характеристик – от некомпетентности до коррумпированности. Этот образ сохранился и в последующем, когда целенаправленная политизированная критика депутатского корпуса прекратилась.

Негативному отношению общества к народным избранникам способствовали и особенности публичного позиционирования самих депутатов – в частности, трансляции заседаний, первоначально способствовавшие росту интереса к их деятельности, превратились в фактор дискредитации, так как в ряде случаев решения не принимались из-за отсутствия кворума. Практика нажимания кнопок за отсутствующих депутатов к тому времени еще не сложилась, и для того, чтобы вернуться к результативной работе, требовалось время. Отсюда и появление анекдота про «депутата Кворума», без которого нельзя проводить голосования. Россияне, дисциплинированно трудившиеся на своих рабочих местах, стали воспринимать депутатов как прогульщиков.

В-четвертых, не стоит сбрасывать со счетов и нарушение привычной советской практики лоббирования интересов избирателей. При этом свою роль играло не только отсутствие ответственности перед ними, о котором писал Шейнис, но и резкое сокращение ресурсов, имевшихся в распоряжении депутатов в связи с экономическим кризисом. Им стало значительно сложнее (а в ряде случаев – например, в столь значимом для избира-



телей квартирном вопросе – практически невозможно) «пробивать» материальные блага для своих избирателей, а те, в свою очередь, были разочарованы и считали, что новые депутаты менее эффективны, чем старые. Этому способствовало и то обстоятельство, что материальные блага, которых добивались люди у депутатов, воспринимались просителями как заслуженные, как правило, многолетним добросовестным трудом – и отказ в них воспринимался как серьезная обида.

Со всеми этими факторами был связан отказ россиян выступить на стороне Съезда народных депутатов в конфликте с президентом. В сентябре-октябре 1993 года на поддержку распущенного Съезда на московские улицы вышли десятки, но не сотни тысяч людей – этого оказалось недостаточно, чтобы переломить ситуацию в свою пользу. После силового разрешения конфликта была принята Конституция 1993 года, которая уже не предусматривала системы советов, а вводила двухпалатный парламент – Федеральное Собрание, состоящее из Совета Федерации и Государственной Думы.

### **Парламент и общество: внимание**

Новый парламент принципиально отличался от предыдущего за счет сокращения его прерогатив. С одной стороны, это было естественной реакцией на амбиции Съезда народных депутатов, превращавшегося в большой митинг. С другой стороны, Конституцию писали сторонники исполнительной власти, которые стремились максимально развязать себе руки, избавившись от парламентского контроля за своей деятельностью. Так, в Конституцию не было включено существовавшее ранее право депутатов проводить парламентские расследования – этот институт был введен лишь в декабре 2005 года федеральным законом, но пока что остается в почти «спящем» состоянии (использован лишь один раз – в случае с аварией на Саяно-Шушенской ГЭС в 2009 году). Был выработан сложный механизм выражения недоверия правительству – для этого требуются два голосования, причем по итогам второго президент имеет право как уволить кабинет министров, так и распустить Думу. Неудивительно, что за все время существования Думы ни одно правительство не было ею отправлено в отставку – причем это происходило не только после 2000 года, когда у президентской власти появилось большинство в Думе, но и в 1990-х годах, когда такого большинства у нее не было. Коммунисты старались «беречь» парламент, чтобы не допустить его роспуска – и, как следствие, затрат на избирательную кампанию, а также возможную потерю части мандатов.

Кроме того, разделение Федерального Собрания на две самостоятельные палаты с различными источниками комплектования (в отличие от также двухпалатного Верховного Совета, который полностью комплектовался из участников Съезда народных депутатов) объективно должно было снизить общественное внимание к той из палат, которая формировалась на основе прямых выборов – то есть Государственной думы. Однако, несмотря на это, именно Дума с момента начала своей работы в январе 1994 года привлекала существенно большее внимание общества, чем Совет Федерации. Это связано с рядом обстоятельств.

Во-первых, принцип комплектования Совета Федерации неоднократно менялся (прямые выборы на переходный период 1993–1996 годов, «палата руководителей регионов» в 1996–2001 годах, «палата представителей регионов» с 2001 года). Но он всегда воспринимался как «региональная» палата, чья роль в процессе законотворчества была выше в 1990-х годах (за счет присутствия в ней группы амбициозных лидеров регионов-доноров, которые вели самостоятельную политическую игру), а затем существенно снизилась. Если Государственная Дума рассматривает законопроекты в трех чтениях, то Совет Федерации может либо одобрить его, либо отклонить (последнее происходит редко). Таким образом,

Дума создает значительно больше информационных поводов, связанных с рассмотрением законопроектов как в первом (концептуальном) чтении, так и во втором, перед которым в документ могут вноситься принципиальные изменения. Таким образом, Дума дважды на разных этапах законотворческой деятельности привлекает к себе внимание СМИ, в том числе за счет согласовательной функции палаты.

В качестве примера можно привести рассмотрение в 2018 году законопроекта «О мерах воздействия на недружественные действия США и иных иностранных государств», позволяющего вводить контрсанкции в ответ на недружественные шаги США и других стран. Меры могут применяться в отношении государств, организаций, находящихся под их юрисдикцией, а также должностных лиц и граждан. В первоначальной редакции правительству предоставлялось право на шестнадцать ответных мер, что вызвало активное общественное обсуждение, оформившееся в парламентские слушания с участием представителей гражданского общества и бизнеса. В результате ко второму чтению в документе осталось шесть мер, из документа исключили упоминание конкретных отраслей, товаров и услуг. Таким образом, контрсанкции не будут распространяться на жизненно необходимые товары, в том числе лекарства, что вызывало наиболее сильную критику. Таким образом, концепция закона сохранилась, но он был серьезно трансформирован и приобрел рамочный характер.

Во-вторых, прямые выборы в Думу сами по себе привлекают большое общественное внимание за счет активной и конкурентной избирательной кампании. Явка на думские выборы традиционно достаточно высока – в 1993 году в условиях общественного шока после кровопролития в центре Москвы на выборы пришли 54%, но уже в 1995 и 1999 годах в голосовании участвовали свыше 60%. В 2003 году явка вновь снизилась до 55%, что могло быть связано с большей предсказуемостью результатов выборов, однако в 2007 году за счет участия Путина вновь существенно «зашкалила» за 60%, а в 2011-м составила 60% (возможно, в том числе за счет протестной мобилизации, добавившей голосов «Справедливой России»). В 2016 году явка составила минимальные 47%, что, как и в 2003-м, могло быть обусловлено прогнозируемостью результатов, а также – в чем отличие от 2003-го – существенной демобилизацией протестного электората.

В 1995–2011 годах думские выборы непосредственно (с разрывом в 3–6 месяцев) предшествовали президентским, что повышало «цену вопроса» и интерес общества. Так, в 1995 году победа КПРФ предшествовала избирательной кампании Бориса Ельцина, в ходе которой федеральный центр мобилизовал все ресурсы и смог переломить ситуацию. В 1999 году успех блока «Единство» во главе с Сергеем Шойгу стал своего рода аналогом «праймериз» перед победой Путина на президентских выборах в следующем году. В 2003-м поражение либеральных партий (СПС и «Яблока») стало симптомом долгосрочной смены общественной повестки, а прохождение в Думу «Родины» продемонстрировало не только роль патриотического мейнстрима, но и стало важным этапом в снижении электоральной и политической роли КПРФ.

В 2007-м выборы носили плебисцитарный характер, так как список «Единой России» возглавил Путин, который не баллотировался в президенты в следующем году и был заинтересован в подтверждении общественного одобрения его курса. В 2011-м резкое сужение (до семи партий) числа участников электорального процесса и массивное применение административного ресурса на фоне прекращения стабильного и масштабного экономического роста и снижения общественного оптимизма вызвали акции протеста. После них власть предприняла ряд шагов по смягчению ситуации (либерализация партийной системы, восстановление прямых выборов губернаторов), определила в качестве одного из своих приоритетов чистоту электоральных процедур и инициировала консервативную волну для перехвата идеологической инициативы. Выборы в Думу 2016 года были

впервые существенно – на полтора года – разведены с президентскими, и на них в полной мере действовал фактор «посткрымского консенсуса», проявившийся затем и в ходе голосования за кандидатов в президенты в 2018 году.

В-третьих, в самой Думе проходили активные политические процессы, включая попытку вынесения импичмента Борису Ельцину в 1999 году, привлекавшие общественное внимание. Впрочем, после 2003 года, когда доминирование в Думе получила одна политическая сила («Единая Россия»), а вскоре у нее сложился образ «не места для дискуссий», то общественное внимание к ней существенно уменьшилось.

В-четвертых, вновь изменилась функция коммуникации депутатов с избирателями. 1990-е годы прошли в условиях изменения состава депутатского корпуса. Низкоресурсные или утратившие ресурс народные избранники, неспособные даже при желании решать текущие проблемы избирателей, превратились во влиятельных нотаблей с высоким уровнем социального капитала. Уже выборы 1995 года показали, что человек без серьезных связей и (или) финансового ресурса не может быть избран депутатом – а, следовательно, теперь депутат мог реально помочь гражданам. Кроме того, у населения за «турбулентную» первую половину 1990-х годов существенно снизились запросы – поэтому место просьб о новых квартирах заняли более скромные, связанные с ремонтом и благоустройством, развитием социальной сферы. Бессильный депутат начала 1990-х был заменен ресурсным политиком-благотелем.

### **Парламент и общество: проблема скепсиса**

Таким образом, внимание общества к Думе и депутатом является достаточно высоким. В то же время рейтинги парламента существенно уступают президентским. В значительной степени это связано не только с традиционно высокими оценками деятельности Путина (даже после непопулярной пенсионной реформы он остается вне конкуренции на политическом поле), но и с рядом других факторов.

Интересны в связи с этим социологические данные, показывающие, что скепсис распространялся как на «левую» Думу второго созыва (1995–1999 годы), так и на последующие составы палаты, которые были лояльны президентской власти. Согласно опросу ВЦИОМ<sup>1</sup>, проведенному в ноябре 1997 года, лишь 3% респондентов посчитали, что «Дума активно работает, принимая нужные для России законы и решения». Левая субкультура (31%) излагала официальную версию КПРФ: «Дума обсуждает нужные для страны законы и решения, но не может привести их в жизнь». Но почти половина (47%) считали, что «Дума в основном занимается ненужными обсуждениями и выяснением отношений с исполнительной властью». Довольно много (19%) утверждали, что ничего не знают о деятельности Думы – за этим могло скрываться как реальное незнание, так и выражение раздражения по поводу политики вообще, заставляющего отказываться от существенного общения с социологом.

Прошел год, за который произошли значимые события – дефолт, формирование нового правительства с активным участием думских фракций. Казалось бы, должен был произойти перелом в отношении общества к Думе, однако этого не произошло. Те же 3% в октябре 1998 года дали положительный ответ. На три пункта – до 29% – уменьшилось число тех, кто следовал версии КПРФ. Резко – до 55% – увеличилось число скептиков. Сократилось количество незнающих (14%). Таким образом, падение авторитета президентской власти (после дефолта 1998 года рейтинг Бориса Ельцина резко упал и более не увеличивался) не привело к реваншу Думы.

<sup>1</sup> Результаты опросов ВЦИОМ и «Левада-центра» приводятся по материалам сайтов [wciom.ru](http://wciom.ru) и [www.levada.ru](http://www.levada.ru)

Проходит несколько месяцев, идет подготовка к импичменту Ельцину. И общество демонстрирует раскол. В феврале 1999 года 44% заявляют о положительном отношении к возможному роспуску Думы и 46% – об отрицательном (причем всего 16% – о резко отрицательном). Даже заявляя о намерении отстранить от занимаемой должности непопулярного президента, депутаты не смогли выступить в роли защитников народных интересов.

Но самые интересные результаты показывает опрос, проведенный в марте 2000 года. За это время состоялись парламентские выборы, в ходе которых КПРФ и провластный блок «Единство» получили примерно равное количество голосов. Доминирование коммунистов в Думе закончилось, но 62% респондентов (больше, чем во время жесткого противостояния различных ветвей власти) считали, что Дума все еще выясняет отношения с властью. И только 5% заявили о пользе парламента. В июле 2000 года 26% одобряли первые действия Думы, а 74% – нет. В декабре 2000-го соотношение несколько улучшилось, но продолжало привычно находиться в минусовой сфере – 32 к 68%. В апреле 2001-го 18% заявили о том, что их надежды, связанные с избранием новой Думы, оправдались, 63% – что нет, а 19% высказались об отсутствии таких надежд. В январе 2003 года 60% не одобряли деятельность Думы, 30% – одобряли. И это при тесном сотрудничестве Думы и Путина, чей рейтинг оставался на очень высоком уровне.

С чем связан такой скепсис? Представляется, что основные причины заложены в застарелых «антипарламентских» традициях, о которых упоминалось выше, помноженных на разочарования начала 1990-х, актуализировавшие эти традиции. Но не следует забывать и о факторах, которые способствовали поддержанию негатива.

Во-первых, 1990-е годы характеризовались не только достаточно высоким интересом к деятельности Думы, но и скандальностью, связанной с многочисленными внутридумскими конфликтами, доходившими до драк, которые в информационном пространстве вытесняли освещение законотворческого процесса, где трудно было найти сенсации. Это способствовало еще большему падению авторитета депутатского общества, причем общество в большинстве своем не было заинтересовано в определении правых и виноватых. В отличие от конца 1980-х, когда многие люди видели мир в привычном для советских граждан «черно-белом свете», к середине 1990-х в оценках внутривнутриполитических процессов стал усиливаться релятивистский подход.

Скандальность была связана и с отказом депутатского корпуса снимать депутатскую неприкосновенность со своих коллег, обвинявшихся в серьезных уголовных преступлениях. Самым ярким примером стала судьба депутата первого созыва Сергея Скорочкина, обвиненного в убийстве двух человек, – депутаты так и не «выдали» его прокуратуре (а вскоре он был сам убит в результате криминального конфликта).

Во-вторых, усиливалось ощущение отчуждения граждан от политической сферы, что было связано с ощущением невозможности повлиять на принятие решений и с разочарованием от собственного электорального выбора в перестроечные и первые постперестроечные годы. Дума как институт выглядела далекой от нужд людей, чему способствовало и законотворчество, часто не соответствовавшее первоочередным запросам общества. Так, в 1990-х годах в условиях экономической турбулентности и падения жизненного уровня большинства населения символом неактуального законотворчества стало принятие закона о пчеловодстве, который был демонстративно заветирован Ельциным.

В-третьих, немаловажную роль играет разделение общественного восприятия «государственного» и «политического». По сути, речь идет о своего рода двухуровневом восприятии, согласно которому в соответствии с давней российской традицией государство персонифицируется в «государе» – в данном случае в президенте. Он ответствен за принятие ключевых решений, обуславливающих дальнейшее развитие государства и его роль на международной арене. Президент, способный обеспечивать выполнение этих задач, фактически выводится за пределы политической сферы, оказывается над ней с точки зрения общества.



В то же время депутаты (как и члены Совета Федерации, и партийные деятели) оказываются на более низком, политическом уровне, что влияет на восприятие их деятельности.

В-четвертых, определенную роль играл диссонанс между Думой и модернистской частью общества. В 1990-х годах он был связан с шоком от неожиданной победы ЛДПР на выборах 1993-го (вспомним восклицание Юрия Карякина «Россия, одумайся, ты одурела!» в ночь после этих выборов), а затем с опасениями коммунистического реванша и с популистским законотворчеством «левой» Думы, в результате которого было принято множество нереалистичных законов. В «нулевых» – с отсутствием в парламенте либеральных политических сил, а затем и с принятием в рамках консервативной волны ряда «запретительных» законодательных актов (закон о запрете пропаганды гомосексуализма, закон о запрете американского усыновления и др.), вызывавших их сильное раздражение.

Впрочем, немалое значение в отношении населения к Думе, как и к другим государственным институтам, играют общественные вызовы. Так, после президентских выборов 2012 года и связанных с ними консолидации и мобилизации лоялистского электората популярность Думы выросла, по данным ВЦИОМ, с 28% в январе 2012-го до 40% в мае того же года. Опрос ВЦИОМ показал, что отношение к Думе резко улучшилось после присоединения Крыма в 2014 году, когда президентское решение «потянуло» за собой рейтинги всех остальных федеральных государственных институтов. Если в январе 2014 года 34% россиян одобряли деятельность Думы, а 48% – не одобряли, то спустя два месяца ситуация кардинально поменялась – соотношение составило 49 к 32%. После снижения роли «посткрымского» фактора Дума, по данным ВЦИОМ, все равно оставалась «в плюсе» – в феврале 2016-го ее деятельность одобряли 44%, не одобряли 36%, в июне того же года, соответственно, 46 и 36%. После думских выборов 2016-го, согласно ВЦИОМ, популярность Думы существенно выросла – соотношение составило 52 к 32%. «Плюсовая» тенденция сохранялась до начала пенсионной реформы (в мае 2018-го соотношение составляло 47 к 33%).

Такая тенденция могла быть связана не только с «посткрымским» эффектом с изменением образа Государственной Думы. В последние годы он не связан со скандальными ситуациями. Больше нет громких историй, связанных с общественно значимыми уголовными делами в отношении депутатов, Дума перестала быть убежищем для бизнесменов, рассчитывающих на депутатскую неприкосновенность. История с Ашотом Егиазаряном, лишённого неприкосновенности в 2010 году голосами всех депутатских фракций, исключая ЛДПР, в которую он входил, показала, что корпоративная логика в этом вопросе более не действует. Аналогичным образом на заседании 6-го декабря 2018 года Дума дала согласие на лишение неприкосновенности депутата фракции «Справедливая Россия» Вадима Белоусова.

После выборов 2016 года повысилась дисциплина депутатского корпуса (была введена ответственность за прогулы, в связи с чем из телевидения исчезли «картинки» пустого думского зала и депутатов, голосующих по доверенности за своих многочисленных отсутствующих коллег), перестали приниматься в ускоренном порядке конфликтные законы. Кроме того, активно продвигался институт парламентских слушаний по общественно значимым темам (закон о реновации в Москве, проблема обманутых соинвесторов жилья), которые привлекали общественное внимание.

Согласовательные процедуры с участием представителей общества применялись и при реализации пенсионной реформы 2018 года, которая стала самым серьезным испытанием для власти после декабрьских протестов 2011-го и повлияла на все властные рейтинги. В мае 2018-го, согласно опросу «Левада-центра», деятельность Думы одобряли 43% респондентов, в июле (то есть после объявления о проведении реформы) этот показатель предсказуемо упал до 33%, а после принятия «пенсионного» законопроекта в первом чтении – до 30% (август 2018-го). В то же время в сентябре 2018-го он увеличился



до 38%. Аналогичный процесс фиксировал и ВЦИОМ. По его данным, с 47% в мае рейтинг Думы упал до 31% в июле, но уже в сентябре увеличился до 34%.

Такая тенденция могла быть связана как с эффектом привыкания к реформе, так и с ощущением, что речь идет о государственном решении, а не об инициативе конкретных депутатов или министров (рейтинг правительства тоже увеличился). Однако определенную роль в повышении рейтинга могли сыграть и парламентские слушания, посвященные пенсионной реформе, и деятельность сформированной на их основе рабочей группы, на которой обсуждались меры по смягчению первоначального варианта реформы.

### Дума и новый консерватизм

Таким образом, отношение к Государственной Думе как к институту в значительной степени зависит от политической конъюнктуры и общественных вызовов. В то же время реакция общества на законотворчество может носить более фундаментальный характер. Оно может быть связано с общим изменением отношения россиян к нормативному поведению и к закону.

По данным ВЦИОМ (опрос 2018 года), численность россиян, вовсе не употребляющих алкоголь, составляет 40%, тогда как в 2009-м – 26%. Уменьшается число часто пьющих. Несколько раз в неделю выпивают 3% (в 2009-м – 8%), два-три раза в месяц – 14% (19%). Впрочем, не стоит считать россиян сторонниками «сухого закона» – 39% допускают существование безвредных для организма доз алкоголя. Но самый популярный конкретизирующий ответ – вино (51%), крепкие напитки – водку и коньяк – считают безвредными, соответственно, 14 и 13% (так как можно было дать несколько ответов, это в значительной степени одни и те же люди).

Обращает на себя внимание и существенное сокращение числа абортотворцев. В 1990 году статистика зафиксировала 4103,4 тысячи абортотворцев, в 2017-м – 600 тысяч. Снижение числа абортотворцев происходило в течение всех 1990-х годов, несмотря на резкое ухудшение социально-экономического положения большинства населения (в 1999 году Росстат зафиксировал 2181,2 тысячи абортотворцев). Это может быть связано как с быстрым распространением средств контрацепции, так – в «нулевые» годы – и с ростом запроса на здоровую жизнь. Согласно опросам ВЦИОМ, регулярно занимались физкультурой и спортом в 2008 году 9% респондентов, а спустя 10 лет – уже 25%, время от времени, соответственно, 17 и 30%.

Опять-таки, россияне не ригористы – лишь 4% наших сограждан называют абортотворцев недопустимыми ни при каких обстоятельствах, тогда как подавляющее большинство считает, что женщина должна иметь право самостоятельно принимать решение об искусственном прерывании беременности. Характерно, что наиболее вескими основанием для принятия такого решения считается наличие угрозы здоровью и жизни женщины (60%). Существенно меньше россиян считают таковым сексуальное насилие (46%) и бедность (37%). И еще меньше – юный возраст (несовершеннолетие) девушки (26%) и наличие трех и более детей (22%).

Серия опросов Фонда «Общественное мнение» «Российские законы и их соблюдение» [4] показала, что число граждан, которые считают российские законы хорошими, существенно увеличивается. В 2001 году их было 28%, в 2014-м – 46%, а в сентябре 2018 года – уже 53% (25% россиян считают законы плохими). 74% граждан в 2018 году полагают, что каким бы ни был закон, его нужно соблюдать, и только 19% сказали, что плохому закону не обязательно следовать. 39% россиян соблюдают законы по привычке, а 26% – из-за страха наказания.

Опросы Института психологии РАН, проведенные среди студенческой молодежи, показывают, что российское общество одно из самых законопослушных в мире, причем с годами законопослушание возрастает [5, с. 153–159]. Опрос, проведенный в 2017 году среди 40 студентов из Чебоксар, показал, что 52,5% отрицательно ответили на вопрос:



«Может ли человек нарушить закон и быть правым?». Для сравнения – в США такой ответ дали 18%, в Италии – 23%, в Японии – 29%, в Дании – 42%. В 1989 году аналогичное исследование, проведенное среди 100 курских студентов, показало, что эту позицию разделяли всего 15%, в 2001–2002 годах – даже 13% (опрашивались 100 молодых москвичей). Современный российский результат соответствует греческому (52%) – то есть полученному в стране с укоренившейся православной культурой.

На первый взгляд, это противоречит устойчивому представлению о преимуществе благодати над законом в православной культуре, но, как представляется, здесь важнее другое. Благодать находится на более высоком духовном уровне, чем повседневная жизнь, в которой действуют жесткие и прагматичные правила, – и человек ощущает себя беззащитным перед произволом со стороны недобросовестного ближнего. Можно вспомнить известное высказывание Владимира Соловьева о том, что «задача права вовсе не в том, чтобы лежащий во зле мир обратился в Царство Божие, а только в том, чтобы он до времени не превратился в ад» [6, с. 548]. Соблюдение законов, по мнению россиян, как раз и спасает от такого «ада на Земле», угрожающего жизни и здоровью человека. Право не препятствует человеку быть злым («дозволяет людям быть дурными, не вмешивается в их вольный выбор между добром и злом»), но оно действует, когда злой человек начинает проявлять свою злобу вовне, угрожая безопасности общества и – добавим к соловьевскому изложению – конкретных людей.

Интересен еще один аспект опроса студентов из Чебоксар. 27,5% считают, что закон может быть нарушен при экстремальных условиях и только 5% – по высшим этическим принципам (в 2001–2002 годах последняя точка зрения была наиболее популярной – ее разделяли 50%, в 1989-м – второй по популярности – 36%). Это связано со скепсисом людей относительно «высших принципов», которые могут быть различными в понимании разных членов общества – в том числе и оправдывающие произвол и насилие. На фоне неуверенности в чистоте таких принципов соблюдение даже несовершенного закона выглядит лучшим вариантом.

Таким образом, можно говорить о таком общественном феномене, как «новый консерватизм», связанный не столько с политическим выбором, сколько со стилем жизни, ориентированным на «нормальность», выражающуюся как в заботе о здоровье и благополучии – своем и членов семьи, – так и в уважении к закону как пусть не всегда совершенному, но необходимому инструменту защиты интересов гражданина. Такой консерватизм способствует высокому рейтингу «Единой России», но не исключает голосования его носителей и за неконсервативные политические силы – в зависимости от симпатий и текущих политических вызовов. Как за либеральные – как это произошло на муниципальных выборах в центральных районах Москвы в 2017 году, так и за левые, и популистские (ЛДПР). А также предусматривает возможность и чисто протестного электорального поведения, как на губернаторских выборах в нескольких регионах в 2018 году. Но он означает серьезные поведенческие изменения, влияющие на отношение к закону и, опосредованно, к законотворчеству – оно становится более серьезным и уважительным.

## Литература

1. Таков он круг забот депутата Верховного Совета СССР В.А. Коптюга // Советская Сибирь. 1989. 7 февраля.
2. Горбачев М.С. К полновластия Советов и созданию социалистического правового государства (Доклад и заключительное слово на внеочередной двенадцатой сессии Верховного Совета СССР одиннадцатого созыва). М., 1988.
3. Шейнис В.Л. Взлет и падение парламента: Переломные годы в российской политике (1985–1993). М., 2005. Т. 1.
4. Российские законы и их соблюдение [Электронный ресурс] // База данных ФОМ / Режим доступа: [bd.fom.ru/report/map/dominant/dom\\_3718/d371809](http://bd.fom.ru/report/map/dominant/dom_3718/d371809)
5. Воловикова М.И. Динамика морально-правовых представлений российской учащейся молодежи // Институт психологии Российской академии наук. Социальная и экономическая психология. 2017. Т. 2. № 3 (7).
6. Соловьев В.С. Оправдание добра / В.С. Соловьев // Собр. соч.: в 10 т. СПб., 1914. Т. 8.

*Аннотация.* Российский парламент принято считать непопулярным органом власти, однако при ближайшем рассмотрении выясняется, что ситуация сложнее, чем это кажется на первый взгляд. Популярность Государственной думы в период правления Владимира Путина действительно существенно уступает президентской, однако отношение к Государственной думе как к институту в значительной степени зависит от политической конъюнктуры и общественных настроений, и в разные времена менялось. В то же время реакция общества на законотворчество может носить более фундаментальный характер. Консервативная стилистика в поведении россиян в последнее время существенно меняет их отношение к закону, что является новым важным фактором общественного сознания. Можно говорить о таком общественном феномене как «новый консерватизм», связанный не столько с политическим выбором, сколько со стилем жизни, ориентированным на «нормальность», выражающуюся как в заботе о здоровье и благополучии – своем и членов семьи – так и в уважении к закону как пусть не всегда совершенному, но необходимому инструменту защиты интересов гражданина. Такой консерватизм способствует высокому рейтингу «Единой России», но не исключает голосования его носителей и за неконсервативные политические силы – в зависимости от симпатий и текущих политических вызовов.

*Ключевые слова:* парламентаризм в России, Государственная дума, законотворчество (или законотворческий процесс).

Alexey V. Makarkin, Senior Vice-President, Political Technologies Centre; Professor, National Research University "Higher School of Economics". E-mail: a\_makarkin@mail.ru

### **Russian Society and the Three Decades of National Parliamentarism**

*Abstract.* The Russian Parliament is often considered to be an unpopular authority, though on closer examination it becomes evident that the situation is more complicated than it could seem at first glance. The popularity of State Duma during the presidency of Vladimir Putin is really inferior to the popularity of the President, still the attitude to the State Duma as the instrument of power depends greatly on the actual political state of affairs and the state of public opinion, and has changed in different times. At the same time the reaction of the society to the lawmaking process may be of more fundamental character. The conservative style of behavior of the Russian people in recent years has substantially changed their attitude to the law, and can be viewed as an important new factor of public opinion. We could speak about such social phenomenon as "new conservatism" that is more related to the style of life than to the political choice, when this style is targeted to the "normality" demonstrated in the concern for the personal and family health and welfare, and respect for the law, even if the law is not perfect, as the necessary tool for the defense of the citizen's interests. Such conservatism favors the growth of the "Yedinaya Rossia" ("United Russia") party rating, but doesn't exclude the possibility of those conservatives voting for non-conservative parties, depending on the sympathies and current political challenges.

*Keywords:* Parliamentarism in Russia, State Duma, Lawmaking (or Lawmaking Process).



## Парламентские скрепы Федерации

Бурные годы государственного строительства постсоветской России начала 1990-х годов охарактеризовались драматическим процессом становления парламентаризма и федерализма нового типа. В развитии первого страна прошла через опыт вооруженного противостояния исполнительной и законодательной властей, едва не приведшего к гражданской войне, а в развитии второго – через суверенизацию регионов и сепаратизм всех мастей, едва не закончившийся распадом Федерации. В обоих случаях поворотной точкой государственного строительства, как и положено в таких случаях, стала новая Конституция страны. О том, каким образом российский парламентаризм повлиял на противоречивое развитие федерализма в нашей стране и какой еще потенциал подобного влияния имеется, и пойдет речь в этой статье.

### **Российский федерализм: наследственная уникальность в контексте мирового опыта**

Среди существующих в мире 28 государств, основанных на принципах федеративного устройства<sup>1</sup>, Российская Федерация очень ярко выделяется своей уникальностью и неповторимостью. Есть несколько признаков, по которым Россия как федерация существенно отличается от остальных федеративных государств, к какому бы типу они не принадлежали. Причем все эти признаки несут в себе проблемный потенциал.

#### *Множество субъектов Федерации*

По числу субъектов Федерации – 85 после воссоединения Крыма с Россией<sup>2</sup> – Россия существенно превосходит США (50 штатов), которые идут по этому показателю на втором месте. Характерно, что следующие в данном рейтинге федерации имеют почти в

<sup>1</sup> Разные исследователи насчитывают в современном мире от 25 до 30 федераций. В данной статье в качестве критерия подсчета федеративных государств предлагается совокупность двух факторов: а) декларирование государством своей формы государственного устройства в качестве федерации, даже если процесс его федерализации еще не завершен; б) наличие дееспособной государственности. По этому критерию в данный список не попадают Федеративная Республика Сомали и Южный Судан. Сомали на настоящий период не является дееспособным государственным образованием. Конституция Южного Судана, признанного независимым государством в 2011 году, декларирует это государство в качестве децентрализованного, но не федеративного, несмотря на то, что прописанная в конституции, но не сформированная в действительности, система органов государственной власти имеет большую схожесть с федеративным устройством.

<sup>2</sup> 89 субъектов РФ после принятия Конституции РФ 1993 года и до процесса объединения регионов 2003 года, 83 после завершения этого процесса, 85 после вступления в состав РФ двух новых субъектов РФ – Республики Крым и города федерального значения Севастополь.

*Михайлов Родион Владимирович*, кандидат политических наук, главный редактор альманаха «Тетради по консерватизму», заместитель председателя Экспертного совета Фонда ИСЭПИ. E-mail: r.mikhailov@isepr.ru

три раза меньше субъектов, чем Россия: Нигерия – 36, Мексика – 31, Индия – 28, Бразилия – 26, Швейцария – 26, Венесуэла – 23, Аргентина – 23 и т.д.

Теория менеджмента гласит: чем больше единиц подлжит управлению, тем ниже качество администрирования, в результате появляется необходимость формировать промежуточные управленческие звенья. Характерно, что в свое время создание системы федеральных округов было объяснено логикой «укрепления федерализма» и формирования вертикали власти. И хотя восемь<sup>1</sup> федеральных округов ни в коей мере не подменяют административно-территориальное деление России, сам факт их появления обусловлен стремлением повысить эффективность власти. Очевидно, что при таком количестве субъектов Российской Федерации федеральные округа или их некие аналоги неизбежно будут востребованы в качестве промежуточного управленческого звена.

### *Этнофедерализм*

На текущий момент Россия остается единственной в мире федерацией, устроенной в том числе на принципах этнофедерализма, – в ее составе есть субъекты, выделенные по национальному признаку, национально-государственные образования, которые неизбежно рассматриваются в качестве своеобразной «родины» титульного этноса. Остальные этнофедерации – СССР, СФРЮ, Союзная Республика Югославия (создана на осколках СФРЮ), Чехословакия – более не существуют на политической карте мира. Последняя, кроме России, этнофедерация – Государственный Союз Сербии и Черногории – распалась в 2006 году.

Многие федерации в современном мире представляют собой страны не только с большой территорией, но и с полиэтничным составом населения. Более того, само федеративное устройство, предусматривающее двухуровневую систему государственной власти и законодательства, рассматривается как эффективный способ безболезненного разрешения проблемы языковых, культурных, исторических, этнических, ценностных и прочих различий неоднородной страны. Федерализм позволяет мирно и интегрированно сосуществовать разным сообществам в рамках единого государства, в этом – одна из его миссий. Сохранение культурно-этнического многообразия, с одной стороны, и государственного единства – с другой, – логика, лежащая в основе построения таких федераций как Канада, Бельгия, Индия, Эфиопия, Нигерия. Этой же логикой обусловлен современный процесс федерализации Непала (провозглашен как федерация в 2008-м), Судана (с 1998-го) и Южного Судана (с 2011-го), Ирака (с 2005-го). В частности, в послевоенной конституции Ирака эта страна декларируется как федеративная парламентская республика, основанная на консенсусе трех основных этно-религиозных общин иракского народа: арабов-шиитов, арабов-суннитов и курдов.

Двухуровневое законодательство позволяет, в частности, решать вопрос статуса того или иного языка на территории конкретного субъекта федерации – именно поэтому федерализация настойчиво предлагается Украине в качестве выхода из политического кризиса и гражданской войны. В чистом виде, условно говоря, «лингвистическим федерализмом» можно обозначить устройство Канады, в которой из 10 субъектов федерации один является официально франкоговорящим (Квебек) и один (Нью-Брансуик) – официально двуязычным (англо-французским), а также Бельгию, в федеративной структуре которой выделены три языковых сообщества. По тому же лингвистическому критерию изначально формировались границы штатов и в Индии.

<sup>1</sup> Первоначально было создано 7 федеральных округов. 19 января 2010 года из состава Южного ФО был выделен Северо-Кавказский ФО. Указом Президента РФ от 21 марта 2014 года был образован девятый федеральный округ – Крымский. Затем Крымский ФО был включен в состав Южного ФО.



В ряде случаев федерации характеризуются концентрацией различных этнических сообществ на территории определенных субъектов федерации, локализацией проживания определенных этносов. Наиболее яркие примеры: Индия, Канада, Пакистан, Нигерия, Эфиопия, Малайзия, Бельгия – в этих странах некоторые субъекты федерации имеют ярко выраженную этническую окраску с точки зрения проживающего там населения.

Однако, несмотря на разнообразие приведенных примеров, во всех перечисленных федеративных государствах субъекты этих федераций выделены строго по территориальному, а не по этническому признаку. То есть субъектами этих федераций являются территориальные единицы, а не национально-территориальные и тем более не национально-государственные.

Некоторые эксперты считают Федерацию Боснии и Герцеговины федеративным государством, построенным, наряду с Россией, на принципах этнофедерализма. Однако данное утверждение представляется спорным, поскольку, во-первых, «босниец» является скорее не национальной, а религиозной самоидентификацией (славяне-мусульмане), во-вторых, субъектами данного государства являются кантоны, выделенные сугубо по территориальному признаку.

При этом Федерация Боснии и Герцеговины входит в качестве субъекта в другое федеративное государство – государство Босния и Герцеговина (БиГ), где вторым субъектом федерации является Республика Сербская<sup>1</sup>. Данное образование действительно можно с некоторой натяжкой полагать этнофедерацией. Но лишь условно, поскольку: а) это государство имеет некоторые и довольно существенные признаки конфедерации; б) оно образовано под серьезным давлением НАТО и ООН как способ урегулирования межнационального конфликта и с помощью этого давления продолжает сохранять свое видимое единство; в) Республика Сербская заявила о выходе из состава Боснии и Герцеговины в случае признания независимости Косова странами – членами Евросоюза.

Таким образом, государственность данной этнофедерации является во многом искусственным порождением, а ее перспективы неочевидны.

Пример БиГ – последней, кроме России, этнофедерации – подчеркивает хлипкость федераций, построенных на этническом принципе. Мировая практика свидетельствует: выделение субъектов федерации по этническому признаку ведет к ослаблению государства в целом, к опасности вызревания на их базе независимых государств. Именно поэтому полиэтнические по составу населения федеративные государства всячески уходят от принципов этнофедерализма.

Характерен в этом плане пример Бельгии – государства, которое стояло на грани распада из-за конфликта двух основных этнических и языковых общин – фламандской (нидерландский язык) и валлонской (французский и валлонский языки). Решением проблемы стал переход Бельгии в 1994 году от унитарного к федеративному устройству. Но дабы не допустить угрозы распада страны, Бельгия избрала свой путь, создав так называемую двойную федерацию. По конституции 1994 года Бельгия как федерация делится одновременно на три региона и три языковых сообщества. Каждый регион и каждое языковое сообщество имеет свой парламент и свое правительство. Таким образом, эта страна нашла уникальный вариант решения национального вопроса, избежав использования принципов этнофедерализма. Представляется, что бельгийский опыт заслуживает внимания применительно к специфике российского федерализма.

<sup>1</sup> Не путать с Сербией.



### *Асимметричная модель федерализма*

Россия является ярким примером асимметричного федеративного устройства. Всего в составе РФ существует шесть видов субъектов Федерации: федеральные города (3), края (9), области (46), автономная область (1), автономные округа (4), республики (22). Они образуют три типа субъектов Федерации: национально-государственный (республики в составе РФ), административно-территориальный (края, области, города федерального значения), национально-территориальный (автономная область и автономные округа).

Коллизия заключается в том, что, с одной стороны, Конституция РФ устанавливает равноправие субъектов РФ (как во взаимоотношениях друг с другом, так и с федеральным центром), а с другой – различный государственно-правовой статус субъектов Федерации, из которого следует различный объем властных полномочий.

Данный казус обусловлен генетическими проблемами российского федерализма: наследием ленинских принципов советской национальной политики, «парадом суверенитетов» рубежа эпохи распада СССР, периодом деградации государственности и безвластия начала 1990-х годов. Кратко напомним предысторию вопроса.

Исходно именно автономные республики обладали статусом субъектов РСФСР, тогда как прочие территории являлись только административно-территориальными единицами и статусом субъектов федерации не обладали. Таким образом, РСФСР представляла собой федерацию, в которой принципы федерализма распространялись лишь на меньшую часть территории страны, тогда как большая часть управлялась на принципах унитаризма.

Свой статус республики попытались повысить, декларируя вслед за союзными республиками СССР свой государственный суверенитет, причем не всегда отражая в соответствующих документах факт своего нахождения в составе РФ.

Свою особость республики России сумели закрепить и в Федеративном договоре (31 марта 1992 года), добившись соответствующих различий в статусе с другими регионами РФ и удостоившись именованья в качестве «суверенных». Федеративный договор распространил принципы федерализма на все регионы России, в этом смысле уравнив их, – отныне не только республики, но и края, области и т.д. становились субъектами федерации. Однако по своей структуре документ состоит из трех отдельных и самостоятельных договоров: с республиками; с краями, областями, городами федерального значения; с автономными округами и автономной областью. Тем самым фиксировалась разностатусность субъектов РФ и неравенство между ними. Федеративный договор зафиксировал различный объем полномочий не только между тремя разными типами субъектов РФ, но и даже в рамках одного типа – некоторые республики сумели в обмен на свою подпись под документом получить дополнительные властные полномочия<sup>1</sup>, зафиксировав их в приложениях к документу. При этом органы власти двух субъектов Федерации – Татарстана и Чечено-Ингушской республики – подписывать договор отказались. А сам документ стал впоследствии поводом для некоторых республиканских элит утверждать, что его заключение делает Россию договорной федерацией, а не конституционной, а роль республик в «учреждении» Российской Федерации дает им право на особый статус и полномочия<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Особенно преуспели в этом Башкортостан и Саха (Якутия).

<sup>2</sup> Между тем, оставляя за скобками тысячелетнюю историю России, даже РСФСР, в отличие от СССР, была создана на основании учредительных документов: сначала «Декларации прав трудящегося и эксплуатируемого народа», принятой на третьем съезде Советов в начале 1918 года, а затем и Конституции РСФСР того же 1918 года, закрепившей федеративное устройство Советской России. Этим РСФСР как федерация принципиально отличается от СССР, действительно образованного на основании договора четырех союзных республик, заключенного в конце 1922 года. Достаточно отметить, что следствием договорного, а не конституционного характера образования СССР явилось право на сецессию – выход союзных республик из государ-

Принятие новой Конституции РФ 1993 года существенно сгладило указанные противоречия. В частности, из конституционной характеристики республик исчезло их определение как «суверенных», однако осталось другое определение – «государства»: таковыми республики именуется хотя и один только раз, да к тому же в скобках, но зато в главе «Основы конституционного строя» (ст. 5 п. 2). А в главе «Федеративное устройство» особый статус республик конкретизируется в ст. 66 и 68, позволяющих именно данному типу субъекта РФ иметь свою конституцию<sup>1</sup> и устанавливать государственный язык.

Между тем, мировая практика демонстрирует однозначное тяготение к симметричным моделям федерализма. Более того, в существующих асимметричных федерациях особый статус, отличный от других регионов, имеет один или два субъекта федерации и именно в силу исторических обстоятельств – сложной и конфликтной предыстории. Но никак не целый класс субъектов федерации, составляющий значительное число регионов страны.

Асимметричными федерациями наряду с Россией в полной мере являются только Индия и Танзания. В Индии два штата пользуются особым положением по сравнению с другими субъектами федерации: только штат Джамму и Кашмир имеет свою конституцию, а в отношении штата Сикким федеральный парламент может принимать законы, относящиеся к этому штату, только с согласия парламента последнего.

В Танзании, состоящей из Танганьики и Занзибара, только Занзибар обладает правом принимать свою конституцию, а на Танганьику распространяется действие федеральной конституции. Законодательный орган также существует только у Занзибара, в то время как у Танганьики его функции выполняет федеральный парламент.

Изначально на асимметричных основаниях была построена Индия: конституция 1950 года выделяла 29 штатов, которые разделялись, так же как и в современной России, на три типа: А, В, С. Штаты разных типов различались по способу устройства государственной власти. Штаты типа «А» обладали собственными выборными парламентами, самостоятельно формировавшими органы управления штатов. Штаты типа «В» управлялись раджпрамуками, своего рода номинальными монархами. Штаты типа «С» – властные полномочия осуществляли назначенные центральной властью комиссары. При этом Джамму и Кашмир были объявлены особыми территориями.

Но уже через шесть лет была проведена административная реформа: в 1956 году был принят Закон о реорганизации штатов, реформировавший административное устройство страны. Система штатов различных типов была ликвидирована, а вместо них были образованы штаты и союзные территории. Таким образом, сейчас асимметрия индийского федерализма связана только с двумя из нынешних 28 штатов, причем особость одного из них – Джамму и Кашмир – обусловлена спорами между Индией и Пакистаном о его принадлежности.

Асимметричная модель федерализма считается наименее устойчивой, поскольку провоцирует «обделенные» субъекты федерации повышать свой статус, права и полномочия до уровня «привилегированных» субъектов федераций, а последние – сохранять свою особость и отличительность от первых. Таким образом, этот тип федеративного устройства чреват внутренним конфликтным потенциалом.

В России рассмотренная проблема асимметрии носит особый характер: она усложняется тем, что **асимметричность федеративного устройства обусловлена принципами этнофедерализма.**

ства, закрепленного во всех трех конституциях СССР – 1924, 1936, 1977 годов. В конечном счете республики этим правом и воспользовались. В РСФСР как конституционной федерации права на сецессию не было ни у кого и ни в одной из редакций конституций РСФСР – 1918, 1925, 1937, 1978 годов.

<sup>1</sup> Данная возможность оговаривается также и в главе «Основы конституционного строя» – ст. 5 п. 2.

Опасные тенденции Кремлю удалось во многом купировать федеративной реформой<sup>1</sup>, начатой в 2000 году. Важнейшей ее составляющей стала ротация региональных элит, по итогам которой власть покинули непосредственные участники «парада суверенитетов», многие губернаторы-тяжеловесы.

#### *Сложносоставные субъекты Федерации*

Российская Федерация уникальна еще одним феноменом – сложносоставными субъектами Федерации, когда один субъект РФ (автономный округ – АО) входит в состав другого (область, край), при этом оба, согласно Конституции страны, являются самостоятельными и равноправными субъектами Федерации.

Подобного равенства целого и его части в мировой практике федеративного строительства не существует. Данный феномен вызывает множество вопросов: насколько юрисдикция области (края) распространяется на АО, входящий в ее состав; не получают ли жители АО, избирая органы власти и своего АО, и области, в состав которой входит АО, дополнительные права и преимущества по сравнению с жителями области, и проч.

Изначально в структуре федеративного устройства РФ было 10 АО. В 1992-м Чукотский АО вышел из состава Магаданской области, остальные 9 АО оставались в составе «своих» субъектов Федерации. В ходе процесса объединения регионов 2003 года 6 АО были объединены со своими областями. Однако 3 АО по-прежнему входят в состав областей.

Как видно из приведенного анализа, Россия – уникальная федерация в контексте международного опыта, самобытность которой обусловлена ее генезисом и специфическим советским типом федерализма и имеет серьезный конфликтный потенциал. Более того, большинство проблем, которые мы указали, переплетены в клубок.

### **Парламентская система образца 1993 года и федерализм**

Принятие Конституции РФ 1993 года заложило новый этап развития федерализма в России, впрочем, достаточно сильно обусловленный предыдущими этапами, как было показано выше, а также и новую парламентскую систему страны. Эта система оказала существенное влияние на федеративные отношения, сбалансировав их и придав им недостающую прежде устойчивость.

Первые выборы в Государственную Думу и первые, они же последние, прямые выборы в Совет Федерации – две палаты Федерального Собрания, прописанные в тексте новой Конституции, которая, что интересно, была принята в результате всенародного голосования одновременно (!) с этими же выборами<sup>2</sup>, – объединили почти всю страну, что было крайне важно после «событий октября» 1993-го. Почему «почти»? Потому что выборы в обе палаты Федерального Собрания не проходили в Чечне<sup>3</sup>, неподконтрольной на тот момент федеральным властям, и были сорваны в Татарстане.

<sup>1</sup> Под федеративной реформой понимается комплекс мер, предпринятых Президентом РФ В. Путиным в 2000 году: создание федеральных округов, учреждение института полпредов Президента РФ в федеральных округах, кампания по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством, укрепление института федерального вмешательства, выведение глав региональных властей из Совета Федерации и проч.

<sup>2</sup> То есть основной документ страны, в котором прописана новая парламентская система, голосовался одновременно с выборами в эту же новую парламентскую систему, которую он и определял. Данный казус объясняется тем, что выборы в Государственную Думу и Совет Федерации 1993 года проводились на основании указов Президента РФ.

<sup>3</sup> Депутат Государственной Думы от одномандатного округа Чечни появился только в результате выборов в Государственную Думу в 1995 году. В том же году появились и два представителя от этой республики в Совете Федерации.

Впрочем, уже 13 марта 1994 года выборы и в Государственную Думу, и в Совет Федерации в Татарстане состоялись. Причина, по которой власти республики «передумали», крылась в том, что в промежутке между общенациональными выборами и указанными довыборами, а именно 15 февраля 1994 года, произошло подписание договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан<sup>1</sup>. Данный договор вернул Татарстан в политическое поле России<sup>2</sup>, а, по мнению представителей республики, – и в конституционное, и быстрое проведение довыборов в обе палаты Федерального Собрания в республике тому свидетельство.

Как бы то ни было, при всех упомянутых издержках, сам факт избрания Государственной Думы и Совета Федерации стал огромным шагом вперед с точки зрения стабилизации и политического пространства, и федеративного устройства России, поскольку, подчеркнем еще раз, стал объединяющим всю Россию началом. Начиная с этого момента и далее по нарастающей российский парламентаризм становится интегрирующим фактором политического процесса в России, как в целом, так и применительно к федеративным отношениям в частности. Это проявилось в нескольких направлениях.

#### *Парламентское подтверждение единства страны*

Во-первых, даже в самую первую (по новой Конституции) Государственную Думу были в конечном счете избраны 449 из 450 депутатов, включая 224 депутата-одномандатника из 225 возможных. А начиная со следующего созыва (1995) вакантных мест от одномандатных округов более не наблюдалось<sup>3</sup>. Аналогичным образом Совет Федерации образца 1995 года, сформированный «по должности», представлял уже все субъекты РФ, в отличие от своего предшественника образца 1993 года, избираемого напрямую гражданами. Таким образом, Федеральное Собрание с самого своего начала и безоговорочно состоялось в качестве общенационального парламента, обретя должную политическую легитимность, что вовсе не было гарантировано, учитывая как октябрьскую предысторию выборов, так и сложнейшее взаимодействие федерального центра и региональных элит в этот период.

С высоты 25-летия истории того политико-правового порядка, который установлен Конституцией РФ и в рамках которого, с теми или иными модификациями и экспериментами в сфере государственного строительства, мы уже четверть века живем, возможно, такая постановка вопроса покажется странной. Но тогда, в начале 1990-х, в обстановке шока от распада СССР, расстрела Верховного Совета и комендантского часа в столице как апофеоза «демократических реформ», в стране, регионы которой жили в разных политических и правовых пространствах, отгораживаясь в условиях всеобщего дефицита друг от друга торговыми барьерами, это имело очень важное значение для осознания единства страны. Причем не только населением, но и ее руководством.

В этом смысле куда меньшее значение имел факт политической окраски парламента, станет он оппозиционным или лояльным главе государства. Куда важнее была его объединяющая и интегрирующая функция, тот политический общенациональный дискурс, который постулировал новый парламент. Успешное избрание Государственной Думы и Совета Федерации в 1993 году стало демонстрацией единства России с точки зрения логики федеративного процесса с учетом всех обстоятельств того периода. И начиная с этого времени российский парламент играет важную интегрирующую политическую роль, рас-

<sup>1</sup> Собственно, игнорирование федеральных выборов на территории республики было одним из рычагов давления республиканского руководства на федеральный центр в ходе двусторонних переговоров.

<sup>2</sup> По крайней мере именно такие интерпретации этого события звучали со стороны федеральной и республиканской элит, экспертного сообщества, причем довольно долгое время и после самого события.

<sup>3</sup> То есть свое место занял и депутат от избирательного округа, располагающегося на территории Чечни.

пространяющуюся на все общественные и государственные сферы, что было особенно важно в условиях низкого уровня популярности действовавшего тогда главы государства. **Парламент во многом охранял единство России до наступления новых времен.**

*Общационациональная площадка федеративных отношений*

Во-вторых, Федеральное Собрание в целом – и каждая из обеих его палат в частности – стали новой и очень важной площадкой для конструктивного выстраивания отношений между федеральным центром и субъектами Федерации. Важно подчеркнуть: общероссийской коллегиальной (как и все, что связано с парламентаризмом), легитимной площадкой, предусматривающей регламентированные процедуры и упорядоченные практики. В обеих палатах были созданы профильные комитеты – по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению, которые действуют и поныне. Их предложения выносятся на обсуждения своей палаты. Работа по выстраиванию федеративных отношений как в целом, так и между федеральным центром и конкретным субъектом РФ, носит в обеих палатах Федерального Собрания гласный и публичный характер.

В этом смысле парламент принципиально отличался от имевшегося прежде инструментария выстраивания федеративных отношений – закулисного и кулуарного, вне публичного поля, с непонятными процедурами, зачастую основанного на волюнтаризме непосредственных его участников, и – как результат – выходящего за пределы правовых норм. А в конечном счете вызывающего больше проблем, чем решающего их.

Неудивительно, что процесс развития федерализма в России после формирования Федерального Собрания принял сбалансированный характер: перекос в одну сторону – сторону субъектов РФ, причем с грубым нарушением федерального законодательства, стал постепенно устраняться. Палаты искали консенсуса между центром и регионами в эффективном распределении властных полномочий, но четко с опорой на правовые нормы. Курс на устранение асимметрии российского федерализма или по крайней мере сглаживания ее негативных факторов в 1990-х годах был четко заметен в деятельности именно законодательной власти, прежде всего – Государственной Думы<sup>1</sup>.

Федеральный парламент стал еще одним субъектом федеративного процесса, определенным противовесом и федеральной исполнительной власти, и главам субъектов Федерации, способным стать в кризисные моменты и третьей стороной, и проводником конституционных норм, единства страны, федерального права. Примечательно, что абсолютное большинство глав субъектов Федерации выдвинули свои кандидатуры на выборах в Совет Федерации 1993 года и достаточно легко победили на них<sup>2</sup>, став по совместительству «сенаторами», что допускалось законодательством того времени. Губернаторский корпус изначально и непосредственно активно включился в участие в этой новой площадке, понимая все ее возможности. В этом смысле, подчеркнем еще раз, становление нового парламента означало, с точки зрения логики эволюции российского федерализма, плавный переход жесткого федеративного торга образца начала 1990-х в легитимное русло узаконенного лоббизма и регионального представительства в федеральном парламенте. Во многом в этом проявился парламентский дух – стремление к диалогу и достижению

<sup>1</sup> Автор данной статьи провел в 1990-х годах соответствующее исследование, которое показало, что как парламентские партии, так и партии, имевшие потенциал пройти в Государственную Думу на выборах, демонстрировали редкий консенсус по данному вопросу, несмотря на все свои идеологические различия. Они резко отрицательно оценивали факт асимметрии федеративных отношений в РФ, все выступали за выравнивание политико-правового положения субъектов РФ [см. 1].

<sup>2</sup> Так, если брать только руководителей исполнительной власти субъектов РФ, то есть тех, кто непосредственно и главным образом участвовал в выстраивании отношений с федеральным центром, то в Совет Федерации избралось 5 президентов республик, 11 глав региональных правительств, 43 руководителя краев и областей.





компромисса через легализованные и упорядоченные практики vs давление и угрозы, торг, шантаж и сепаратизм и даже повстанческие военные действия сепаратистов и разрешение подобных проблем войсковыми операциями.

#### *Национализация идеологического дискурса*

В-третьих, Государственная Дума выполняет свою общенациональную идеологическую функцию, также объединяющую всю страну. Собственно парламентаризм любой страны – это идеологическое пространство, в котором представлены те политические взгляды, которые разделяются данным обществом. Применительно к российскому федерализму это сыграло особую роль, поскольку вслед за правовой суверенизацией российских регионов, прежде всего республик, последовала и своего рода суверенизация идеологическая. Речь идет о феномене региональных идеологий. Он выразился в обосновании идеологической особенности тех или иных территорий, их населения и местоположения, истории и проч.

Сами по себе региональные идеологии, вероятно, не являются негативным фактором. Они могут фиксировать разнообразие регионов<sup>1</sup> и даже быть подспорьем для идеологического развития на общенациональном уровне. Опасными региональные идеологии становятся в тех случаях, когда они стремятся заменить собой общенациональные ценности в данном конкретном регионе/регионах (или даже выступают прямо против них), а также/или выступают идейным обоснованием претензий данного региона на особое положение в государстве, а то и на сепаратизм тех или иных видов.

Любой парламент – это пространство общенационального политического дискурса. В политической науке принято подчеркивать две функции парламента – законодательную и представительную. Но, так или иначе, прямо или зачастую подспудно и не всегда четко артикулировано у парламента существует еще и функция идеологическая: в коллегиальном органе не только представлены политические партии, которые в основе своей формируются на идеологической основе, но и сам парламент, по сути, является центром выработки общенациональной идеологии. В двухпалатном российском Федеральном Собрании прежде всего Государственная Дума является отражением общенациональных ценностей, которые непосредственно, в практической плоскости, находят свое выражение в формирующейся общенациональной идеологии, даже если таковая публично не артикулируется в силу ложных опасений о мнимом «идеологическом запрете» в тексте Конституции РФ<sup>2</sup>.

С точки зрения рассматриваемого аспекта темы, важно подчеркнуть, что российский парламентаризм с самого начала «переварил» региональные идеологии и стал центром общенационального политического дискурса. Собственно для этого Государственная Дума – палата для дискуссий – и существует в том числе. Государственная Дума, таким образом, выполнила важную функцию национализации политического пространства России в мутные годы становления постсоветской российской государственности.

#### *Партийно-фракционная дисциплина vs «региональные фракции»*

В-четвертых, партийно-фракционная организация Государственной Думы также выполняет интеграционную функцию общероссийского политического пространства. Хотя так

<sup>1</sup> Например, идеология движения губернатора Свердловской области Э. Росселя, кстати – активного подвижника в деле преодоления асимметрии российского федерализма, «Преображение Урала» была емко представлена в следующей формуле: «Урал – опорный край державы».

<sup>2</sup> Запрет на установление какой-либо идеологии в качестве «государственной или обязательной», содержащийся в п. 2 ст. 13, не означает запрета на идеологическое творчество и поиск собственного национального пути развития, который, подчеркнем, неизбежно, отображается в тех или иных творческих идеологических разработках. Более того, соседний по той же статье п. 1, признающий «идеологическое многообразие» в РФ, является к тому прямой конституционной предпосылкой.



было не всегда, и в этом случае Россия в очередной раз явила собой уникальный пример: первый и второй созывы Государственной Думы охарактеризовались феноменом «региональных фракций» в нижней палате.

Речь идет о том, что депутаты Государственной Думы, избранные по одномандатным округам, были во многом подконтрольны главам регионов, в коих эти одномандатные округа располагались. Что было неудивительно в эпоху глав «суверенных республик», «губернаторов-тяжеловесов» и иных типов «крепких хозяйственников», которые жестко контролировали политическое пространство своих регионов. Зачастую, чтобы иметь успех на выборах, кандидату в депутаты, идущему по одномандатному округу, надо было сначала заручиться поддержкой главы соответствующего региона. Распространенная практика того времени заключалась в следующем: прежде чем агитировать своих потенциальных избирателей, кандидату в депутаты надо было сагитировать главного избирателя – своего губернатора. Соответствующие «смотрины» являлись первичным фильтром кандидатов.

Тем критикам, которые сегодня протестуют против современного муниципального фильтра в избирательных процедурах, следует напомнить, что муниципальный фильтр – коллегиальный, и найти среди различных депутатов соответствующее количество подписей – куда более демократическая процедура, чем персональное и волюнтаристское решение одного человека, к тому же наделенного значительной властью на данной территории.

Следует отметить, что по данному поводу разницы между республиками и субъектами РФ других типов не было. Различия шли не между статусами субъектов РФ, а между личным политическим ресурсом руководителей регионов: между регионами, чьи главы крепко контролировали политическое пространство, и регионами, где такового не было. И в этом отношении, например, Москва и Татарстан, Башкортостан и Орловская область – оказывались в одной категории «крепких руководителей». Таким образом, вопрос асимметрии российского федерализма данной темы не касался, что, однако, не делает проблему менее значимой, поскольку для представительства субъектов РФ в политическом и законодательном процессе в рамках Федерального Собрания предусмотрена специальная палата – Совет Федерации. Государственная же Дума представляет общероссийское политическое пространство, соответственно региональные «протофракции» в ее составе неуместны.

Дело доходило до того, что накануне решения некоторых значимых общенациональных вопросов региональные депутаты собирались не во фракциях Государственной Думы, в которых числились, а в кабинетах губернаторов, от чьих территорий (одномандатных округов) они избирались. Таким образом, губернаторский корпус, заседавший в верхней палате Федерального Собрания, стремился подчинить себе и палату нижнюю.

Переориентация депутатов со «своих губернаторов» на свои фракции – процесс нелегкий, но он набирал силу от созыва к созыву. Ключевым поворотным пунктом стали выборы в Государственную Думу 2007 года, которые проводились только по партийным спискам, тогда как голосование по одномандатным округам было упразднено. Тем самым радикально разрывалась порочная связка «депутат – глава региона», напротив, заметно усиливалась связка «депутат – фракции». Феномен неформальных «региональных фракций» канул в лету, губернаторский корпус, по крайней мере напрямую, теперь мог влиять только на процесс формирования Совета Федерации. Успех был закреплен на выборах в Государственную Думу в 2011 году, также проходивших по тем же правилам: голосования только по партийным спискам, отсутствие депутатов-одномандатников.

К 2016 году, то есть когда произошел качественный перелом в избирательных процедурах и практиках, мотивах участников избирательных кампаний, когда депутаты стали четко ориентироваться на свои партии и фракции, Государственная Дума вернулась к



прежнему механизму своего комплектования – на смешанной основе, когда выборы проходят и по партийным спискам, и по одномандатным округам.

Переход исключительно на партийные выборы в нижнюю палату парламента на ограниченный срок (в данном случае – на два созыва) сказался позитивно на федеративных отношениях, поскольку привел к «национализации» партийно-политического пространства страны в целом и Государственной Думы в частности.

*Совет Федерации как корректор асимметрии федеративного устройства РФ*

В-пятых, Совет Федерации – верхняя палата Федерального Собрания, отражающая федеративный принцип государственного устройства и представляющая интересы субъектов РФ в федеральном органе государственной власти – формируется по принципу равного представительства от каждого субъекта РФ. Для Российской Федерации, учитывающая весь комплекс проблем, описанный в первой части статьи, равное представительство в «палате регионов» – фактор огромной значимости. А ведь все могло быть иначе, и тому имеется своя предыстория.

В этом отношении, как, собственно, и в большинстве казусов российского федерализма, сыграло свою роль советское наследие: структура Съезда народных депутатов РСФСР. Его орган – Верховный Совет – состоял из двух палат: Совета Национальностей и Совета Республики. Такое устройство возникло с 1990 года<sup>1</sup> и отражало двойственный процесс: федерализации России с одной стороны и копирование аналога – Совета Национальностей Верховного Совета СССР – с другой стороны. Последнее было обусловлено стремлением РСФСР обрести собственную систему органов власти, аналогичную другим советским республикам, а не быть инкорпорированным в центральные структуры управления СССР.

Совет Национальностей косвенно, поскольку избирался Съездом народных депутатов, представлял регионы РСФСР, но отнюдь не по пропорциональной системе: АССР (автономные республики) имели по 3 представителя каждая, автономные области и автономные округа – по одному, а края, области и города федерального значения – 63 депутата все вместе. Таким образом, 16 автономных республик (именно столько их было на тот момент в структуре РСФСР – то есть до повышения автономными областями своего статуса до статуса республик) были представлены 48 депутатами, а 57 регионов (края, области, Москва и Ленинград) – 63 депутатами. Диспропорции очевидны: представительство республик и число не-республик стремится к равенству, тогда как не-республик в 3,5 раза больше, чем республик<sup>2</sup>.

Важно отметить, что Совет Национальностей был наделен правом решать все вопросы, отнесенные к Верховному Совету – иными словами, обе палаты Верховного Совета были равноправны. Таким образом, национальные образования получали в свои руки очень весомый рычаг управления, несоизмеримый их весу в территориальной структуре РСФСР.

В ходе государственного строительства в постсоветский период и до принятия новой Конституции РФ российские республики единым фронтом выступали за создание такой верхней палаты российского парламента, в которой им – республикам – будет отведено не менее половины мест. Подобную идею представители республик зафиксировали в протоколе к Федеративному договору. Аналогичные требования диспропорционального представительства выдвигались ими же и в ходе работы над проектом новой Конститу-

<sup>1</sup> До этого года Верховный Совет был однопалатным.

<sup>2</sup> Впрочем, в структуре Совета Национальностей Верховного Совета СССР доля представительства «русских» краев и областей РСФСР вообще стремилась к нулю: 32 места из 750.

ции, причем как в Конституционном совещании, созданном по инициативе Президента РФ Б.Н. Ельцина, так и в Конституционной комиссии Верховного Совета.

Реализация данного принципа, при котором менее трети субъектов Федерации на правовой основе обладали бы представительством в 50% или даже более мест в Совете Федерации, явило бы собой окончательное закрепление асимметричности Российской Федерации. Как следствие, это привело бы к непропорциональному политическому весу республиканских элит, выражающемуся, в частности, в возможности блокировать прохождение законопроектов в парламенте, а также решающему голосу в вопросах введения военного и чрезвычайного положений, войны и мира, импичмента Президента РФ, ключевых кадровых назначений в государственном аппарате и проч.

Однако выстрелами танков октября 1993-го был не только разогнан первый российский постсоветский парламент, но и обновлен состав, а также, что, может быть, более важно, психологический настрой Конституционного совещания, в результате чего окончательный вариант Конституции РФ существенно отличается от тех предложений, что обсуждались на фоне противостояния с Верховным Советом. В конечном счете верхняя палата российского парламента обеспечивает равное представительство всех субъектов РФ: в Совет Федерации «входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации»<sup>1</sup>. Интересы всех регионов выражены в равной мере.

В отличие от практики двух палат Верховного Совета<sup>2</sup>, Конституция упорядочивает законодательный процесс Федерального Собрания – сначала законопроектами занимается Государственная Дума, затем Совет Федерации одобряет их или нет. Таким образом, обе палаты, где первая отражает общенациональное политическое представительство, а вторая – представительство регионов страны, обречены искать и находить консенсус в рамках совместного законотворчества, что и являет собой истинный федерализм в законодательной сфере. Эта нормальная законодательная логика исключает противоречия, заложенные в сомнительном равенстве палат Верховного Совета братья за любое направление законотворчества одновременно. На этом основании некоторые утверждают тезис о неравенстве палат, умаляя «палатное» значение Совета Федерации, проводя аналогии с Бундесратом ФРГ, который также может только одобрить или отклонить принятый Бундестагом закон и не является при этом полноценной палатой германского парламента<sup>3</sup>. В этой связи, во-первых, отметим, что Бундесрат является очень влиятельным органом, который успешно стоит на защите интересов земель, эффективно фильтруя любые законопроекты. Во-вторых, у Совета Федерации, в отличие от Бундесрата, есть ряд исключительных прерогатив, имеющих чрезвычайную важность в сфере государственной политики, о которых мы упоминали выше. Кроме того, Совет Федерации – постоянно действующая палата, в отличие от Государственной Думы, которая с определенной периодичностью переизбирается, а также может быть распущена, что делает Совет Федерации незыблемой основой российского парламента<sup>4</sup>.

Важно подчеркнуть, что равноправное представительство разностатусных субъектов РФ в Совете Федерации имеет очень большое значение в рамках конституционной

<sup>1</sup> П. 2 ст. 95 Конституции РФ. «По одному от представительного и исполнительного органов государственной власти» – там же.

<sup>2</sup> Точнее было бы сказать – протопалат.

<sup>3</sup> Впрочем, этот вопрос носит дискуссионный характер, в отношении него среди экспертов нет единства. По функциям и статусу, по полномочиям в рамках законодательного процесса Бундесрат вполне может считаться палатой германского парламента. При этом формально он таковой не является, поскольку статус парламента закреплен в ФРГ только за Бундестагом.

<sup>4</sup> Кстати, в случае роспуска Бундестага Бундесрат становится единственным законодательным органом.

федеративной логики: тем самым достигается определенная коррекция асимметричного устройства РФ. Рассмотрим этот аспект в контексте международного опыта.

Во многих федеративных государствах практикуется неравное представительство субъектов федерации в верхней палате федерального парламента. Подобная модель реализована в таких федеративных государствах как ФРГ, Австрия, Канада и т.д. Она используется для того, чтобы установить сбалансированные федеративные отношения: с помощью данного механизма законодатель соответствующих стран стремится найти компромисс между равенством субъектов федерации и их равноправием, с одной стороны, и объективно существующими между ними различиями – с другой. Среди различий, которые и отражены в структуре верхней палаты упомянутых федераций, можно выделить исторические особенности регионального развития, различный экономический потенциал, диспропорции количества населения и проч. В результате возникает феномен неравного представительства равных субъектов федерации в верхней палате федерального парламента. В этом контексте можно выделить два вида федераций.

Первый вид представляют те федеративные государства, критерием упомянутого неравного представительства в которых являются диспропорции количественных показателей населения. То есть устанавливается некая пропорциональность представительства субъекта федерации в «палате регионов» федерального парламента в зависимости от количества его жителей. К этому типу федераций можно отнести ФРГ, Австрию, Индию и т.д. В частности, в Германии земли представлены в Бундесрате<sup>1</sup> от 3 до 6 членов в зависимости от численности населения. Таким образом, наименьшие по численности населения земли, например Бремен и еще три подобные земли, представлены по 3 члена, а крупнейшие – Северный Рейн-Вестфалия и еще три подобные земли – по 6 членов. Аналогичным образом верхняя палата («Раджья сабха» – Совет штатов) индийского парламента преимущественно избирается в ходе непрямого голосования законодательными органами индийских штатов и территорий пропорционально их населению. В результате, к примеру, штат Нагаленда представлен одним членом, а штат Уттар-Прадеш – 31.

Второй вид – федеративные государства, субъекты которых представлены неравным числом членов верхней палаты федерального парламента в силу исторических особенностей. Например, особой роли тех или иных регионов в образовании единого федеративного государства. В качестве примера можно привести Канаду, Объединенные Арабские Эмираты и т.д. Так, в Канаде в верхней палате парламента – Сенате, члены которого назначаются генерал-губернатором, – все провинции разбиты на 4 группы, каждая из которых представлена 24 сенаторами. Система представительства провинций выглядит следующим образом: Онтарио – 24 сенатора, Квебек – 24 сенатора, Западные провинции (Манитоба, Саскетчеван, Альберта, Британская Колумбия – по 6 сенаторов) – 24 сенатора, Приморские провинции (Новая Шотландия, Нью-Брансуик – по 10 сенаторов, остров Принца Эдуарда – 4 сенатора) – 24 сенатора. Кроме того, с 1949 года назначают шесть сенаторов от провинции Ньюфаундленд, а с 1976 года – по одному сенатору от федеральных территорий: Северо-западные территории и Юкон.

Однако в абсолютном большинстве упомянутых примеров речь идет о неравном представительстве равных и равноправных субъектов федерации. Таким образом, эле-

<sup>1</sup> В силу отмеченной выше специфики, Бундесрат как государственный законодательный орган Германии вполне попадает под сравнительный анализ представительства субъектов федерации в федеральных законодательных органах федераций.

мент асимметричного представительства регионов упомянутых государств призван отражать их разность в рамках симметричной модели федерализма<sup>1</sup>.

В России формирование Совета Федерации с равным представительством равно-статусных субъектов Федерации – это серьезная победа в деле упрочения российского федерализма. Если в мировой практике неравное представительство в верхней палате – это способ выражения разного «веса» регионов при одинаковости их статуса, то в России, напротив, равное представительство в верхней палате – это способ коррекции асимметрии российского федерализма, преодоления неравенства их статуса.

Формирование Совета Федерации указанным образом вместе с нормой Конституции РФ о равенстве и равноправии субъектов РФ мы рассматриваем в качестве **конституционного курса на преодоление асимметрии федеративного устройства России.**

Подводя итог данного раздела, подчеркнем еще раз, что парламентская система исполнила важную роль в 1990-х годах, стабилизировав сложное, противоречивое и внутренне конфликтное федеративное устройство РФ. Федеральное Собрание способствовало институционализации политических конфликтов между центром и регионами, переводя их в режим парламентских форм, вывело вопросы федеративного устройства в дискуссионное пространство, снизив их политическую остроту и переведя в формат поиска политического консенсуса.

**Совет Федерации явил собой механизм настройки конституционных норм о равноправии субъектов федерации,** став институтом практического сглаживания асимметричности российского федерализма. А **Государственная Дума стала той цементирующей федеративное поле политической горизонталью,** с опорой на которую избранный в 2000 году Президентом РФ В. Путин смог осуществить федеративную реформу и выстроить дееспособную властную вертикаль в стране.

Данная эффективная конструкция, сочетание властной президентско-губернаторской вертикали и парламентско-политической горизонтали, а также накопленный за четверть века конституционно-политический опыт, позволяют очертить контуры федеративной реформы 2.0 и ту роль, которую парламентские институты могут сыграть в ней.

## Парламентский ресурс федеративной реформы 2.0

Одним из проявлений данной второй федеративной реформы является создание своего рода федеральных скреп – тех институтов, процедур, практик и инструментов, которые дополнительно сплачивают Федерацию, работают на ее внутреннюю интеграцию.

### *Представительство Российской Федерации в Совете Федерации*

Одной из подобных федеральных скреп должно стать усиление представительства федерального центра в Совете Федерации. Первый шаг к реализации этого сделан – речь идет о введении «президентской квоты» в Совете Федерации: то есть о предоставлении Президенту РФ права назначать определенное число членов Совета Федерации своим указом сверх того числа сенаторов, которые представляют субъекты Федерации.

Анализ мирового опыта двухпалатных парламентов свидетельствует, что практика назначения членов верхней палаты парламента главою государства весьма распространена, причем как в федеративных, так и в унитарных государствах [4]. В целом данная практика охватывает около 40 государств, и в ряде стран верхняя палата вся или почти вся назначает-

<sup>1</sup> Некоторое исключение представляет собой Канада.



ся главой государства. Но чаще глава государства имеет определенную квоту в ней. Примечательно, что четыре постсоветских республики, чей опыт государственного устройства нам, несомненно, ближе – Казахстан, Таджикистан, Узбекистан и Беларусь – давно уже перешли к модели комплектации верхней палаты парламента, в рамках которой президенты этих стран имеют в ней свою квоту.

Совет Федерации – это не только палата регионов, выполняющая роль представительства субъектов РФ в федеральном парламенте. Совет Федерации это еще и особый политический институт – институт реализации федеративных отношений. Сторонами федеративных отношений выступают субъекты РФ и федеральный центр. Но именно федеральный центр абсолютно не представлен в палате. Формирование президентской квоты сенаторов позволяет решить эту проблему, обеспечив баланс общефедеральных и региональных интересов при принятии решений, направленных на реализацию стратегических целей развития страны.

Назначение Президентом части членов верхней палаты Федерального Собрания не противоречит принципу разделения исполнительной и законодательной властей, так как по Конституции РФ Президент РФ не включен в систему органов исполнительной власти. Более того, Президент РФ, согласно Конституции РФ, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, в том числе согласовывает интересы и разрешает разногласия между органами государственной власти РФ и ее субъектов, а также между органами государственной власти субъектов РФ<sup>1</sup>.

Президентская квота сенаторов может стать инструментом реализации упомянутых конституционных полномочий главы государства.

Как известно, соответствующие поправки к федеральному законодательству были приняты. И отныне ч. 2 ст. 95 Конституции РФ дополнена положением о том, что в Совет Федерации также входят «представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации – представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Однако практической реализации полномочий Президента РФ так и не произошло: соответствующие члены палаты по «президентской квоте» числом до 17 человека (10% численности представителей субъектов РФ) так и не назначены. Представляется, что пока это не сделано, есть возможность сформулировать некоторые пожелания к кадровому составу данной квоты: членство в верхней палате должно рассматриваться не как почетное место продолжения деятельности для отставленного с высокого поста государственного деятеля, а как важная и нужная для гармонизации федеративных отношений работа. Сенаторы по президентской квоте должны четко осознавать проблематику российского федерализма и быть ориентированы на ее решение. Иными словами они должны стать проводником политики федерального центра в сфере федеративных отношений.

Представители президентской квоты призваны стать очень специализированным кадровым потенциалом палаты. Сенаторы от регионов решают специфические задачи – представительство субъектов РФ, соблюдение региональных интересов в федеральном законодательстве, региональный фильтр федеральных законов, и с этой задачей они справляются успешно. Но сенаторы по президентской квоте должны быть

<sup>1</sup> См. ст. 80 и 85 Конституции РФ.



«федералистами»<sup>1</sup> – теми, кто понимает смысл и суть федеративного государства, настроен на преодоление конструктивных недостатков, заложенных в государственном устройстве Российской Федерации.

*Реформа избирательной системы как метод укрепления Федерации*

Национальная избирательная система тоже может стать федеральной скрепой в том случае, если перейти к формированию одномандатных избирательных округов без жесткой привязки к границам субъектов Федерации.

На всех выборах в Государственную Думу, в ходе которых избирались в том числе депутаты-одномандатники, в основу формирования одномандатных округов было положено несколько принципов, ключевые из них следующие:

- не допускается образование одномандатного избирательного округа из территорий двух и более субъектов РФ;
- на территории каждого субъекта РФ должно быть образовано не менее одного одномандатного избирательного округа;
- распределение одномандатных избирательных округов между субъектами РФ должно обеспечивать максимально возможное равенство представленности в Государственной Думе избирателей, проживающих в различных субъектах РФ.

Несложно заметить, что указанные принципы входят в серьезное противоречие друг с другом: невозможно добиться хотя бы относительно равной представленности избирателей в Государственной Думе, если в каждом субъекте РФ должен быть обязательно образован одномандатный округ, притом, что в некоторых субъектах РФ все их население составляет несколько десятков тысяч человек.

После проведенной в 2003–2007 годах реформы по объединению ряда автономных округов с другими субъектами РФ, количество малонаселенных субъектов РФ существенно уменьшилось<sup>2</sup>. Тем не менее и в настоящее время численный разброс избирателей по субъектам РФ весьма велик.

В результате проведения выборов по такой системе возникает феномен, который политологи называют проблемой «обиженных» избирателей. Речь идет о тех одномандатных округах, где численность избирателей будет существенно превышать среднюю норму представительства.

Заложенное законом противоречие – с одной стороны, требование о максимально возможном равном представительстве избирателей по одномандатным округам, с другой стороны, требование об их формировании в рамках субъектов РФ – можно разрешить отказом от установки на обязательное формирование одномандатных округов в границах субъектов РФ. Вместо этого ключевым правилом, взятым за основу при формировании одномандатного округа, предлагается сделать максимально равное представительство избирателей по одномандатным округам.

Помимо выравнивания собственно избирательной системы, предлагаемая методика может способствовать еще нескольким позитивным результатам.

Во-первых, речь идет об установлении хотя бы относительной справедливости – значительное число избирателей, лишенных этого прежде, смогут получить своего персонального депутата – представителя в Государственной Думе.

Во-вторых, роль депутатов-одномандатников существенно усилится. А именно

<sup>1</sup> По аналогии со знаменитым сборником статей “The Federalist Papers” в поддержку ратификации Конституции США, авторы которого – федералисты – стали отцами-основателями США.

<sup>2</sup> В частности, на выборах в 2003 году диспропорция была больше в 65 раз между Эвенкийским одномандатным избирательным округом и наиболее многочисленным на тот момент Курганским одномандатным округом.

этот тип депутатов формирует тот самый кадровый резерв на муниципальный (мэры), региональный (губернаторы) и федеральный уровни, о дефиците которого так часто приходится слышать.

В-третьих, депутаты, избранные от одномандатных округов, гарантированно будут свободны от административного давления глав субъектов РФ, мэров городов и проч. По крайней мере – значительно более свободны, чем сейчас.

В-четвертых, новая система будет укреплять страну, поскольку появится целый пул депутатов-одномандатников, которые представляют интересы избирателей, живущих, по сути, в одном регионе, но в различных субъектах РФ (особенно это касается Северного Кавказа и Дальнего Востока). Не только их деятельность, но даже сам факт их существования будет объективно сплачивать страну, преодолевать «пограничное обособление» субъектов РФ, особенно в национальных республиках.

В-пятых, данная модель объективно способствует популяризации идеи объединения регионов с небольшим числом населения в объединенные субъекты Федерации, что может привести в перспективе к сокращению их численности.

В целом же, стратегически, уход от границ субъектов РФ при формировании одномандатных округов и уравнивание их друг с другом по численности избирателей позволит формировать своего рода дополнительные федеральные скрепы для Российской Федерации.

#### *Совет законодателей РФ – нераскрытый потенциал*

С недавних пор в России действует еще один интереснейший институт парламентаризма, который, как нам кажется, имеет большие потенциал и возможности, не только не раскрытые в полной мере, но и не вполне даже осознаваемые российским экспертным сообществом и властями. Он имеет все шансы стать еще одной федеральной скрепой государственного устройства РФ.

Речь идет о созданном в мае 2012 года Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании РФ – совещательном и консультативном органе при обеих палатах Федерального Собрания. В этом Совете участвуют председатели законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ наряду с, условно, руководством Государственной Думы и Совета Федерации в лице спикеров обеих палат, их первых замов, руководителей комитетов.

Формально Совет был создан для согласованного законодательного обеспечения реализации государственной политики в сфере разграничения полномочий по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. А также – для совершенствования механизмов реализации контрольных полномочий Совета Федерации, Государственной Думы и законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, организации их взаимодействия в законодательном процессе и обмена опытом парламентской деятельности.

Нельзя сказать, что данному Совету не предшествовали аналоги. В частности, в Совете Федерации в 2002 году был создан Совет по взаимодействию с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ, а в Государственной Думе в 2008 году возникла Ассамблея российских законодателей при Государственной Думе. Обе палаты Федерального Собрания посредством данных объединений стремились наладить взаимодействие с законодательными органами субъектов РФ, в том числе в целях координации деятельности и анализа правоприменительной практики.

Однако Совет законодателей стал принципиально новым инструментом в поисках механизма и принципов взаимодействия федеральных законодателей с региональными.

Во-первых, в Совете законодателей участвуют обе палаты Федерального Собрания и главы всех законодательных собраний. Таким образом, им охвачено все законодательное пространство России, оба его уровня полностью.

Во-вторых, функционал Совета законодателей несколько отличается от своих предшественников. В прежних структурах акцент делался на обмене опытом депутатов всех уровней, консультативной помощи федеральных законодателей региональным коллегам, координации законодательной активности федеральной и региональных легислатур. В настоящей же структуре помимо упомянутых функций предшественников, которые были упразднены в связи с ее созданием, среди иных важных задач значатся:

- определение приоритетов совершенствования и направлений развития федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию государственной политики;

- содействие палатам Федерального Собрания и региональным легислатурам в решении практических вопросов законодательного обеспечения реализации государственной политики;

- взаимодействие с Президентом РФ и Правительством РФ.

Таким образом, Совет законодателей, охватывающий все легислатуры нашей страны, становится очень серьезной площадкой государственной политики, пусть даже сам он обладает лишь совещательными и консультационными функциями.

В-третьих, интерес к Совету законодателей сразу же проявил глава государства. Президент РФ почтил личным вниманием уже второе по счету заседание Совета. Начиная с этого момента, В. Путин периодически принимает личное участие в заседаниях Совета, дает важные установки в отношении деятельности данного органа [5].

На наш взгляд, Совет законодателей Российской Федерации – это орган, который может стать аналогом Государственного совета Российской Федерации, взяв на себя функции обсуждения стратегических проблем российской государственности среди законодателей. Государственный совет РФ выполняет эту функцию среди губернаторского корпуса, а Совет законодателей – среди корпуса законодательного. Вместе они скрепляют российскую государственность сразу с четырех сторон: с федеральной и региональной; с исполнительной и законодательной. В результате, если проявить соответствующее воображение, образуется некий аналог Земского собора XXI века.

## Литература

1. Михайлов Р.В. Ведущие российские политические организации о проблеме асимметричности Российской Федерации // Асимметричность Федерации: Сборник работ Центра конституционных исследований. М.: МОНФ, 1997.
2. Буква и дух Конституции // Российская газета: Федеральный выпуск № 7689 (226). 2018. 9 октября [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>
3. Выступление Президента РФ В. Путина на встрече с активистами Общероссийского народного фронта 25 января 2016 года [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://ria.ru/politics/20160125/1365039214.html>
4. Президентские сенаторы усилят роль Совета Федерации [Электронный ресурс] // Независимая газета. 2014. 3 марта / Режим доступа: [http://www.ng.ru/ideas/2014-03-03/5\\_sovfed.html](http://www.ng.ru/ideas/2014-03-03/5_sovfed.html)
5. Сайт Президента России [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/57376>

*Аннотация.* Центробежные тенденции, обусловленные распадом СССР, и драматическое становление нового российского федерализма 1990-х годов хронологически совпали с процессом обновления всей государственно-политической системы России, формирования новых ее политических и государственных институтов. При негативном сценарии развития событий, который сохранял свою реальность на протяжении всех 1990-х годов, оба процесса – государственное строительство, сопровождавшееся ломкой прежней системы и приведшее к вооруженному противостоянию федеральной исполнительной и законодательной властей, а также федерализация, обернувшаяся суверенизацией регионов РФ и угрозой целостности России, – могли обрушить нашу страну как единое государственное образование. Однако новый российский парламентаризм, заложенный Конституцией РФ 1993 года, сыграл позитивную роль в сглаживании противоречий российского федеративного устройства – как доставшихся в наследство от прежней советской системы, так и сложившихся в ходе бурного политического процесса 1990-х годов, порой принимавшего трагический характер. В статье анализируется влияние новой парламентской системы на федеративное устройство и федеративные отношения России, а также исследуются парламентские ресурсы, которые могут быть использованы для дальнейшего совершенствования федеративной системы России.

*Ключевые слова:* федерализм, субъекты федерации, сложносоставные субъекты федерации, асимметричная модель федерализма, этнофедерализм, парламентаризм, бикамерализм, Государственная Дума, Совет Федерации, Федеральное Собрание.

Rodion V. Mikhailov, MA in Political Science; Chief Editor, "Essays on Conservatism" Almanac; Vice-Chairman, Expert Council, ISEPR Fund. E-mail: r.mikhailov@isepr.ru

### **Parliamentary Ties of the Federation**

*Abstract.* Deferent tendencies resulting from the disintegration of USSR, and the dramatic formation of new Russian federalism of the 90-ies chronologically coincided with the process of modernization of the total Russian state and political system and the formation of its new political and state institutions. In case of negative development scenario, that persisted throughout the 90-ies, both processes, – state construction that was accompanied by the breaking of the old system that lead to the armed confrontation of federal executive and legislative powers, and federalization that turned into sovereignization Russian regions and menace to the integrity of Russia, – could destroy our country as a unified state. However, new Russian parliamentism stipulated by the Russian Constitution of 1993, played the positive role of smoothing the contradictions of Russian federal system, both those traced back to the former Soviet system, and those arising as the result of violent political events that often were of really tragic character. The author of the article analyzes the influence of the new parliamentary system on the federal structure and federal relations in Russia and studies parliamentary resources that can be used for further improvement of Russian federal system.

*Keywords:* Federalism, Federal Subjects, Complex Federal Subjects, Asymmetric Federalism Model, Ethnofederalism, Parliamentarism, Bicameralism, State Duma, Council of the Federation, Federal Assembly.

## **Российский парламентаризм: опыт институционального творчества**

С высоты 2018 года уже приходится напоминать, в насколько непростых условиях рождался в России современный – думский – парламентаризм. Глубокий раскол в обществе, воспроизведшийся в стенах прежней представительной власти – Съезда народных депутатов – и закончившийся стрельбой из танковых орудий по зданию парламента, антагонистическая конфронтация в политическом классе, глубокий шок от только что состоявшихся рыночных реформ. К этому добавлялось почти полное отсутствие парламентской традиции и шире – цивилизованной политической дискуссии, слишком короткий опыт политической конкуренции и главное – новое конституционное устройство представительной власти, наделавшее ее не слишком широким набором полномочий. И даже на этом фоне в первом (тем более – втором) созыве Думы реформаторская исполнительная власть не имела большинства – уникальный кейс на все три десятка посткоммунистических стран.

Парадоксальным образом эта конфигурация открыла возможности для широкого институционального творчества народных избранников, в котором в статусе равных партнеров принимали участие «провластные» и оппозиционные, идеологизированные и прагматичные депутаты.

Осветить весь этот опыт в одной статье заведомо нереально. Поэтому мы ограничимся несколькими кейсами – примерами того, как Дума решала острые вопросы, находя рациональные – с точки зрения развития страны и укрепления начал истинного парламентаризма – решения, которые вполне вписываются в современный парламентский опыт других стран.

### **Раздел власти: как Дума выстраивала свою структуру**

Многое из того, что стало привычным и воспринимается как само собой разумеющееся, родилось именно в процессе этого творчества – в первом созыве или в развитие этого во втором и третьем. В Думе институционально выстроены две автономно действующие «вертикали»: фракции, из которых в полном согласии с политической теорией родились политические партии и которые приняли на себя функцию политическую – представительство плюралистических сегментов российского общества, и комитеты, которые занялись законотворческой работой. В комитетах не обходилось (и не обходится) без политических страстей, но главной задачей является качественная и компетентная разработка и экспертиза законопроектов. «Рулит» и определяет повестку Совет Думы, в котором представлены именно политические интересы – фракции. Принципы раздела важных постов менялись, но следовали изначально заданной логике – вовлечению в законотворческую работу всех представленных в Думе политических сил.

*Макаренко Борис Игоревич*, кандидат политических наук, президент Фонда «Центр политических технологий», профессор Национального исследовательского университета Высшая школа экономики. E-mail: bmakarenko@yandex.ru



Формирование структуры избранной в декабре 1993 года Думы стало первой задачей нового парламента. Решающую роль в ней сыграли сами депутаты, как «провластные», опиравшиеся на помощь сформированной администрацией Президента Комиссии законодательных предположений (ее возглавил М. Митюков), так и опытные депутаты прежнего Верховного Совета, в том числе – от партий, стоявших в жесткой оппозиции Б. Ельцину.

Политическое размежевание быстро оформилось во фракции. В те же дни сформировались ядра будущих депутатских групп, самой многочисленной из которых стала «Новая региональная политика» – прагматики-центристы, многие из которых представляли регионы, связанные с топливно-энергетическим комплексом. Набрав в свой состав не менее 35 депутатов, группа получала институциональные права, равные правам фракции, включая формирование собственного аппарата, участие в торге за посты председателей комитетов, доступ к трибуне на пленарных заседаниях. Так в полноценную парламентскую деятельность оказались вовлечены беспартийные депутаты, число которых в первых трех созывах Думы было в среднем около сотни из 225 одномандатников.

Более сложной оказалась проблема раздела руководящих постов, включая председателя палаты и его заместителей, а также руководителей думских комитетов. В Думе не было большинства из одной фракции и были невозможны устойчивые коалиции. Восемь фракций (плюс быстро сложившаяся региональная группа) противостояли друг другу сразу по нескольким осям. С точки зрения отношения к президентской власти (а размежевание по этому принципу остается главным в российском партийном пространстве и по сей день), на момент начала работы Думы две фракции – «Демократический выбор России» (ДВР) и Партия российского единства и согласия (ПРЕС) – были пропрезидентскими, четыре – КПРФ, ЛДПР, «Яблоко» и Аграрная партия – оппозиционными, остальные – Демократическая партия, «Женщины России», а также группа НРП – центристскими. В то же время по оси поддержки или оппонирования рыночных реформ расклад был иным, и к этому добавлялось негативное отношение всех фракций, даже коммунистов и аграриев, к партии Жириновского как правопопулистской. Единственным вариантом распределения думских постов в такой ситуации оставалось «пакетное соглашение», для чего потребовался свой механизм торга. И в этом процессе думцы проявили прагматизм и «институциональную креативность».

Во-первых, за рамки «пакета» был выведен «главный приз» – пост спикера. Только в первой Думе его не получил представитель самой крупной фракции – «проельцинской». ДВР вряд ли согласилась бы отдать этот пост многочисленным по составу оппозиционным фракциям. Компромиссным кандидатом стал И. Рыбкин – коммунист, избранный по списку Аграрной партии и считавшийся умеренным политиком (его первым заместителем стал упоминавшийся выше М. Митюков от ДВР).

Во-вторых, была разработана сложная «балльная» система, в которой оценивался пост председателя каждого комитета, и каждая фракция могла претендовать на столько постов (исчисленных в баллах), сколько депутатских мандатов она имела. Чтобы этот процесс не зашел в тупик, пришлось пойти на значительное увеличение числа комитетов в Думе. Вместо изначально планировавшихся восьми в первом созыве палаты образовалось 23 комитета.

В четвертом и последующих созывах Думы в «торге» по поводу раздела постов более не было необходимости: у одной фракции имелось уверенное большинство и она сама принимала решения (причем разные в разных созывах) о разделе постов. Однако число комитетов в Государственной Думе остается большим. По мировой практике, в большинстве парламентов число постоянных комитетов по законотворчеству колеблется между дюжиной и двумя десятками. В российской же Думе, как ни парадоксально, число коми-



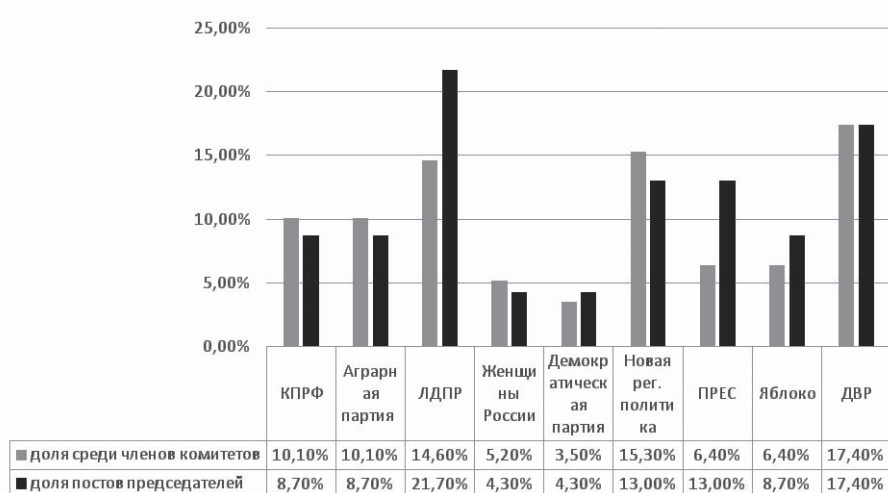
тетов достигло максимума – 32 – в пятом созыве, в котором у одной партии было квалифицированное большинство, после чего несколько снизилось.

В действующем – седьмом – созыве Думы 26 постоянных комитетов.

«Торг» затянулся на неделю, но в итоге завершился удовлетворившим все фракции компромиссом. Как показано на диаграмме 1, доля председательских постов у большинства фракций близка к доле их мандатов в составе палаты. Впрочем, расхождения имеются, что объясняется неравным «весом в баллах» разных председательских постов: очевидно, что фракции имели разные приоритеты в законодательной деятельности и в первую очередь «инвестировали» в те комитеты, в которых планировали наиболее активную работу.

Диаграмма 1

### Распределение постов председателей комитетов



В-третьих, описанный «торг» может выглядеть не просто прагматичным, но даже циничным, но на самом деле в нем и проявлялись рациональные политические соображения и забота о профессиональной компетенции. Так, В. Жириновский стремился получить для своей фракции пост председателя комитета по международным делам, но столкнулся с редким для Первой Думы единодушием всех остальных фракций, не желавших отдавать этот пост представителю партии, которая тогда казалась радикальной именно по международной повестке. В итоге все остальные фракции поддержали на этот пост кандидатуру недавнего на тот момент посла России в Вашингтоне В.П. Лукина от фракции «Яблока», а «под ЛДПР» был создан и просуществовал не один созыв комитет Думы по геополитике, оказавшийся предсказуемо малоактивным и маловлиятельным.

И впоследствии, если на середине срока работы освобождался пост председателя комитета, желание его фракции заместить ушедшего своим же представителем удовлетворялось не автоматически, а лишь после обсуждения профессионального опыта и компетентности нового кандидата.

«Пакетный принцип» распределения постов применялся также во втором и третьем созывах Думы, но по-разному. Если во второй Думе он был практически аналогичен первой (разумеется, при другом наборе фракций и раскладе сил), то в третьей сработал не «большой пакет» (то есть согласие всех фракций и групп), а «малый», когда большинство, требуемое для одобрения пленарным заседанием распределения председательских постов, образовали столь разные по политическим ориентациям силы как «Единство» и КПРФ

(со своими аграрными союзниками), распределившие между собой все посты. Впрочем, это ситуативное распределение просуществовало всего два года. В апреле 2002 года, после того как в Думе сложилась коалиция «четверки» – фракций «Единство» и «Отечество – вся Россия» и групп «регионалов» и «Народный депутат» (в следующем созыве уже ставшая «Единой Россией»), это соглашение было пересмотрено и некоторые из коммунистических председателей комитетов лишились своих постов.

С четвертого по нынешний седьмой созыв «Единая Россия», имевшая большинство в палате, не нуждалась в пакетных соглашениях с другими фракциями для распределения постов. Но в нынешнем и предыдущем созывах эта фракция сознательно уступала часть председательских постов своим оппонентам, чтобы вовлечь их в конструктивную законотворческую работу (и, кстати, комитет по международным делам в нынешней Думе возглавляет представитель ЛДПР). Впрочем, большинство в палате означает, что в любом случае законопроект, вышедший из комитета, станет законом только в том случае, если он будет приемлем для партии большинства.

### **Дисциплина депутата: убеждение или принуждение?**

Противоречие между свободой действия в соответствии со своими убеждениями и соблюдением партийной дисциплины носит объективный характер и стоит перед любым депутатом в любом парламенте. В зрелых политических системах это противоречие разрешается политической практикой: риски раскола в партии признаются слишком высокими, а потому нарушения дисциплины носят единичный и исключительный характер. В молодых же демократиях опыт и ответственность депутатов накапливаются постепенно, а потому на ранних этапах перед руководителями партийных фракций стоит серьезная проблема поддержания дисциплины голосования и недопущения «перебежек» депутатов из фракции во фракцию.

#### *Международный опыт*

В современной Европе (равно как и Северной Америке) жесткие законодательные ограничения свободы действий депутата (часто упрощенно именуемые «императивным мандатом») считаются недемократичными и несовместимыми с духом парламентаризма [1]. В то же время в странах с монополией власти коммунистических партий заимствована из практики СССР возможность отзыва депутатов «за утратой доверия» – такие положения и сегодня содержатся в конституциях КНДР, Вьетнама, КНР, Кубы. Однако и за пределами «коммунистического мира» есть примеры, когда нарушения дисциплины голосования или переход депутата в другую фракцию несут риски принудительного лишения мандата. В то же время ряд посткоммунистических стран (Армения, Литва, Румыния, Хорватия, Словения) специально оговаривают в законодательстве право депутатов на свободу от давления партий.

Законодательные нормы, принуждающие депутатов к соблюдению дисциплины, вводились на ранних этапах демократии в целом ряде стран. Однако в европейских странах (Португалии, Сербии, Черногории) с консолидацией партийной системы эти ограничения отменялись или смягчались. В Испании подобные ограничения были конституционно запрещены, поэтому острую проблему «перебежек» пришлось решать неформальной практикой: в 1998 году тринадцать парламентских партий заключили пакт (*Pacto antitransfugismo*), в котором обязывались не сотрудничать с депутатами, покинувшими свои фракции.

В то же время в ряде неевропейских демократий, следующих британской парламентской традиции (Индия и другие страны Индостана, ЮАР), право императивного мандата прописано детализированно и действует в полную силу. Обратим внимание, что во всех этих случаях от партийной дисциплины зависит устойчивость исполнительной власти, формируемой парламентским большинством.

По той же причине две бывшие республики СССР – Киргизия и Украина – ввели жесткое регулирование партийной дисциплины после того, как перешли к полупрезидентской форме правления, в которой кабинет министров формируется парламентским большинством. Проблема вполне реальная: в третьем и четвертом созывах Верховной Рады (1998–2006) 60% депутатов меняли фракционную принадлежность по крайней мере один раз [1, р. 7].

Таким образом, жесткое законодательное регулирование партийной дисциплины оказывается характерным либо для переходных периодов, когда партии еще смогли или не успели выработать собственные механизмы «внутрипартийной демократии» или партийной дисциплины – и тогда со временем эти нормы смягчаются, либо для стран с затяжной нестабильностью политической и парламентской жизни, когда ограничивать эту волатильность приходится нормами позитивного права. В остальных же случаях законодательство исходит из общедемократического принципа свободы действий и решений народных избраний и оставляет регулирование внутрифракционной деятельности на усмотрение партий.

В России сами фракции с первого созыва Думы оказались в состоянии обеспечить партийную дисциплину. Обратимся к данным опросов депутатов, проводившихся в те годы нашим Центром политических технологий<sup>1</sup>.

В трех первых созывах Думы практика выработки фракцией позиции для дисциплинированного голосования была распространена примерно в одинаковой степени: ответы «как правило» (общая позиция фракцией вырабатывается) составляли абсолютное большинство: их доля не сильно менялась (от 54% в первой Думе до 58% в третьей). При этом большинство депутатов считало такой порядок нормальным – об этом свидетельствует то, что на вопрос «как часто нужно принимать решение о дисциплинированном голосовании?» большинство (57%) ответили: «как сейчас», и лишь 23% высказались за более частое принятие обязательных для депутатов решений.

На основе данных опроса нами был рассчитан – для депутатов первого созыва Думы – «индекс партийной дисциплины»<sup>2</sup>. Расчеты свидетельствуют, что партийная дисциплина во всех фракциях была достаточно высокой. Близкие к максимуму показатели отмечены у партий «старой политической культуры», среди депутатов которых было много представителей прежней федеральной и региональной номенклатуры – КПРФ, Аграрная партия и ПРЕС. Еще выше он оказался у ЛДПР – партии не «номенклатурной», но отличавшейся жестким лидерским стилем. Напротив, в двух фракциях с либеральной идеологической позицией (заметим, не связанной с прежней «политической культурой») индекс дисциплинированности оказался существенно ниже, но все же достаточно высоким, чтобы говорить о наличии в этих фракциях механизма выработки и реализации единых решений

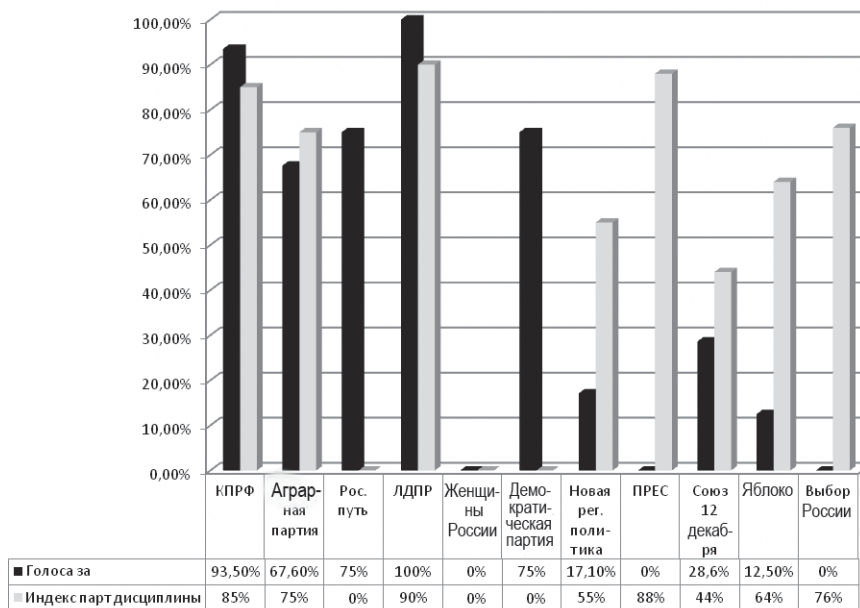
<sup>1</sup> ЦПТ проводил опросы в течение первых сессий трех первых созывов Государственной Думы. В каждом опросе участвовало около 200 депутатов, относительно репрезентативно представлявших все фракции и группы, одномандатников и «списочников». Основные результаты исследований представлены в книге [2].

<sup>2</sup> Рассчитывался на основе ответов на вопрос: «Как часто в вашей фракции происходит выработка позиции, которой фракция должна придерживаться при голосовании?» Ответы «как правило» засчитывались с коэффициентом 1, и к этому показателю добавлялась с коэффициентом  $\frac{1}{2}$  доля ответов «только в особо важных случаях». По фракциям «Женщин России» и ДПР расчет не проводится из-за малого размера выборки.

по голосованиям. Еще ниже – ожидаемо – этот индекс в депутатских группах НРП и «Союз 12 декабря», «горизонтальных» объединениях одномандатников, не имевших руководства в виде лидеров партийных списков.

Диаграмма 2

### Позиции депутатов по вопросу партийной дисциплины



Тем не менее вопрос о «принуждении к дисциплине» в российском парламентаризме возник достаточно быстро. Это произошло в феврале 1994 года, когда два депутата вышли из фракции ЛДПР. В. Жириновский отреагировал бурно, обвинив их едва ли не в преступлении, и потребовал введения императивного мандата – права фракции заменить депутата, избранного по списку, в случае неподчинения решению фракции. В первых консультациях лидер ЛДПР заручился поддержкой своей инициативы со стороны нескольких фракций – КПРФ, АПР, а также ДВР и Демократической партии, то есть сама идея законодательного инструмента поддержания дисциплины пользовалась популярностью (и, как указано выше, не противоречила собственным воззрениям большинства депутатов). Однако критически важным оказался политический момент: лидерский стиль В. Жириновского заставил либеральные и пропрезидентские фракции задуматься о том, насколько сильную власть получает в таком случае лидер фракции, и они осознали, что это отвечает в первую очередь интересам их оппонентов – фракций с «номенклатурной политической культурой».

Именно это противостояние политических культур предрешило исход голосования по законопроекту ЛДПР об «императивном мандате»<sup>1</sup>. ЛДПР, КПРФ и Аграрная партия отдали подавляющее большинство голосов «за», причем меньше всего – аграрии, во фракции которых было больше одномандатников, не желавших слишком жесткого принуждения к дисциплине (в этой фракции индекс дисциплины выше, чем реальное голосование). Не изменила свою изначальную позицию в поддержку законопроекта и небольшая по раз-

<sup>1</sup> Голосование состоялось в марте 1994 года в пакете с рядом других инициатив ЛДПР по регулированию порядка работы Думы: разрешение на формирование малых депутатских групп, ограничение права внесения поправок «с голоса» на пленарных заседаниях Думы. Данные приводятся по: [3, р. 47–49].

меру фракция Демократической партии (хотя ее никак нельзя отнести к «номенклатурным» по политической культуре).

Напротив, либеральные фракции проголосовали «против». Ожидаемо мало голосов за законопроект дали и объединения одномандатников. Провал инициативы ЛДПР был предreshен благодаря двум факторам. Во-первых, фракция ПРЕС, несмотря на свою «номенклатурную повадку», проголосовала по политическому мотиву – против предложения от «антипрезидентских фракций». Во-вторых, центристская фракция «Женщин России» также не поддержала законопроект. Как и во многих других голосованиях в первом созыве Думы, судьбу законопроектов решал именно центр, который присоединялся к одному из двух «крыльев» – президентскому или антипрезидентскому (но чаще к первому), либеральному или «реставраторскому». В итоге законопроект ЛДПР не был одобрен.

На многие годы вопрос о законодательном регулировании депутатской дисциплины ушел из повестки дня Государственной Думы. Единственное ограничение свободы действий депутата, введенное в 2009 году [4], – запрет на выход депутата из фракции (в таком случае предусматривалось лишение мандата). Эта законодательная норма, аналоги которой встречались и в других странах (например, Сербии и Черногории) решала одну из двух проблем депутатской дисциплины – лишала депутатов возможности менять свою партийную принадлежность в текущем созыве парламента, но никак не ограничивала свободу голосования (и других видов депутатской деятельности), а потому не являлась «императивным мандатом».

Однако в шестом созыве Думы – в 2014 году – проблема встала по-новому. Сразу двое депутатов фракции «Справедливая Россия» оказались фигурантами уголовных расследований (суть которых в данном контексте не рассматривается). Еще ранее та же фракция сталкивалась с нарушениями дисциплины голосования со стороны нескольких своих депутатов. Это побудило лидеров фракции внести в апреле 2014 года законопроект, вводящий санкции за неисполнение депутатом своих обязанностей, среди которых предусматривалась и обязанность «соблюдать положение о фракции, в которой он состоит» [цит. по: 5] – то есть фактически был предложен «императивный мандат». Данный законопроект два года не получал движения в стенах Думы; из фракций благосклонно к нему отнеслась только ЛДПР, бессменный лидер которой выступал с аналогичной инициативой в первом созыве Думы. Однако в мае 2016 года – на последней сессии Думы шестого созыва – этот закон, правда, с принципиальными поправками был принят. Новые законодательные нормы предусматривают (ст. 4 п. 3.1), что депутат может быть лишен мандата «досрочно решением Государственной Думы по инициативе фракции, в которой он состоит... или по инициативе комитета, членом которого он является, в случае неисполнения в течение 30 и более календарных дней» обязанностей по участию в работе Думы или работе с избирателями<sup>1</sup>. Подчеркнем, что такие ограничения не тождественны «императивному мандату»: депутат не рискует потерять мандат в случае несоблюдения решения партии о конкретном голосовании или несогласованной с фракцией законопроектной деятельности.

Таким образом, российские парламентские партии столкнулись с вызовами и испытаниями на сплоченность и управляемость своих фракций, в большинстве – отнюдь не уникальных для опыта молодых демократий как на посткоммунистическом пространстве, так и за его пределами. России пришлось пойти на введение более детализированных формальных норм, регулирующих деятельность депутатов, чем в большинстве современных плюралистических парламентах. При этом как «на заре» парламентаризма, так и в недавние годы рос-

<sup>1</sup> Другие основания для лишения мандата (например, непредоставление декларации о доходах, занятие предпринимательской деятельностью) в данном контексте не рассматриваются, поскольку не имеют прямого отношения к партийной дисциплине и распространяются на всех депутатов и членов Совета Федерации, независимо от их принадлежности к партии.



сийские депутаты избежали крайности – не допустили введения «императивного мандата», который был бы заведомым выходом за рамки общедемократических норм современного парламентаризма, и в то же время решили конкретные проблемы, например, «перебежки» депутатов из фракции во фракцию или соблюдения дисциплины в прямом смысле – регулярного участия в работе парламента и взаимодействия с избирателями).

### **Идеология и законотворческая работа: кейс частной собственности на землю**

Российский парламентаризм рождался в эпоху острого, даже антагонистического идеологического противостояния. Добавим: противостояния, в котором в законодательной власти сторонники реформаторской позиции отнюдь не были в большинстве в первых двух созывах, да и в третьем такое большинство сложилось постепенно. Несмотря на это, именно в первых двух созывах Думы было практически полностью заполнено законодательное поле, регулирующее экономическую и социальную деятельность. Однако и к третьей Думе оставался законодательно не решенным один из коренных вопросов – отмена советского запрета на частную собственность на землю, в том числе сельскохозяйственного назначения.

Как утверждал опытный депутат от пропрезидентского «Нашего дома – Россия» А. Головкин [6], вопреки доминировавшему тогда мнению о «недоговороспособности» оппозиции при умелой работе через Думу можно провести практически любой законопроект, кроме – по словам депутата – закона о частной собственности на землю. Дело в том, что эта проблема помимо очевидного «прикладного» значения для экономики имела и важную идеологическую составляющую. Неприятие частной собственности на средства производства было одной из главных политических позиций КПРФ и их союзников из Аграрной партии; а земля (*матушка, кормилица*) имела еще и мифологизированный смысл для общества, на памяти живущих поколений которого еще были недоедание, рационирование продуктов питания, да и низкий уровень жизни в 1990-х годах.

Жесткое противодействие КПРФ попыткам власти законодательно разрешить частную собственность на землю – не «недоговороспособность» этой партии. Как уже указывалось, именно за первые два созыва Думы было принято подавляющее большинство законодательных актов, регулирующих рыночные отношения, и депутаты левых фракций были активными участниками законотворческого процесса. Компартия претерпевала постепенный (не завершенный и поныне) процесс эволюции от идеологической *ленинистской* партии в парламентскую *программную* партию (в терминах типологии партий по Гюнтеру – Даймонду [7, р. 167–199]). Однако естественный для конца XX века процесс ослабления идеологической жесткости партий, как правило, подразумевает сохранение ими своих главных «идейных мифов» и идеологических символов, чтобы не утратить лояльность избирателей [8, с. 475]. КПРФ – единственная в России «старая» партия, в истории которой «земельный вопрос» занимает важное место. Поэтому жесткость позиции КПРФ по «земельному вопросу» вполне объяснима.

Еще во второй Думе правительство Е. Примакова (первым заместителем которого был представитель КПРФ Ю. Маслюков) предложило законодательную поправку, которая – через отсылочные нормы к другим будущим законам – открывала возможность частной собственности на землю. Однако попытка Г. Зюганова получить одобрение фракцией этой инициативы столкнулась с принципиальным сопротивлением, которое возглавил депутат – академик ВАСХНИЛ В. Шевелуха. В итоге этот законопроект так и не дошел до рассмотрения.

В наших опросах депутатов проблема частной собственности на землю оставалась самой поляризующей политической спектр. Именно данные опросов позволяют объяснить и отследить, как норма о частной собственности на землю все же стала законом. Даже в третьем созыве разброс мнений между крайними точками политической шкалы – соответственно,

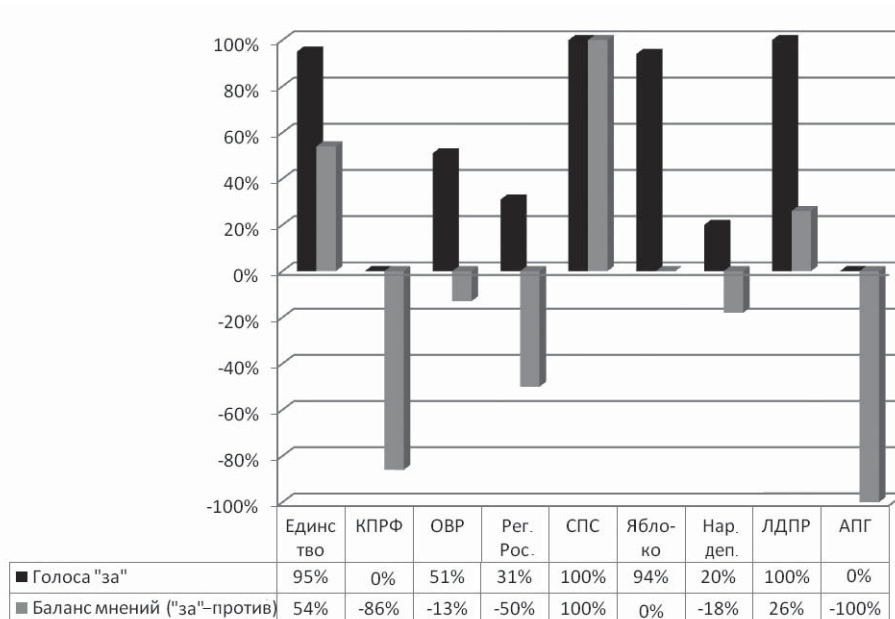


аграриями и СПС – близок к абсолютному максимуму (195 пунктов по шкале от +100 до –100). Однако в оппозиции к частной собственности на землю, по данным опроса, оказались не только «левые» депутаты, но и больше половины членов фракций и групп ОВР, «Регионов России» и «Народного депутата», а также значимые доли депутатов от «Яблока», ЛДПР и «Единства». И лишь в СПС частная собственность на землю поддерживалась всеми членами фракции. Депутаты – как представители своих избирателей – следовали инерции общественных настроений, по-прежнему негативно воспринимавших идею купли-продажи земли.

В третьей Думе к исходу первого года работы уже складывалась «четверка» проправительственных фракций и групп, а потому на голосование 20 декабря 2000 года была вынесена поправка к статье 17 Гражданского кодекса, вводящая право купли-продажи земли. Однако в тот день она не набрала большинства голосов: «за» проголосовал лишь 201 депутат. Дело в том, что голосование по этому символически «заряженному» вопросу определялось двумя разными мотивами – идейными воззрениями депутатов и их позиционированием относительно президентской власти (диаграмма 3).

Диаграмма 3

### Позиции депутатов по вопросу о частной собственности на землю



– У трех депутатских объединений жесткая идеологическая позиция депутатов совпала с политическим позиционированием. Консолидированно проголосовали СПС – «за», КПРФ и Аграрно-промышленная группа – «против».

– Из четырех провластных объединений лишь «Единство» консолидированно проголосовало «за», в остальных трех не было даже простого большинства в поддержку законопроекта – идейная позиция депутатов оказалась сильнее политического позиционирования в поддержку власти.

– Практически консолидированно законопроект поддержали две фракции – ЛДПР и «Яблоко». Ни те, ни другие – несмотря на наличие разных мнений по этому вопросу во фракциях – не сочли невозможным голосовать по символически значимому вопросу одинаково с коммунистами. В большинстве ситуаций в третьем созыве Думы присоединение либералов и ЛДПР к позиции исполнительной власти гарантировало успех законопроекта. Но «идеологический» вопрос стал исключением: многие депутаты не решились идти против инерционных

настроений, доминировавших в общественном мнении. Спустя месяц эта же поправка набрала большинство голосов, причем в основном благодаря изменению позиции «Народного депутата» и более высокой консолидации голосов в ОВР и «Регионах России». То есть во втором случае идеологическая позиция уступила место прагматично-политическому мотиву: нанести поражение коммунистам и их союзникам по символически значимому для тех вопросу.

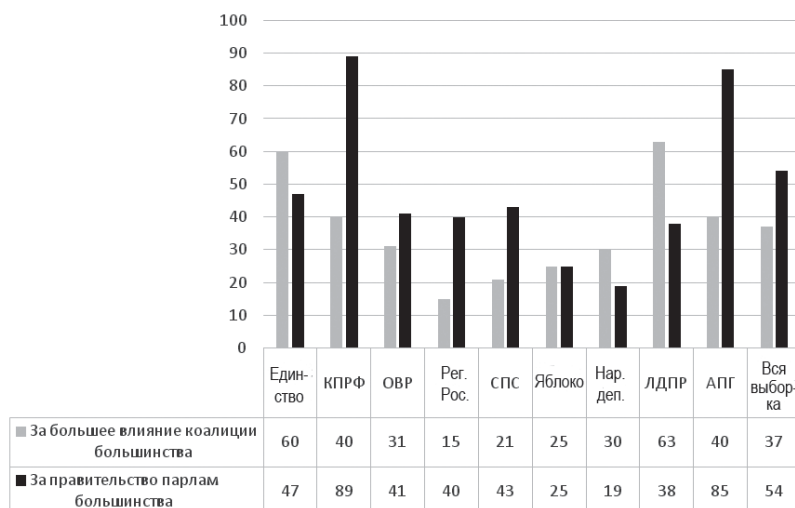
### Нулевое чтение

Процедура, получившая название «нулевое чтение», родилась в российском парламенте в 2002 году, на девятом году работы, хотя согласование позиции правительства с лояльными ему политическими партиями в парламенте – обычная и естественная практика как для парламентских, так и президентских политических режимов. Дело в том, что в первых двух созывах Думы правительство опиралось на парламентское меньшинство, которое по важнейшим вопросам поддерживало правительственные инициативы автоматически – а договариваться приходилось с оппозицией и центристскими силами. Так утверждались в первых двух созывах и федеральные бюджеты.

Однако в третьей Думе сложилась уже упоминавшаяся «четверка», голосов которой хватило бы для утверждения бюджета даже без поддержки других фракций. И когда правительство внесло в Думу проект бюджета, опытные законодатели из «четверки» потребовали учета своих интересов, угрожая отказать в противном случае в поддержке законопроекта в первом чтении. Правительство согласилось провести консультации, и скорректированный по их итогам проект повторно утверждался на заседании кабинета. В последующие годы подобная процедура стала рутинной, и Министерство финансов заблаговременно готовило «план уступок» в ходе нулевого чтения, точнее, заранее изучало возможные запросы депутатов. Практика таких согласований постепенно распространилась и на другие правительственные инициативы, то есть взаимодействие исполнительной власти с лояльным большинством в парламенте приобрело регулярный характер.

Диаграмма 4

Позиции по вопросу политического влияния фракций



Данные опросов ЦПТ позволяют уточнить мотивацию парламентариев. Как явствует из диаграммы 4, депутаты «четверки» стремились к расширению своего влияния, но не властных полномочий Думы, иначе говоря, были лояльны президенту, но вместе с тем хотели иметь институциональные возможности для отстаивания своих интересов – в том числе вполне естественных и «цивилизованных» возможностей лоббировать в пользу сво-

их регионов и избирателей. Напротив, левые фракции уже ощущали себя меньшинством, но при этом продолжали отстаивать идею «правительства парламентского большинства», то есть ослабления исполнительных полномочий президента.

Подчеркнем: стремление отстаивать партикулярные интересы (территории, сегмента электората, отрасли) – неотъемлемая часть политической идентичности и поведения члена парламента, и для реализации таких интересов необходимы как официально установленные, так и неформальные процедуры, такие как кулуарные консультации союзных политических сил: достигнутое в этих консультациях взаимопонимание облегчает бюджетный процесс, минимизирует политические риски, на что еще в те годы указывал один из лидеров «четверки» В. Володин [9]. Хотя конституционные юристы указывают на то, что формально – по букве Бюджетного кодекса – «нулевое чтение» противоречит одному из важнейших принципов бюджетного процесса – принципу последовательного вступления в процесс законодательной и исполнительной власти или разграничению компетенции между законодательной и исполнительной властью в бюджетном процессе [10, с. 47–57]. Однако на самом деле неформальный характер консультаций не составляет нарушения ни буквы, ни духа закона, а политическая целесообразность согласования очевидна.

В настоящее время термин «нулевое чтение» приобрел более широкое значение. Так стали называть любые публичные или экспертные обсуждения предполагаемых нормативных актов, часто подобный термин используется в деятельности Общественной палаты РФ. Отметим, однако, принципиальное отличие: думское «нулевое чтение», разумеется, имеет и экспертную составляющую – анализ качества законопроекта, но главным в нем является согласование интересов с парламентариями, голосами которых этот законопроект принимается.

\*\*\*

Четыре рассмотренных выше примера различны по предмету деятельности депутатов, датам и конфигурации коалиций «за» и «против» того или иного решения. Однако в них прослеживаются и общие черты.

Во-первых, каждая из описанных ситуаций была новой, не имевшей прецедентов, и депутаты искали решение, исходя из понимания своих интересов и политической ситуации.

Во-вторых, на старте рассмотрения каждого из описанных вопросов исход этого рассмотрения не был заведомо предрешен. Отсутствовала и доминирующая сила, которая могла бы навязать свое решение. Коалиции «за» и «против» складывались по мере обсуждений и споров, в которые (за исключением последнего кейса) были вовлечены все представленные в Думе политические силы. Решения рождались в конкуренции в соответствии с осознанными политиками интересами.

В-третьих, все решения имели важные институциональные последствия: рабочая структура Думы, воспроизводящаяся (разумеется, с существенными вариациями, но по тем же принципам) во всех последующих созывах; рамки законодательного регулирования – достаточно жесткие, но не достигающие того максимума, за которым нарушается базовый принцип свободы депутатской деятельности; решение болезненного вопроса, позволившее поставить развитие сельского хозяйства на современную рыночную основу, выработку алгоритма взаимодействия исполнительной власти с союзными себе силами в парламенте.

В-четвертых, как свидетельствуют данные опросов депутатов, во многих случаях они голосовали в соответствии со своими убеждениями, но были и исключения, которые вполне поддаются интерпретации в контексте политической борьбы, которая разворачивалась в Думе по конкретным вопросам.



В совокупности все эти выводы складываются в картину *институционального творчества*, на которое современный российский парламентаризм оказался способен практически с первых дней своего существования, и которое, надеемся, продолжится и во второй четверти века и истории российского парламента.

## Литература

1. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission). Study No 488/2008. Report on Imperative Mandate and Similar Practices. Venice, 2009. 14 March.
2. Макаренко Б. Homo deputatus в парламенте и политике: анализ опросов кандидатов и депутатов Государственной Думы. М.: ЦПТ, 2001.
3. Smith S. and Remington T. The Politics of Institutional Choice: The Formation of the Russian State Duma. Princeton University Press, 2001.
4. Федеральный закон от 12 мая 2009 года № 94-ФЗ.
5. Ведомости. 2014. 21 апреля.
6. Материалы интервьюирования депутатов Государственной Думы Центром политических технологий в 1997 г. Архив автора.
7. Gunther R. Diamond L. Species of political parties: A new typology // Party politics. Cambridge, 2003. Vol. 9. № 2.
8. Липсет М. Политический человек: Социальные основания политики. Расширенное издание: пер. с англ. Е.Г. Генделя, В.П. Гайдамака, А.В. Матешук. М.: Мысль, 2016.
9. «На нуле»: Вице-спикер Государственной Думы Вячеслав Володин о некоторых особенностях российского законодательства // Российская газета. 2004. 6 июля. № 142.
10. Болтинова О.В. «Нулевое чтение» проекта федерального закона о федеральном бюджете в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 1 (86).

*Аннотация.* Статья представляет собой четыре кейс-стади, анализирующие успешный опыт институционального строительства функционирования Государственной Думы. Первый – опыт межфракционного соглашения о принципах и процедурах раздела руководящих постов в Думе, предусматривающей фактически «раздел власти» и учет интересов разных фракций. Второй – поиски решения актуальной для «молодого парламентаризма» проблемы обеспечения партийной дисциплины, при этом Думе всегда удавалось найти решения, избегающие чрезмерной жесткой регламентации, и в то же время поддерживающие эту дисциплину на приемлемом уровне. Третий – сложное создание межфракционной коалиции для принятия политически и символически значимого решения о введении частной собственности на землю. Четвертый – установление практики предварительного согласования важнейших правительственных законодательных инициатив с фракциями большинства до формального внесения законопроекта («нулевое чтение»). Из четырех кейсов, относящихся к разным годам и созывам Думы, по трем анализ завершается характеристикой сегодняшнего состояния описанной институциональной процедуры. Делается вывод, что общие черты данных кейсов – конструктивный и креативный подход законодателей к решению проблемы и – при непредрежденном на старте результате – успешное внедрение и закрепление выработанной практики.

*Ключевые слова:* парламентаризм, Государственная Дума, политические институты, политические партии, законотворческий процесс.

Boris I. Makarenko, PhD in Political Science, President, "Political Technologies Centre" Fund, Professor, National Research University "Higher School of Economics". E-mail: bmakarenko@yandex.ru

### **Russian Parliamentarism: the Experience of the Institutional Creative Work**

*Abstract.* The article consists of four case-studies, analyzing examples of building procedures and institutions of the parliament work. The first one deals with the experience of inter-faction agreement on principles and procedures of distribution of leading positions in the Duma among party factions, providing the actual power-sharing arrangement and respect of factions' interests. The second describes the attempts of the "young parliamentarism" to solve the relevant problem of "party discipline". It needs to be said that Duma has proved to be able to avoid excessive regulation of the issue, ensuring at the same time reasonably high discipline. The third case describes the difficult process of building an inter-factional coalition to ensure the passage of the politically and symbolically important law on private property of agricultural land. The fourth case examines the practice of coordination between the cabinet and Duma majority factions on important government-initiated bills prior to their formal introduction to Duma ("zero reading"). For three out of the four cases, related to different Duma convocations and different years, an updated analysis of the current status of the same practice or procedure is provided. The overall conclusion is that all the cases are characterized by instrumental and creative approach of Duma members to the problems, and though the outcome was never predetermined, effective and lasting solutions.

*Keywords:* Parliamentarism, State Duma, Political Institutions, Political Parties, Legislative Process.



## Российский парламентаризм как воля и представительство

**Депутат** (от лат. *deputatus* – посланный) – лицо, выбранное гражданами в органы власти (часто в законодательную/представительную власть). Депутатом можно стать при выборах по партийным спискам или выборах из списка кандидатов в округах по территориям. Задачей депутата, как правило, является представление интересов избирателей во властных структурах, защита их прав, закрепленных в Конституции и законах.

*Википедия*

Представительное правление – инструмент, на котором могут играть лишь превосходные музыканты, настолько он труден и капризен.

*К. фон Меттерних*

У российского парламентаризма диковинная судьба. В основе его две функции. Первая – Совет: обдумывание и обсуждение совместных решений (Боярская дума, Избранная Рада, Верховный тайный совет). Вторая – Собрание: от общего сбора всех крестьян или мещан (сельский сход, вече) до съезда посланцев (депутатов) со всех концов земли (Земский собор). Воля, кодифицируемая в законах, и представительство народных интересов и чаяний.

После революции 1917 года, этого апофеоза идеологии парламентаризма («Вся власть Учредительному собранию!»), и после разгона этого самого Учредительного собрания (под лозунгом «Вся власть Советам!») отечественный парламентаризм достиг абсолютной символической победы: впервые в истории самоназвание органов народного представительства – Советов – стало не только характеристикой власти (советской власти), но и (непереводимым – *Soviet*) географическим топонимом и этнонимом (Советский Союз, советский народ, советские люди), вытеснившим русскую (российскую) идентичность, которая спряталась за употреблением слов «Россия» и «Советский Союз» (а не РСФСР) в качестве синонимов.

«Парламентаризм» времен перестройки и последовавшей за ней катастрофы – опять же под лозунгом «Вся власть Советам» и с передачей всей полноты политического суверенитета Съезду народных депутатов сначала СССР, а потом и РСФСР – стал основной площадкой и основным механизмом демонтажа советской власти и Страны Советов

Юрьев Дмитрий Александрович, политолог. E-mail: [yuriev.da@gmail.com](mailto:yuriev.da@gmail.com)



в целом. Чтобы затем преобразоваться в постсоветский парламентаризм, регулируемый суперпрезидентской Конституцией Российской Федерации, родившейся в один день с первыми многопартийными парламентскими выборами в новой России.

Тот парламентаризм, юбилей которого мы отмечаем сегодня, тоже прошел извилистый путь от буйной оппозиционной вольницы, вставлявшей палки в колеса несущейся под откос телеги радикального реформизма, до законопроизводительной силы, злокозненно обзываемой за свои производственные мощности, скажем так, гиперактивным печатающим устройством.

«Парламентские эпохи» русской истории XX–XXI веков совсем не похожи одна на другую. Но все они так или иначе определяются двумя факторами: уровнем и реальностью парламентских полномочий в сферах законотворчества и контроля.

В чем специфика парламентаризма именно русского? Наверное, в том, что первый русский законодательный орган, Государственная Дума, как и ее исторические предшественники, был неразрывно сцеплен с институтом самодержавия. Кстати, Дума была всего лишь нижней палатой в системе законодательной работы – роль верхней палаты исполнял Государственный совет, торжественный (см. картину Репина) полупредставительный орган, состоящий наполовину из назначаемых монархом сановников, а наполовину – из избранных по пяти разрядам от различных сословий и групп представителей.

Впрочем, и впоследствии – несмотря на все конституционные новации – власть в СССР и в Российской Федерации осталась в каком-то смысле самодержавной, точнее – консолидированной. И формат представительства народных интересов в этом смысле всегда оставался и остается форматом более или менее эффективного контроля за властью как таковой (а не исполнительной или судебной), за единым политико-бюрократическим организмом, за властной вертикалью, какой бы она ни была: самодержавной, номенклатурной или суверенно-демократической.

Именно поэтому судьба русского парламентаризма до сих пор находится в неопределенном состоянии, в виде эдакого парламентаризма Шредингера: он одновременно и существует, развиваясь и возрастая на благо страны, и не существует, оставаясь пиаровским муляжом. Ну и – как это принято в квантовой механике – может в любой момент перейти в определенное состояние и остаться в истории либо в одном, либо в другом качестве.

## **XX век начинается: от Государственной думы к Учредительному собранию**

На протяжении XIX века идеи парламентаризма воспринимались консервативным истеблишментом Российской Империи в штыки: все они, от видных государственных деятелей до мыслителей и писателей, считали парламентский дух отравой для российского государственного организма. В свою очередь хорошее лицо прогрессисткой общественности презрительно морщилось при виде этих самых консерваторов – мракобесов и обскурантов, – не способных понять очевидного и уже давно осознанного в Передовых Странах: парламентарная власть хороша безусловно и должна быть учреждена безальтернативно.

Битва положительно прекрасных (по определению Чернышевского) людей и своры (по определению Лермонтова) псов и палачей, разрешившаяся 17 октября 1905 года неполной и неокончательной победой идеи народного представительства, между тем протекала в очень своеобразной атмосфере. Обскурантистскую линию проводили душители свободы, простершие над Россией совиные крыла, и прочие царские сатрапы. Правда, почему-то именно этими сатрапами был реализован один очень интересный царский стартап – освобождение крестьян.

Правда, оные сатрапы, открыв дорогу колоссальным изменениям и – потенциально – фантастическим шансам России, почему-то сразу испугались, запрыгали скок-вперед, два-поскок назад, прикрикнули на своих собственных реакционеров, шикнули на своих собственных прогрессистов и оставили поле боя рыцарям прогресса.

С этого момента идеи прогресса не знали границ, а слабые пока силы прогресса решали частные задачи – то царя (которого стартап) взорвут, то генерала кокнут, то губернатора пришьют, впрочем, пока без особой массовости. С этого момента люди со светлыми лицами принялись канонизировать цареубийц, бандитов, террористов и правильных псов и палачей, потому что они кого надо рвут и казнят.

Борьба сил прогресса и слабостей реакции нарастала обратно пропорционально успехам царской модернизации. Проблуждав по пореформенной пустыне чуть больше сорока лет, Россия пришла к Октябрю 1905 года. Как ни вились над нами враждебные вихри, темным силам не удалось остановить процесс марш-марш вперед 6 августа 1905 года и оставить за будущим всероссийским представительным органом исключительно законосовещательную роль. 17 октября случилось реальное (вроде как не окончательное, но с сакральной точки зрения необратимое) отступление от сущности самодержавия – «народному представительству» были переданы ограниченные, но все-таки законодательные функции.

Дальнейшая история четырех Государственных дум Российской Империи была историей парадоксального заката русского парламентаризма по мере нарастания его востребованности.

Идеология создателей «октябрьского режима» была понятна: создать систему полупринудительного примирения противостоящих друг другу волей – народной и самодержавной – на платформе Государственной Думы через полупринудительное формирование народного представительства таким образом, чтобы воля примирялась на позициях самых умеренных и аккуратных перемен.

Легко понять, что для «режима» принятые решения – о неравноправном (сословно-цензовом) представительстве, о непрямых выборах, о многочисленных «эксклюзивах» в законодательстве (предоставлявшем преференции одним группам избирателей и ущемлявшем другие иногда на совершенно произвольной основе) – представлялись верхом возможной монаршей милости, уступками на пределе возможного. В то время как для «сил прогресса» все обстояло ровно наоборот – при том, что в правоте своей они были не то что уверены: они были в тренде, они были иконами стиля и лидерами массовой политической моды.

Редкие «крутые» среди реакционеров – такие, как Столыпин, – сталкивались не только с ненавистью оппонентов и врагов. Их стеснялись самые что ни на есть свои, стеснялись как бы стилистически, из светской брезгливости, потому что «теперь так не носят».

Поэтому первый октябрьский парламентаризм в России был обречен на поражение.

Первые выборы в Государственную Думу прошли – по закону – недемократично. Хотя смотря с чем сравнивать. Семидесяти семи с лишним процентам населения страны – крестьянам – было выделено в думе сорок девять процентов представительских мест (раньше – несколько). Выборы проводились *по куриям* – так сказать, социально-профессиональным, сословным и национальным группам. Но представительство *от курий* было неравным. Однако ступенчатый характер выборов загонял их в системные рамки. К тому же выбирали не только «своих» в сословном смысле – выбирали ярких, тех, кто нравится, настоящих буйных (в хорошем смысле этого слова). И представители «низших сословий» в Думе оказывались в том же самом интеллигентском тренде. А интеллигентные, образованные и чуткие представители общественности – в своем тренде – легко выбирали амплу народных заступников. Первая Дума (27 апреля – 8 июля 1906 года) собралась воодушевленно, оказалась в существенной степени ка-

детской, выслушала Государя на первом заседании почтительно и сразу же пошла в разнос. Оппозиционная идеократия оказалась если (пока) не сильнее, то агрессивнее и харизматичнее государственного охранительства. Очень быстро возомнившая о себе *общественность* и ошарашенный неожиданной ее агрессией *царский режим* вошли в клинч. 8 июля Дума была распущена.

Вторая Дума собралась на первое заседание 20 февраля 1907 года. В ходе выборов были задействованы все возможности недемократической, неравной и нетайной избирательной системы. Выборы проходили на «площадках», предоставленных властями, возможности контроля за агитацией и голосованием, возможности индивидуального давления на выборщиков предоставлялись на всех этапах. Но состав Думы оказался еще более «левым», ее агрессивная борьба против Столыпина и в целом «царского правительства» приобрела почти революционную остроту, ряд депутатов был пойман за руку на прямой подрывной работе, а решительный Столыпин, опираясь на поддержку Государя, пошел ва-банк и организовал то, что потом называли не иначе как «третьеиюньским переворотом» [2].

Переворот или нет, но назвать то, что произошло, можно как минимум радикальной конституционной реформой.

Власть осознала, что общественные настроения, как они есть, определяются сегодня доминированием «прогрессистских» настроений, что проправительственные силы постоянно оправдываются и огрызаются, что решительные эволюционные преобразования системы давно перезрели, широко признаны в обществе и отвечают интересам государства, но отвергаются бюрократией по соображениям лениности, трусости и неамбициозности. В отличие, например, от современника императора Николая II – японского императора, Муцухито при жизни и Мэйдзи в вечности: колоссальные модернизационные преобразования в Японии, предопределившие ее прогресс и сегодняшнее мировое лидерство, вошли в историю как реставрация Мэйдзи (1868–1889), как борьба радикальных монархистов против прогнившего бюрократического режима узурпаторов-сегунов и за возвращение к истокам традиции и веры предков.

В России синергии традиций, монаршей воли и народного/сословного энтузиазма не случилось. *Охранительство* стало единственным смыслом государственной политической стратегии: футлярный лозунг «Как бы чего не вышло!» предопределил результат: не вышло ничего.

Третьеиюньская избирательная система – в соответствии с трендом, модой и господствующим настроением названная «бесстыжей» своим основным автором (sic!) – не оставляла никому никаких шансов. Помимо трехступенчатости и еще более неравного представительства курий (вместо 59 процентов мест выборщиков крестьяне вместе с рабочими получили теперь менее 25 процентов), возникла система своего рода куриального фильтра: два первых этапа выборов проводились «по куриям», на каждом этапе свои выбирали из своих. Но на решающем этапе выборов – на уровне губернского избирательного собрания – за кандидатов от каждой курии, в рамках их квот, голосовало все собрание в целом. То есть из числа «рабочих выборщиков» (10 процентов общего состава собрания) выбирали в депутаты по рабочей квоте 90 процентов «цензовых» выборщиков. Как бы чего не вышло – управляемость превыше всего.

Третья Дума – единственная – отработала весь отмеренный законом срок, с 1 ноября 1907 года по 9 июня 1912 года. Собравшаяся 4 декабря 1912 года Четвертая Дума растворилась в воздухе на пути к передаче полномочий Учредительному собранию – но об этом чуть позже.

Третья и Четвертая Думы, избранные по «бесстыжим» (то есть честно и последовательно недемократическим, созданным в интересах действующей власти) законам, оказались поразительно эффективными в сфере законотворчества.

Контролируемая правым большинством (при ведущей роли октябристов) Третья Дума стала своего рода технократическим институтом: достаточно быстро был накоплен необходимый опыт, сформирована методология законодательного процесса. Результат ошеломил современников – за пять лет работы в Третью Государственную Думу Российской Империи был внесен 2571 законопроект. Из них 2197 законопроектов были согласованы Государственным советом, утверждены царем и обрели силу закона.

Первые две (довоенные) из пяти состоявшихся сессий Четвертой Думы продолжились в том же духе гиперактивного производства законов. Законы, как правило, вносились правительством, касались мелких и частных вопросов и получили наименование «законодательной вермишели». Один из лидеров думских кадетов, Андрей Шингарев, говорил о «времени вермишели» так: «Скука в IV Думе напоминает состояние пассажиров поезда, застрявшего на глухой станции».

Чем больше становилось скуки, чем больше времени и энергии депутатского труда уходило в песок, тем больше накапливалось в умах и душах депутатов Думы, избранной по «бесстыжому» закону, изначально лояльной и «правооктябристской». Чем громче становилось бурление в умах, тем меньше власти хотелось со всем этим иметь дело. Чем дальше, тем больше находилось способов принимать важнейшие решения в обход Думы, иногда – в обход законодательства. Так, важнейший законопроект о бюджете на 1914 год, долго и подробно обсуждавшийся в Думе, был в конечном счете утвержден и опубликован не как закон, «одобренный Государственной Думой и Государственным Советом» (обычная в таких случаях формулировка), а как документ, подписанный царем и составленный лишь «согласно постановлениям» Государственной Думы и Государственного совета.

Возможности представлять своих избирателей, выражать их интересы и настроения становились все призрачнее. Потребности власти в совете и обдумывании решений стремились к нулю. *Воля и представительство* были разорваны между собой и переведены в режим самообслуживания – государство не нуждалось ни в том, ни в другом, а общество не могло получить от своих представителей ничего, кроме все более интенсивного соперничества.

Впрочем, 26 июля 1914 года Высочайший манифест о вступлении в войну был встречен воодушевленными аплодисментами, а лидеры большинства призвали с трибуны к сплочению «вокруг державного вождя». Но эйфории хватило ненадолго.

Сессии созывались императором теперь на короткое время, прежде всего для обсуждения и утверждения бюджета. Первое время депутаты активно и плодотворно занимались вопросами снабжения войск, некоторые привлекли свои серьезные финансовые и организационные ресурсы. Но чем дальше, чем меньше нуждалось в Думе правительство, но все больше – закипающая *общественность*. И чем дальше, тем очевиднее становился парламент главным институтом консолидации общественного протеста и межэлитных противоречий.

1 ноября 1916 года с думской трибуны Павел Милюков провозгласил свой знаменитый вопрос: «Что это – глупость или измена?», 16 декабря царь отправил Думу на рождественские каникулы, а Милюков пошел во пророки. «Мы переживаем страшный момент, – сказал он. – На наших глазах общественная борьба выступает из рамок строгой законности, возрождаются явочные формы 1905 года... Атмосфера насыщена электричеством. В воздухе чувствуется приближение грозы...» [3, с. 314].

Февральская революция обрушилась на Петербург в отсутствие царя, но в присутствии паники, насилия и хаоса. Все рушилось. Разношерстные протестующие не имели единого центра управления, а остаток государственной воли и народного представительства (и об этом все знали) можно было найти в одном месте – в Таврическом дворце. «Вмешательство Государственной думы, – совершенно точно отметил Милюков, – дало

уличному и военному движению центр, дало ему знамя и лозунг и тем превратило восстание в революцию, которая кончилась свержением старого режима и династии».

Самопровозглашенный 27 февраля 1917 года Временный комитет Государственной Думы во главе с председателем Думы Михаилом Родзянко на три дня взял на себя полномочия монарха. Под руководством Родзянко и по согласию с руководством Думы и военной верхушкой 2 марта была организована процедура принуждения Государя к отречению. Решением Временного комитета (напоследок утвержденным царем) было создано Временное – вплоть до созыва Учредительного собрания – правительство России: уже не монархии, еще не республики. Правительство, вся легитимность которого базировалось на ослабленной легитимности уходящей в никуда Государственной Думы.

### Власть Советов: к закату от рассвета

События, связанные с избранием и разгоном Учредительного собрания в ноябре 1917 – январе 1918 года, нанесли сокрушительный удар по российскому парламентаризму. Атмосфера гипертрофированных общественных ожиданий, «выстраданность» идеи Учредительного собрания всеми образованными и социально активными слоями общества, подлинно демократический – впервые в истории России – характер выборов в сочетании с фантастической легкостью и скоростью процесса уничтожения результата этих выборов, – все это вместе взятое породило эффект массовой «национальной фрустрации», последствия которой, скорее всего, не изжиты до сих пор.

Только на фоне этой глубочайшей дискредитации самого принципа демократического созидания власти мог возникнуть феномен «власти Советов», парадоксальнейшего политического явления новейшей истории.

С одной стороны, продолжая идеологическую линию преувеличения политической роли представительной власти как таковой, выстроенную в период борьбы за созыв Учредительного собрания, и манипулируя революционными лозунгами, призывающими передать всю государственную власть одной из структур революционного процесса – Советам, большевики – повторимся – превратили само слово «Советы» не только в идеологический символ новой государственности, но и – уникальный для топонимики случай – в основу для нового устойчивого географического названия («Советский Союз»), и – случай, уникальный для этнографии, – в основу самоназвания нового суперэтноса («советский народ») и наконец – в идеолого-психологический фундамент самоощущения «советского человека», в устах которого идиома «агитировать за Советскую власть» означала «говорить банальности, убеждать окружающих в чем-либо, и так для них совершенно очевидном».

С другой стороны, законодательно закрепив отмену принципа разделения властей и передачу власти представительным органам – Советам, большевики сосредоточили всю полноту реальной власти в структурах *внеконституционной* по существу *номенклатуры* КПСС, вывернув наизнанку саму сущность *представительной* власти. Вместо того чтобы представлять народные интересы и, основываясь на них, принимать ключевые решения государственной важности, система Советов превратилась в инструмент обратного представительства, в механизм продвижения имиджа «советской власти» в массы.

Парадоксально, что при этом представители партгосноменклатурной элиты, превратившей Советы в фикцию, а выборы – в процедуру, равносильную майской и ноябрьской демонстрациям, совершенно искренне самоидентифицировались как «советская власть».

Колоссальная энергия скрученной внутри «советской власти» пружины внутренних противоречий иерархической диктатуры, осознающей себя соборно-вечевой демократией, якобы стремящейся к полной анархии (упразднению государства), не могла не привести в



движение трудноуправляемые и не всегда понимаемые обществом процессы развития на социополитическом пространстве бывшего Советского государства.

В течение семидесяти лет существования «социалистической государственности» в рамках СССР сложилась система управления, называемая обычно «номенклатурной». Эта система управления основывалась на четкой структуре, строгой иерархии и жесткой системе негласных правил, которые носили действенный характер, в отличие от Конституции и законов, выполнявших декоративно-идеологические функции.

Номенклатурная система характеризовалась – если говорить предельно кратко и упрощенно – тем, что, с одной стороны, партийный комитет союзной республики, области, города находился в полном, беспрекословном подчинении у вышестоящего партийного комитета. С другой стороны, региональный (республиканский) комитет КПСС был основным и практически единственным каналом управляющего воздействия «федеральной власти» (ЦК КПСС) на ситуацию в регионе (республике). Это отражало принципиальную коммунистическую установку на отказ, в рамках «власти Советов», от разделения властей – как по горизонтали (три ветви власти), так и по вертикали (центральная и местная власти).

Сама система «власти Советов» носила фиктивный характер. Собственно деятельность Советов всех уровней являлась одной из форм пропагандистской работы КПСС. Деятельность депутатов Советов сводилась к демонстрации якобы существовавшей в СССР демократии и к ритуальному «утверждению» (как правило, единогласному) решений, подготовленных руководством КПСС.

Исполнительные комитеты Советов (на уровне Союза и республик – Советы Министров) являлись органами управления народным хозяйством, напрямую подчиненными структурам КПСС. Отношения между партийными комитетами и «исполкомами» одного и того же уровня строились на основе «принципа отделения власти от ответственности» – право выработки и принятия решений было монополией партийных структур (все остальные участники управления могли только представлять свои предложения); ответственность за исполнение этих решений возлагалась на *исполнительную* «власть». Столь же подчиненную, зависимую роль играли судебные органы.

Соответствующую структуре власти и управления роль играли в СССР и выборы, проводившиеся в Советы всех уровней в соответствии с Конституцией. Хотя ни Конституция, ни иные законы и нормы не ограничивали возможного числа кандидатов в депутаты, выдвижения более чем одного кандидата на одно депутатское место не допускалось. Список «выдвигаемых трудовыми коллективами» кандидатов в депутаты формировался в рамках соответствующих подразделений партийного аппарата на основании двух требований: во-первых, в число депутатов Совета определенного уровня должны были войти все основные номенклатурные работники соответствующего уровня, а во-вторых – оставшаяся часть депутатского корпуса должна была «дополнить» номенклатурную часть списка таким образом, чтобы в целом партийный, национальный, возрастной и половой состав депутатского корпуса соответствовал пропорциям, сложившимся в обществе, а социальный состав отличался бы завышенным процентом «представителей рабочего класса».

Соответственно, процедура выдвижения кандидатов могла начинаться с поручения партийным комитетам соответствующего района подыскать кандидатуру лица определенного возраста, образования, национальности, пола, партийности и профессии (беспартийную эвенкирку 20 лет с высшим образованием, например), затем на предприятия рассылался список заранее согласованных «кандидатов из народа» и представителей высшей и средней элиты. Как правило, при выборах Верховных Советов Союза и республик в округах трудовые коллективы выдвигали по два кандидата – представителя высшего партийного руководства (чаще всего – генерального секретаря ЦК КПСС) и «согласованного» кандидата из местных. Накануне выборов члены и кандидаты



в члены Политбюро ЦК КПСС, секретари ЦК КПСС публиковали официальное письмо, в котором сообщали, в каких округах они согласны выдвигаться, после чего формировался окончательный безальтернативный список кандидатов «нерушимого блока коммунистов и беспартийных». Собственно голосование, приносившее кандидатам этого «блока» «победу» с результатом более 99 процентов голосов «за», носило чисто ритуальный, праздничный характер, при этом обращалось особое внимание на процент явки, на обеспечение населения в день выборов на избирательных участках товарами первой необходимости и продуктами питания и т.д. Формой определенного политического воздействия на органы власти становились в дни выборов различные маргинальные акции, как то: отказ от явки на выборы в знак протеста против невыполнения властями определенных бытовых требований (жилищные и пр. вопросы – интересно, что в случаях, когда действия подобного рода носили отчетливо неполитическую природу, исходя из рядов «простых граждан», они иногда даже приводили к желаемому результату), помещение на избирательных бюллетенях надписей «антисоветского» содержания и пр. Процедура осуществления голосования при этом, как правило, не предусматривала необходимости следования условиям тайного голосования (действия с избирательным бюллетенем нужно было производить лишь в случае голосования «против», голосование «за» сводилось к опусканию в урну «пустого» бюллетеня; сам по себе заход в кабинку для тайного голосования позволял проконтролировать нелояльность гражданина).

Но если представительство в рамках советского «парламентаризма» носило исключительно фиктивный, инсценированный характер, то фактически назначенный в конкретный округ «народным представителем» депутат обладал хорошими возможностями для «помощи людям», более того, компартия требовала от него такой работы – прежде всего в имиджевых целях. А поскольку в целом в СССР, если брать среднее арифметическое, было намного больше человеческих и бескорыстных людей как среди «простых граждан» (депутаты от рабочего класса, председатели колхозов и т.д.), так и среди популярных и знаменитых (Дмитрий Шостакович, Михаил Шолохов, Сергей Бондарчук, Георгий Береговой и др.), то оказать серьезную помощь людям в решении их проблем, в преодолении тяжелых жизненных ситуаций было возможно – и такая помощь оказывалась. Тем, кому повезло пробиться.

Новая Конституция СССР, принятая в 1977 году, только усугубляла противоречивый и внеправовой характер системы функционирования государственной власти в стране. Официальное провозглашение «руководящей и направляющей роли КПСС» и оформленное в рамках реализации положений новой Конституции совмещение постов генсека ЦК КПСС и председателя президиума Верховного Совета СССР в лице Леонида Брежнева окончательно закрепили химерный характер официальной государственности и, как следствие, избирательной системы. Отсутствие реальных механизмов обратной связи «общество – власть» предстало в своей неприкрытой очевидности, косность и неэффективность системы начали проявляться в ее способности к самосохранению, самозащите и внешней экспансии.

Огромный запас стабильности системы, обеспеченный совокупностью социальных, исторических и экономических причин (демонтаж навыков гражданской активности, в том числе в результате исторического опыта жизни под угрозой репрессий; эффективная идеолого-пропагандистская консолидация общества; стабилизация во второй половине 1960-х годов уровня жизни и определенный рост (несмотря на проблемы дефицита, малой обеспеченности и др.) ощущения личного комфорта), обеспечил возможность перехода СССР в длительную фазу «застоя». Силовые возможности «органов безопасности» режима позволяли гасить внутренние угрозы относительно вегетарианскими методами (при сохранении возможностей для быстрого введения в действие методов намного более скоромных).



Но «случилось страшное». Система – как в 1917 году, только мягче – попросту перестала выполнять свои функции.

Она больше не работала как орган представительства власти в народном сознании: слишком скучным, постановочным, агитационно-пропагандистским муляжом предстала советская власть перед лицом своих 293 миллионов товарищей. Слишком закрытой она стала для любой обратной связи. Слишком банальной и занудной – в политической риторике. Система стала жертвой одного очень важного принципа: когда ты фальсифицируешь свой имидж для «внешних», не пытаясь к ним подстроиться и их услышать, ты обязательно рано или поздно утратишь способность сохранить позитивную реакцию: надоеет всем. Кроме тебя. И до тех пор, пока все не рванет, ты продолжишь всей силой втохивать свой колоссальный позитивный имидж в голову себе. И утратишь остатки способностей к элементарной самокритике и честной оценке своих слов и поступков.

Закрытие всех коммуникационных каналов, перевод всех коммуникаций на невменяемый партийно-бюрократический язык, многословие бессмысленных и неудобочитаемых выступлений и докладов Начальства – все это стало причиной полной невозможности обсуждать с людьми все сколько-нибудь значимое. Даже в рамках стопроцентно советского дискурса. Власть никогда не представляла народ, она только пиарилась в этом качестве. Но теперь она полностью утратила способность представлять, с кем имеет дело. А народ... Он не стал злиться. Он не впал в «погромные» настроения. Ему просто стало смешно и противно – как бывает при общении и с круглыми дураками, и с самовлюбленными нарциссами. А вот когда «смешно и противно» – это очень опасно для власти. От такого никакие органы не спасут, даже безопасности.

Летом 1988 года были предприняты первые организационно-юридические шаги советской коммунистической элиты по реформированию системы государственного управления в целях возвращения режима и общества к эмоционально-психологической стабильности.

Когда на рубеже 1980-х годов правящая номенклатурная элита в СССР оказалась перед необходимостью преодоления нарастающих кризисных явлений и начала (сперва по инициативе Юрия Андропова, а затем – Михаила Горбачева) поиск путей модификации системы, одним из способов повышения внутренней устойчивости государства стала попытка внедрения элементов демократии. Цель этих попыток не выходила за рамки общей программы «перестройки» Андропова – Горбачева: никакой глубокой реформы не предусматривалось, имелось в виду лишь, во-первых, создать дополнительный канал сброса социального напряжения, а во-вторых, создать дополнительный рычаг воздействия на формирование кадровой политики КПСС, способ противодействия консерватизму и политической неповоротливости среднего слоя правящей элиты. Способом реализации указанной цели стала политическая реформа, утвержденная XIX Всесоюзной конференцией КПСС.

Эта «конституционная реформа» легализовывала сложившуюся систему управления, подтверждая – в рамках идеи о совмещении постов председателей Советов и первых секретарей партийных комитетов – безусловное государственное лидерство системы партийного управления [7, с. 137]. Тем самым партийным комитетам фактически вменялось в обязанность получать у населения соответствующей территории подтверждение властных полномочий. Руководители партийных комитетов должны были пройти через процедуру выборов в Советы, стать председателями этих Советов и осуществлять власть партноменклатурной элиты в форме легального осуществления властных полномочий государственных органов через посредство системы Советов.

Предложенная «демократия» была предельно ограничена и искажена. Особенно явным стало это после приведения Конституций СССР, союзных и автономных республик в соответствие с решениями партконференции.

Первоначально проект изменений и дополнений Конституции СССР предусматривал создание единообразной системы органов «советской власти». Эта система, допускающая отступление от обязательной ранее безальтернативности выборов, отказывалась в явном виде от принципов прямого и равного голосования. Кроме того, предусматривалось сохранить возможность жесткого контроля за формированием списка «альтернативных кандидатов».

Для этого, во-первых, предлагалось как в СССР в целом, так и в союзных и автономных республиках, сделать выборы двухступенчатыми: формально высшим органом власти становился «Съезд народных депутатов», который затем избирал из своего состава постоянной действующий «Верховный Совет».

Во-вторых, предусматривалось, что только две трети депутатского корпуса Съездов всех уровней – от союзного до автономной республики – будут избираться «как правило, на альтернативной основе» в избирательных округах. Треть мест резервировалась за представителями «общественных организаций» – КПСС, единственного официального профсоюза ВЦСПС, ВЛКСМ и иных сателлитных околокомпартийных структур.

Наконец, в-третьих, предусматривался механизм предельно широкого выдвижения кандидатов и – одновременно – механизм окончательного утверждения списка кандидатов «предвыборным окружным собранием» с произвольной (а фактически определяемой местными органами власти) процедурой формирования своего состава и правом произвольного вычеркивания кандидатов.

Однако даже столь «защищенная» система привела к неожиданным последствиям – разрушительным, с точки зрения авторов проекта «реформы».

Во-первых, в полном объеме реализовать заложенные в проектах ограничительные меры удалось только в рамках Конституции СССР. Но и в рамках столь ограниченных «альтернативных выборов» энергия гражданского сопротивления вышла далеко за predetermined рамки. Даже «общественные организации», квоты которых произвольным образом по решению высшего руководства КПСС были введены в действие Центризбиркомом СССР, в нескольких случаях отступили от предписанных сценариев и провели в народные депутаты СССР нежелательных для высшего партийного руководства представителей (АН СССР, союзы журналистов и кинематографистов и пр.).

Крупные партийно-хозяйственные руководители потерпели поражение в большинстве округов, где их кандидатуры не были единственными. Своего рода сенсацией выборов стало то, что из 32 крупных (многомиллионных) национально-территориальных округов в 11 (большинстве округов, в которых было выдвинуто более одного кандидата) победили представители «политической альтернативы». Символом полного износа системы можно считать поражение на выборах в Ленинграде 26 марта 1989 года безальтернативного кандидата – первого секретаря Ленинградского обкома КПСС, кандидата в члены Политбюро Юрия Соловьева.

Сам факт провозглашения возможности публично оспорить прерогативы хотя бы части наиболее одиозных представителей правящей элиты привел к фантастическому прогрессу в общественном восприятии возможностей легального политического сопротивления. В результате нарастания активности внекоммунистических инициатив к 1990 году концепция двухступенчатых выборов была отвергнута всеми союзными республиками, кроме РСФСР, и всеми автономными, кроме Дагестана. В массовом порядке была также отвергнута концепция «прямого делегирования представителей общественных организаций» и система «окружных предвыборных собраний».

Выборы в республиканские органы власти в 1990 году стали практически альтернативными. Единственной (впрочем, малозффективной) формой противодействия альтернативным силам в большей части республик (кроме азиатских) стало сокращение сроков

агитации и снижение возможностей ее проведения при резком возрастании числа кандидатов. Это привело к размыванию позиций кандидатов, в значительной части случаев – к произвольности и немотивированности выбора.

Тем не менее поначалу Съезд народных депутатов РСФСР в определенной степени выполнял функции представительства интересов и мнений избирателей. Напомним, что на Первом съезде народных депутатов РСФСР, созванном в мае 1990 года, члены, КПСС и беспартийные присутствовали как в группах «коммунистов», так и в «Демократической России», причем каждый депутат выступал на выборах с собственной программой. Однако практически всем кандидатам пришлось пройти через борьбу в личном качестве с несколькими соперниками, зачастую в два тура. Почти все депутаты набрали в итоге более половины голосов участников голосования (у тех немногих, кто получил меньше, все равно было существенно больше 40 процентов). У избирателей были определенные способы борьбы против «фактора случайности». Во-первых, они могли «поправиться» во втором туре голосования. Во-вторых, у них был довольно отчетливый критерий отбора – значительная часть кандидатов, как правило, оказывалась вынуждена обозначить, «за кого» они – за представителей традиционного аппарата или за «новых людей», «демократов» и «сторонников Ельцина». В результате, как правило, решение избирателей носило осмысленный характер, а депутаты оказывались куда более жестко связаны этим решением граждан, чем на то рассчитывало тогдашнее руководство и они сами. Неожиданная для многих победа Ельцина на выборах председателя ВС РСФСР отражала именно эту вынужденную связанность избранников со своими округами, невозможность для большинства из них, прошедших предвыборную горловину, попросту проигнорировать общественное мнение.

Но уже к середине 1992 года депутатский корпус оторвался от общественных настроений, потому что социальное давление народа – при отсутствии цивилизованной системы партий, при отсутствии даже зачатков того, что называется «гражданским обществом», не имело конкретных форм, а воспоминания о выборах у самих депутатов поблекли. Это привело к потрясениям 1993 года, к апрельскому референдуму, на котором избиратели однозначно отвергли «оторвавшихся» депутатов, и, наконец, позволило президенту Ельцину в сентябре 1993 года при молчаливой поддержке большинства «прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съезда народных депутатов РФ». В кризисной общественной ситуации президент утвердил своим указом «Положение о выборах» депутатов нового парламента, парадоксальным образом не только вернувшее в жизнь «партийную квоту», но и полностью отстранившее избирателей от влияния на результаты выборов в округах [6, с. 203].

### **Дума по закону рулетки**

Еще 17 мая 1993 года – в разгар кризиса власти и противостояния между президентом и депутатским корпусом – секретарь Конституционной комиссии Олег Румянцев, «учитывая результаты Референдума 25 апреля 1993 года», представил в президиум ВС РФ законопроект «О выборах в Верховный Совет Российской Федерации». «В ходе разработки проекта, – писал г-н Румянцев, – был использован весь предшествующий опыт создания избирательных систем в странах с развитыми политическими системами, равно как и опыт в СССР и РСФСР». Проект подготовила рабочая группа под руководством зам. секретаря Конституционной комиссии Виктора Шейниса. Осенью 1993 года, когда кризис власти разразился президентским указом о роспуске Съезда и Верховного Совета, основные идеи проекта практически без изменений перешли в текст утвержденного президентским указом Положения о выборах, который, кстати, готовился под руководством того же г-на Шейниса.

«Положение» стало основой первой в истории России после 1917 года многопартийной избирательной кампании. В кратчайшие сроки было объявлено о создании 35 «избирательных объединений», из которых собрать требуемое количество подписей сумели 13. Практически все эти объединения были созданы за месяц до выборов, не существовали и не были известны никому. Во всех избирательных документах фигурировали названия объединений (зачастую красочные) и имена первых трех кандидатов каждого списка (зачастую известные, среди которых многие были привлечены в последний момент для придания политически невнятного списку личностной привлекательности).

Преодолели пятипроцентный барьер и разделили между собой 225 депутатских мест 8 объединений. «Свои избиратели» – устойчиво поддержавшие вполне очевидную им позицию и политику, а не случайным образом поддавшиеся на телевизионные обещания и обаяние личностей, – были только у списка КПРФ и – с поправкой на раскол среди избирателей-демократов – у «Выбора России». Кстати, именно коммунисты и «Выбор России» получили наибольшее число сторонников, избранных по одномандатным округам. Но почти не было одномандатников-жириновцев – «партия-победитель» ЛДПР собрала свои голоса исключительно в результате эффективной телевизионной рекламы, прежде всего связанной с хтоническим обаянием лидера партии Владимира Жириновского, и не имела бы никаких шансов при реальном соревновании партийных активистов с активистами других партий и беспартийными в округах.

225 «списочных» мест в парламенте оказались распределены между депутатами, не несущими личной ответственности ни перед одним российским избирателем. Не было никакого способа обеспечить соответствие позиций этих депутатов позициям и требованиям голосовавших за «списки» избирателей. Не было устойчивых социальных связей «партийных фракций» с общественными группами и слоями. Расклад сил в Думе вопреки солидарному мнению большинства российских «политологов» никоим образом не отражал «срез современных настроений в обществе». Одним словом, голосование «по общедеральному округу» стало голосованием действительно *абсолютно тайным*, поскольку полной тайной для избирателя было то, за что он, собственно, голосовал.

За депутатов, победивших в 1993 году в одномандатных округах, проголосовало 31,4 процента избирателей, принявших участие в выборах. Против этих кандидатов, то есть за других кандидатов и против всех, проголосовали 68,6 процента участников голосования. Депутаты первой постсоветской Госдумы представляли результат выбора 15,1 процента общего числа избирателей. Фактор случайности стал определяющим не только в «списочной», но и в «одномандатной» части избирательного процесса. Госдума стала *парламентом абсолютного меньшинства*, в котором сознательно выраженные позиции большинства участников выборов были никак не учтены.

Это привело к фундаментальным последствиям для всего процесса формирования гражданского общества в «лихие девяностые», для судьбы той самой многопартийности, искусственно стимулировать возникновение которой и были призваны выборы 1993 года [4, с. 152].

Как это ни парадоксально, оказалось: кажущийся успех якобы разнонаправленных «партий» в их борьбе за предоставление им возможностей на самом деле привел к разрушению зачатков партийной системы в России и к дискредитации практически всех действующих партий. Более того, ничто не нанесло перспективам российских партий большего ущерба, чем применение – с пылу, с жару – «списочной» системы в декабре 1993 года.

Соблазн пройти в Думу, стать парламентской фракцией сразу, минуя стадию становления партии, стадию создания социальной базы и эффективной инфраструктуры, завел в тупик даже те организации, которые имели к концу 1993 года хорошие стартовые условия – например, «Выбор России». Потому что, оказавшись в парламенте, никто из них



не стал наверстывать упущенного хотя бы задним числом. Сведя партийную деятельность почти исключительно к деятельности фракционной, внутрипарламентской, причем – в силу специфики и уровня действующего депкорпуса – к деятельности самодовлеющей и замкнутой, «партии» практически не использовали предоставленное им время – целых два года – для того, чтобы зафиксировать себя в общественном сознании, собрать социально значимые и постоянно действующие команды активистов на местах.

Специфика российской «многопартийности», порожденной выборами 1993 года, состояла прежде всего в ее демонстрационном характере: политическая структура лишь косвенно соотносится с лежащим на поверхности перечнем имен и названий. Особенности развития общества не позволили сформироваться в России реальным структурам партийного типа, опирающимся на массовые политические интересы определенных социально значимых слоев и групп, умеющих осознать и сформулировать эти интересы. В России такие слои и группы, по существу, еще не сформировались, более того, некоторые из них – в западном обществе важнейшие («средний класс», предприниматели и пр.) – имеют в значительной степени фантомную природу.

Все изложенное объясняет фантастический результат «развития многопартийности» в России, достигнутый накануне парламентских выборов 1995 года.

На участие в выборах претендовали 72 организации – 40 избирательных объединений и 32 блока. Ими в общей сложности выдвинуто по общефедеральным спискам 10168 кандидатов, в одномандатных округах – 5236 кандидатов (напомним, что по закону определенная часть кандидатов может выдвигаться одновременно и по спискам, и в округах). В итоге к участию в выборах оказались допущены 43 избирательных блока и объединения.

Из 43 партий и объединений в Думу прошли всего четыре – КПРФ, «Наш дом – Россия», ЛДПР и аббревиатурное «Яблоко». За них проголосовали чуть более 50 процентов, за другие партии – свыше 49,5 процента участников голосования (при 64,4 процентах явки). То есть за депутатов-списочников, избранных в Думу, не голосовали 67,7 процента избирателей страны.

Ситуация в обществе в чем-то оказалась противоположна ситуации начала XX века. Тогда властям никак не удавалось разрушить естественную политическую структуру общества – все, от крестьян до дворян, знали, кто из кандидатов какую «партию» представляет. В 1995 году власти не удалось подтолкнуть общество к созданию естественной политической структуры – политическая среда проявила внутреннюю тенденцию к раздроблению и размыванию определенности политических позиций. Накануне выборов 1995 года представлялось привлекательным смоделировать некий предвыборный блок «Иванов – Петров – Сидоров» (объединение «Хорошая партия наших») с программой «За сильную демократическую державу, эффективную социальную рыночную экономику, финансовую стабилизацию, рост доходов населения, адресную поддержку всех слоев общества, укрепление армии и сокращение сроков службы». Так или иначе, принцип предвыборной агитации был в корне отличен от нормального – вместо того чтобы четко обозначить свои отличия и попытаться увеличить свой электорат, найти своего избирателя и уговорить его, «субъекты» российской политики стремились найти любого избирателя и соблазнить его. Интересно, что в отличие от 1993 года, когда только блок «Явлинский – Болдырев – Лукин» решился взять вместо названия своего объединения имена первых трех лидеров, в 1995 году таких «именных» списков, кроме «Яблока», оказалось еще четыре (блок Рыбкина, блок Говорухина, «Памфилова – Гуров – Лысенко» и «Тихонов – Туполев – Тихонов»).

Итоги выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 16 декабря 1995 года стали прямым результатом развития событий вокруг становления избирательного законодательства в России – ситуации, которую с полным основанием можно охарактеризовать определением «мертвый хватает живого». Несовершенный, но порожденный



вполне конкретными социально-профессиональными интересами избирательный закон, будучи применен на практике, породил соответствующие социально-практические результаты, которые, в свою очередь, заблокировали возможности исправления и улучшения законодательной базы, поскольку контроль за составом Государственной Думы со стороны противников такого улучшения обеспечен содержанием избирательного закона и формами его применения.

За списки большинства из 43 партий агитировали не убежденные сторонники, приобретенные в результате тщательной двухлетней работы в каждом дворе, не референтные группы, соотносящие партийные программы с реальными интересами соответствующей социальной базы, а деньги случайных спонсоров, вложенные в более или менее профессионально сработанные телешоу.

Характерно, что если выборы 1993 года вызвали негативно-отторгающую реакцию населения на предложенные ему сомнительные «правила игры», причем игры, не имеющей практического значения для решения личных проблем каждого конкретного человека, а результаты (и прежде всего «победа» ЛДПР) отражали скорее сиюминутные настроения раздраженно-апатичного избирателя, то выборы 1995 года заняли в общественном сознании совсем другое место.

Результаты парламентских выборов 1995 года зафиксировали напряженную и драматическую двойственность в развитии социально-политического положения страны. Обозначилась устойчивая тенденция: основной побудительный мотив участия в выборах и выбора со стороны избирателей – стремление к реальному влиянию человека на обстоятельства жизни в стране и, следовательно, обстоятельства собственной жизни, – все дальше расходится с основным мотивом политического поведения подавляющего большинства представителей «элит» – мотивом борьбы за максимальное и неограниченное закрепление собственных позиций в формирующейся государственной иерархии и за резкое понижение и ограничение возможностей воздействия на состав и действия этой иерархии со стороны населения страны.

## Будущее и Дума

Вторая половина 1990-х не забыта, а вытеснена массовым сознанием – одни, раздражая большинство своей неадекватностью, жалеют о «святых девяностых», другие утрируют свои вытесненные воспоминания и создают ужастики по чужой памяти. 1990-е были временем буйным, опасным, но неоднозначным – по крайней мере с тогдашней точки зрения. Социально-экономические проблемы, бедность, непредсказуемость, бандитизм, закрытие предприятий, задержка выплат – все это было трагичным, но принадлежало к «миру сему». С этим можно было пытаться бороться и победить, а можно было не выдерживать и проиграть – но мало ли что в жизни бывает.

Но был в те годы и экзистенциальный ужас. Ужас утраты способности распознавать происходящее, ужас разрушения связности окружающего мира, ужас утраты языка. А «когда искажен язык, людям не на что опереться рукой и некуда ступить ногой» – по мнению Конфуция.

Сама по себе «лихость» 1990-х была понятной, хотя и большой угрозой. Совсем другое дело – полная утрата коммуникаций по всем направлениям (власть – общество, бизнес – власть, СМИ – власть/общество/бизнес и т.д.), сумбур вместо музыки и хаос вместо текста, все это стало результатом отчасти умышленного, отчасти спонтанного разрушения честного обмена мнениями, оценками и фактами.

За пять лет (с 1991 по 1996 год) общество лишилось способности адекватно осознавать происходящее, трезво прогнозировать будущее, понимать инфор-

мацию и делать объективные выводы. Это стало результатом утраты властью (персонифицированной Борисом Ельциным) возможности и желания общаться с народом честно, следствием охватившего элиту страхом называть вещи своими именами. Вместо прежнего кумира – Статуи Свободы – над Россией была незримо воздвигнута Фигура Умолчания.

Антипартийная многопартийность начисто себя дискредитировала. Все форматы идеологии превратились в грубую имитацию, перестали подпитывать политику энергией и превратились в этикетки на партийной форме. Избиратели оказались начисто дезорганизованными и дезориентированными.

Короткая ремиссия наступила летом 1996 года. На короткое время организаторам кампании Ельцина удалось воззвать к искренним чувствам людей, вернуть их в реальность (хотя бы и частично искаженную под напором пропаганды). Тут сошлось все – яростное желание новых элит сохранить позиции и возможности, народный страх (как наведенный в рамках кампании «Не дай Бог», так и основанный на реальных событиях предшествующих 74 лет), растущие как в обществе, так и в элитах настроения реванша. Да и Ельцин временно вернулся из конца 1980-х – мотивированный, бодрый и агрессивный. Получилось по-настоящему: люди пошли на выборы, зная (или им так казалось, что зная), за кого и за что они будут голосовать. И сразу после выборов показалось, что власть обновилась: во всяком случае, администрация президента из демократического собеса превратилась в либеральный орграспред ЦК.

Но уже осенью 1996 года все вернулось на круги своя. Ожидавшийся многими «новый Ельцин для нового срока» ушел сначала в болезнь, а потом – в изредка прерываемую политическую депрессию. Начались кадровые рывки и прыжки, наступила семибанкирщина, потом – младореформаторщина, потом – вообще какая-то семейщина...

А разрушительная скука охватила и народ, и элиты. Элиты бросились испытывать так хорошо показавшие себя летом 1996 года политтехнологии «Голосуй или проиграешь», самоопределились с бизнес-интересами и принялись бороться за активы.

К 1999 году политсистема утратила управляемость. «Пропрезидентские» силы казались какой-то маргинальной сектой.

Обладая в Думе относительным большинством и контрольным пакетом, коммунисты принялись блокировать любые системные инициативы «реформаторов». Одержимые своей правотой «реформаторы» не собирались всерьез относиться к таким оппонентам – во-первых, потому что коммунисты вели себя дерзко и агрессивно, во-вторых, потому что сами «реформаторы» еще более резко и агрессивно относились к «популизму», то есть к практике всерьез воспринимать требования и пожелания «некомпетентного» и нерыночного народа.

Государственная политика застопорилась. Обе стороны – и власть, и оппозиция – не видели в другой стороне ничего, кроме помехи и врага. Обе стороны претендовали на абсолютное знание как надо.

Примакова со всем его политическим весом и дипломатическим опытом достижения разумного компромисса боялись именно потому, что даже в рамках действующего режима он был способен создать общеобязательные нормы и правила, которым придется подчиниться всем, невзирая на близость к столу.

Намного более приемлемыми для системы оставались «народные представители хаоса». В отсутствие реальных целей, реальных команд и планов, в отсутствие связей со своим избирателем, в отсутствие какого бы то ни было представительства депутатский корпус (да и сенаторы – губернаторы и спикеры заксобраний) свалился в технологию старухи Шапокляк. Именно так – без надежды на победу, без программы, без целей – начались атаки на Ельцина, в том числе денонация Беловежских соглашений, спецоперация «импичмент» в Думе и защита Скуратова в Совете Федерации.

Но импичмент не прошел, а Думу вновь втиснули в маску вредного, но беспомощного скандалиста. Случилось страшное – и воля, и представительство рассыпались в прах, опустошив и обесмыслив площадку парламента, лишив элиту воли, а народ – уверенности не в завтрашнем, а в сегодняшнем дне.

Кризис 1999 года напугал – всерьез – всех. Проект самоспасения утопающих довелось в августе 1999 года возглавить Владимиру Путину. Он показался – поначалу призрачной – последней надеждой и Ельцину, и «семье» и силовикам. Паника сплотила их – прежде всего не против Лужкова, а против обступившего со всех сторон хаоса.

Парламентские выборы в декабре 1999 года, выборы последней надежды для действующей власти, на самом деле поломали одну печальную традицию XX века. Сложилось так, что в кризисной ситуации выборы в представительный орган власти всегда казались выходом из тупика: в 1906 году в Первую Думу, в 1917 году в Учредительное собрание (советский период можно пропустить, потому что в этот период выборы перестали быть выборами), в 1989 и 1990 годах на Съезды народных депутатов СССР и РСФСР, в 1993 году в Госдуму. И всякий раз (с разной интенсивностью) результат получался противоположный: призванная стать народной опорой русскому монарху Дума превратилась в зародыш кристаллизации сокрушительной и жестокой революции, надежда демократической революции Учредительное собрание на 72 года обеспечило полную отмену реальной демократии, символ «перестройки» Съезд народных депутатов СССР разрушил надежды на восстановление народно-партийного единства, выявил полную недееспособность «инициаторов и гарантов» к государственному строительству и в конечном счете принял решение об отмене страны. Наконец, Дума первого созыва, избравшаяся в надежде стабилизировать политическую ситуацию в стране, построить многопартийную систему и обеспечить благоприятный фон для «необходимых реформ», превратилась в постоянную точку нестабильности, минное поле российской государственности.

Думские выборы 1999 года можно считать на сегодняшний день единственным случаем, когда призрачные надежды (хотя бы на какое-то время остановить сползание в пропасть) выполнены и перевыполнены многократно.

Были решены сразу три задачи – реидеологизации политики (возвращения в предвыборную борьбу смысловых, идеологических мотиваций), как ни странно, регуманизации элит (не в смысле повышения их гуманности, а в смысле возвращения – хоть хорошего, хоть отвратного, – но человеческого облика и способа действий, инициативы, энтузиазма) и, наконец, релегитимизации Думы.

О последнем следует сказать подробнее, подчеркнув сперва, что именно думские выборы стали решающим успехом и стартовой площадкой для уверенной победы Путина и начала путинской эпохи. На протяжении очень короткого времени – с августа 1999 по март 2000 года – взлетевший на небосклон российской политики Путин и думская кампания проекта «Медведь» плодотворно работали друг на друга. Быстро рванувший в гору (особенно после реплики о неблаговонной судьбе террориста) рейтинг Путина поначалу никак не был связан с парламентскими выборами, да и судьба экстренно рожденного «Медведя» не казалась безоблачной, тем более в связке с молодым и малоизвестным пока премьером.

Но стилистически медвежья кампания полностью совпала с тем образом, в который вписался Путин. Причем вписался естественно, как в свой (потому что свой и есть).

Он предстал перед ожесточенными в своей безбудущности и безопорности людьми как президент последней надежды, как зеркало ожиданий, в котором каждый видит именно то будущее, которое хочет (или ему кажется, что хочет) увидеть. А думские выборы, постоянно подсвеченные Путиным или привязанные к нему информационно, обеспечили концентрированную эмоционально-психологическую накачку его позитивного имиджа за счет агрессивного и эффективного предвыборного пиара.



Легитимизация Думы определилась ее сопричастностью к новому лидеру страны, тем, что она из бессмысленного, но тяжелого доведка к политсистеме превратилась в важный и понятный элемент политсистемы обновляемой.

Восстановилась и представительская функция российского парламентаризма. Да, избирательная система не изменилась, уровень представительства не повысился, однако сам президент, глава государства в полной мере восстановил одну из главных своих функций – того самого народного представительства. Он стал президентом взрослого выбора, президентом осмысленного «путинского большинства». А поскольку его избрание состоялось в качестве своего рода второго тура единого избирательного цикла, то и Думе основательно перепало – ее представительство стало частью путинского, а значит, стало несомненным, сильным и эффективным.

До недавнего времени сцепка «Путин – “Единая Россия” – Дума» сохраняла эту синергию совместного «народного трибунства». Это стабилизировало позиционирование депутатов, помогало им выверять свои политические координаты.

За восемнадцать лет случилось многое. Меньше чем через год после убедительной и эффективной победы ЕР в 2003 году система власти в стране претерпела существенные изменения (говорят о «сентябрьской системе 2004 года»). Введенная в действие как реакция на бесланскую трагедию, эта система стала не первым, но наиболее значимым шагом в рамках путинской мобилизационной программы госстроительства, которая не ограничилась «восстановлением вертикали» и о смысле которой сам Путин впервые отчетливо сказал в 10 февраля 2007 года в Мюнхене [5].

Уже после парламентских выборов 2007 года можно было говорить о мобилизационном характере российского парламентаризма. Парламент – как и многие другие государственные институты – неизбежно становится несущей конструкцией консолидированной системы власти. В такой системе, с учетом конкретной нашей специфики, две главные функции парламента – законотворческая и представительская – интегрируются в рамках института президентства, президент – главный источник государственной воли и, одновременно, главный общенародный посланец (депутат) – становится базовым элементом парламентаризма, а его аппарат (администрация) – интерфейсом президентско-парламентского взаимодействия.

В такой ситуации организация деятельности российского парламента приобретает парадоксальный характер. Страна – и все ее институты – находятся в состоянии непрекращающегося форс-мажора, в навязанных извне условиях игры. При этом количество и качество задач, которые ставятся сегодня перед законодательной ветвью власти, требуют не просто регулярной и объемной, но прямо-таки поточно-конвейерной работы. Парламент становится прежде всего инструментом законообеспечительного процесса президентской политики.

Это – неизбежность, но и достаточно серьезная угроза.

Во-первых, перед нами возникает столетней давности образ «законодательной вермишели» [1, с. 296]. Это угроза исключения депутата из процессов «совета» и «обдумывания» и еще более опасная вещь – угроза атрофии функции представительства.

Практика (не чуждая, например, партнерам по Европарламенту) показывает, что такая ситуация может лишить их способностей и навыков работы с людьми, а главное – интерактивности в законотворческой работе. Внесение социально значимых законопроектов сразу на официальное рассмотрение парламента резко ослабляет позиции депутата как народного представителя и как представителя власти в ее отношениях с избирателем: тема этичности внесения законопроекта и качества его обсуждения может на старте погубить хорошо продуманную кампанию легитимации того или иного решения и продвижения его концепции.

Чрезмерная «ритуализация» законотворческой деятельности, ее отключение от реальных механизмов обратной связи с избирателем наносит существенный ущерб

устойчивости власти в целом. Опирается можно только на то, что пружинит, а пружинит то, что оказывает сопротивление. Попытка исключить практику предварительных парламентских слушаний или иных подобных форм легализации существующих возражений и претензий в адрес значимых законопроектов подобна замене пружинки на комок слизи-того вещества.

Вместе с тем определенный кризис парламентаризма в современной России – в том числе кризис партийно-политической системы как одной из форм представительства – не носит катастрофического характера. Последнее было бы возможно только в том случае, если бы власть в принципе утратила бы нужду в существовании профессионального парламента, превратила его исключительно в демонстрационный муляж. Между тем, сегодня, во-первых, востребован дееспособный и профессиональный парламент. А во-вторых, инфраструктура и инструментарий для профессиональной парламентской работы налажен и отлажен.

Поэтому в отличие от форс-мажоров прошлого наши проблемы связаны не с недееспособностью системы, а с недостаточной подготовленностью депутатов, с их недостаточной инициативностью и решимостью отстаивать свое право на предварительное обсуждение.

Да, сегодняшняя картина напоминает многое из печальных практик прошлого, но сходство не означает тождества, а спираль, несмотря на сходство при взгляде сверху – не обязательно мертвая петля.

А посланец, депутат, человек, который – по моему поручению и с учетом моих интересов – обсудит и примет (или не примет) важное для меня решение, депутат, который послушает меня и моих сограждан и, как наш народный представитель, будет, как свою, защищать нашу позицию, – такой человек сам по себе залог доброго будущего. Для парламентаризма и для России.

## Литература

1. *Витте С.Ю.* Воспоминания: в 3 т. Т. 3. М.: Директ-Медиа, 2014.
2. Выборы в I–IV Государственные думы Российской империи: Воспоминания современников. Материалы и документы / под общ. науч. ред. д. юр. н. А.В. Иванченко. М.: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2008.
3. Россия в годы Первой мировой войны: экономическое положение, социальные процессы, политический кризис. М.: Политическая энциклопедия, 2014.
4. Становление новой российской государственности: реальность и перспективы: Открытый доклад / Гуманитарный и политологический центр «Стратегия». М.: URSS, 1996.
5. *Юрьев Д.* Катастрофа исподтишка [Электронный ресурс // Русская Idea: Сайт консервативной политической мысли. 2014. 11 августа / Режим доступа: <https://politconservatism.ru/thinking/katastrofa-ispodtishka> (дата обращения: 01.12.2018).
6. *Юрьев Д.* Режим Путина: Постдемократия. М.: Европа, 2005.
7. XIX Всесоюзная конференция Коммунистической партии Советского Союза, 28 июня – 1 июля 1988 г. Т. 2. М.: Политиздат, 1988.

*Аннотация.* В чем специфика парламентаризма именно русского? Наверное, в том, что формат представительства народных интересов в рамках русской властной парадигмы всегда оставался и остается форматом более или менее эффективного контроля за властью как таковой (а не исполнительной или судебной), за единым политико-бюрократическим организмом, за властной вертикалью, какой бы она ни была: самодержавной, номенклатурной или суверенно-демократической. Именно поэтому судьба русского парламентаризма до сих пор находится в неопределенном состоянии, в виде эдакого парламентаризма Шредингера: он одновременно и существует, развиваясь и возрастая на благо страны, и не существует, оставаясь фикцией и пиаровским муляжом, подрывающим российскую государственность. Ну, и – как это принято в квантовой механике – может в любой момент перейти в определенное состояние и остаться в истории либо в одном, либо в другом качестве.

*Ключевые слова:* парламентаризм, легитимность, охранительство, советская идентичность, партгосноменклатура, псевдомногопартийность, Президент взрослого выбора, народное представительство.

Dmitry A. Yuriev, Political Scientist. E-mail: yuriev.da@gmail.com

### **Russian Parliamentarism as Volition (Liberty) and Representation**

*Abstract.* What are the specific traits of Russian parliamentarism? They can be seen in the fact that the format of public interests representation in the framework of Russian authority paradigm has been and still is more or less effective format of control of the authorities as such (not only executive or judicial authority), control of the unified political and bureaucratic organism, of the vertical line of authority, whether autocratic, nomenclature or independent and democratic. This is the reason for the indeterminate state of Russian parliamentarism resembling some kind of Schroedinger parliamentarism: it simultaneously exists, developing and growing for the benefit of the country, and on-exists, remaining a kind of fiction and PR mold that undermines Russian state system. And, if speaking in terms of quantum mechanics, it can pass any time to a certain state and remain in history either quality.

*Keywords:* Parliamentarism, Legitimacy, Protectiveness, Soviet Identity, Party and State Nomenclature, Pseudo Multy-Party System, President of Adult Choice, Popular Representation..



# Предпосылки парламентаризма: отечественная традиция народовластия

## { Раздел второй }

*С.В. Перевезенцев*  
*«Всею землею Российские державы»: Очерк истории народовластия*  
*в России (X–XVII века)*

*С.Ф. Черняховский, Ю.С. Черняховская*  
*Институт и практики земских соборов: опыт политико-романтического*  
*конструирования в политической истории России*

*Д.А. Бадалян*  
*Понятие «Земский собор» и представления о власти в России XIX века:*  
*от Карамзина до Степняка-Кравчинского*

*И.В. Лукоянов*  
*1905 год и Земский собор*

*Л.В. Ульянова, Б.В. Межуев*  
*Русский консерватизм и народное представительство*

*Е.С. Холмогоров*  
*Основы русской парламентской этики*



## «Всею землею Российские державы»: Очерк истории народовластия в России (X–XVII века)

Идея демократии в современном российском политическом дискурсе является одной из основополагающих. Однако для очень многих российских граждан эта идея кажется какой-то внешней, заимствованной, привнесенной извне, более того, нередко само слово «демократия» ассоциируется преимущественно с негативными явлениями. Конечно, свою роль в наполнении понятия «демократия» отрицательными коннотациями сыграли тяжелейшие для России 1990-е годы, когда в результате «либерально-демократических» реформ произошло откровенное разграбление страны, обнищание большей части российских граждан, наконец, началось вымирание населения со скоростью до миллиона человек в год. Не добавили идее демократии положительных черт трагические войны в Югославии, натовские бомбежки Сербии, а также последовавшие в начале XXI века многообразные «цветные революции» в республиках бывшего СССР, в странах Магриба и Ближнего Востока. Не случайно именно в то время в российском фольклоре появилась горькая шутка: «Демократия – это власть демократов».

Критическое отношение в России к идее демократии вовсе не означает, что эта идея плоха сама по себе, или никак не соответствует российским политическим традициям, или же совершенно не принимается российским обществом. Проблема заключается не в самой идее демократии, а, во-первых, в какой-то даже фанатичной убежденности западных интеллектуалов и политических деятелей в абсолютном преимуществе демократического устройства общества и, во-вторых, в господствующей теоретической модели демократии, которая не учитывает множество особенностей и нюансов исторического, политического, социального, экономического, культурного и даже природно-географического бытия других народов. А еще больший протест вызывает настойчивое стремление ведущих западных государств использовать идею демократии как средство для насильственного уничтожения традиционных социально-политических устоев иных народов и цивилизаций в целях установления собственной политической, экономической и культурной гегемонии. Ведь если западные интеллектуалы и политики и в самом деле заинтересованы в благодатном развитии того или иного народа, то они обязаны учитывать специфические особенности исторического существования этих народов. Впрочем, даже в этом случае любые попытки извне изменить социально-политический строй государства могут и должны рассматриваться как откровенное вмешательство во внутренние дела того или иного народа.

В итоге все эти и многие другие события, связанные с распространением идеи и практики демократии в разных странах, позволяют сделать несколько важных выводов. Во-первых, если **теоретическая модель демократии** является неким идеальным представлением о наиболее справедливом политическом устройстве общества, в котором

*Перевезенцев Сергей Вячеславович*, доктор исторических наук, профессор кафедры истории социально-политических учений факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова. E-mail: [serp1380@yandex.ru](mailto:serp1380@yandex.ru)

власть принадлежит народу и одновременно предоставляет возможность для реализации прав личности, то любая **реальная модель демократии** – это конкретно-историческое явление, в котором выражаются и отражаются специфические черты исторического существования того или иного народа, при этом достаточно далекое от идеального понятия «демократия». *Во-вторых*, господствующая сегодня теоретическая модель демократии является **обобщением конкретно-исторического опыта западноевропейской цивилизации** и потому не может считаться общеупотребительной для любых конкретно-исторических условий. *В-третьих*, каждый народ, каждое государство, каждая цивилизация имеют право самостоятельно решать вопрос о собственном политическом устройстве, **исходя из собственного конкретно-исторического опыта, а не из навязанных извне абстрактных схем и моделей**. Свой исторический опыт имеет и Россия, ведь история России как страны-цивилизации насчитывает более тысячи лет. Вполне естественно, что накопленный за столь длительное время опыт был весьма многообразен.

Был ли в российской политической традиции опыт демократического общественного устройства? Ответ на этот вопрос требует отдельного большого исследования. В данном случае речь пойдет о традициях народовластия<sup>1</sup> в России в X–XVII веках. Конечно, в русской духовно-политической мысли X–XVII веков мы не найдем теоретического осмысления понятия «демократия», как нет в сочинениях русских мыслителей этого периода и подробного анализа истории демократических институтов на Руси. Но это вовсе не означает, что в истории русского народа не существовало самих демократических институтов или не было практики народовластия. Наоборот, летописные и другие источники предлагают исследователю обширный фактический материал для анализа славяно-русской традиции народовластия и, как следствие, реконструкции демократических представлений наших предков на основе этого фактического материала.

\* \* \*

История народовластия в России восходит к самой глубокой древности – к принципам социально-политического устройства славянских племен. С одной стороны, социально-политическая организация славян была традиционной: отдельные общины объединялись в племена, а племена – в союзы племен. Но, с другой стороны, важной особенностью славян стало то, что у них довольно рано кровнородственная община, в которой живут только родственники по крови, сменилась соседской (территориальной) общиной. Еще многочисленные византийские авторы не без удивления отмечали специфику славянского общественного устройства, определенную именно соседской общиной. В соседской общине кровное родство не играло главной роли, более того, члены соседской общины могли даже происходить из разных этносов, но пользовались одинаковыми экономическими, политическими и социальными правами. Значимой особенностью славянской общины была общая собственность на землю – земля принадлежала общине, а не отдельной семье.

Существование соседской общины определило многое в характере славян. Так, освоение новых земель происходило в основном мирным путем. Славяне не обкладывали никого данью, не устанавливали своего господства. Более того, занимая чьи-то территории, они соглашались платить дань их властителям (например, византийским императорам на Балканском полуострове). В немалой степени соседская община повлияла и на восприимчивость славянских народов к внешнему влиянию, спокойному заимствованию чужих традиций и обычаев. Во многом именно поэтому у славян очень «короткая» генеалогическая память. В свою очередь, многие народы, жившие по соседству со славянами,

<sup>1</sup> Как известно, само слово «демократия» восходит к древнегреческому понятию *δημοκρατία* – «власть народа» или «народовластие» (от *δῆμος* – «народ» и *κράτος* – «власть»).

достаточно быстро ими ассимилировались: в течение одного-двух поколений начинали говорить на славянском языке, принимали славянские обычаи. Так, в VI веке славяне в короткое время ассимилировали многочисленные фракийские племена на Балканском полуострове. В VIII–IX веках балканские славяне ассимилировали уже своих завоевателей-болгар (тюркское племя), при этом сами славяне стали именоваться болгарами.

На востоке Европы центрами славянских племенных союзов были города. Территория восточнославянских союзов племен складывалась вокруг городов и обычно называлась «землей». Таким образом, еще до призвания варягов возникли мощные союзы восточнославянских племен, которые занимали огромные территории, превышавшие по площади многие государства Западной Европы, – поляне-русь, древляне, ильменские словене, кривичи, полочане, северяне, вятичи, радимичи, дреговичи, дулебы, бужане, волыняне, тиверцы, уличи (угличичи). Впрочем, для решения насущных вопросов, славянские союзы племен могли объединяться с иными народами, неславянского происхождения, как это произошло в Приильменье и Приладжье, где образовалась конфедерация двух славянских и трех финно-угорских племен с центром в Ладозе, которая стала своеобразной межплеменной столицей [1, с. 76–77].

Высшей властью в каждом славянском племенном союзе обладало вече<sup>1</sup>. На вече славяне выбирали себе князей и старейшин, решали вопросы о войне и мире, устанавливали порядки в своих землях. В свою очередь, князья проживали вместе с воинской дружиной в главном городе племенной территории. В обязанности князей входило обеспечение порядка на занимаемой территории, сбор дани, а также защита своего народа от завоевателей. Население городов делилось на десятки и сотни, во главе которых стояли избранные *десятские* и *сотские*. Вершиной городской и племенной вечевой администрации был *тысяцкий*, также избираемый на вече. Исследователи именуют социально-политическую организацию славян, построенную на принципе выборности «снизу вверх», *земской властью*<sup>2</sup>. **Земская власть – это исторически возникшая и наиболее экономически целесообразная форма социально-политической организации у восточных славян, построенная на принципе выборности «снизу вверх».**

Но земская власть не могла простираться на обширные территории, не могла решить проблему объединения необозримых пространств восточнославянских земель. Такими объединителями в IX–X веках оказались варяги-русь, или, как их называют некоторые древние источники, «род русский»<sup>3</sup>. От русов, которые у славян стали князьями, восточнославянские земли и прозвались Русской землей или Русью. Позднее, уже в научной литературе возникли новые названия – Древнерусское государство, Киевская Русь.

\*\*\*

В X веке в Киевской Руси на первый план вышли *этнополитические противоречия*, ведь славянские племена и представители «рода русского» придерживались разных традиций организации общества и власти. Стоит напомнить, что принципы общественной организации народов с кровнородственной общиной (у русов разного происхождения была именно

<sup>1</sup> О роли и специфике славянского вече продолжаются дискуссии. См., напр., [2–6].

<sup>2</sup> О значении «земской власти» у славян и в истории России см. [7].

<sup>3</sup> В исторической науке до сих пор продолжается дискуссия об этнической природе варягов-руси. В данном случае под «родом русским» понимается славянизированный конгломерат выходцев из разных этнических общностей, объединенных общим именем – «русы» и общей исторической судьбой. Во всяком случае, известные нам личные имена русов имеют славянские, кельтские, иранские, венето-иллирийские, чудские, балтские и др. корни и, следовательно, указывают на различное этническое происхождение членов «рода русского». Скорее всего, объединение русов разного этнического происхождения в «род русский» произошло при князе Олеге в конце IX – начале X века [см. подробнее: 7, кн. 1.; 8; 9, с. 18–23; 10, с. 23–36].

кровнородственная община) заметно отличаются от принципов организации общества народов, где господствует соседская община. Так, в племени, состоящем из кровнородственных общин, существовала строгая иерархия родов – от правящих до совсем незнатных. Даже самый талантливый выходец из незнатного рода не мог стать во главе племени. Чужеземцы в такую общину попадали только в качестве рабов и не имели возможности освободиться или как-то изменить свой статус. Примечательно, что у племен с кровнородственной общиной обязательно присутствует своеобразный культ генеалогии – память о предках как племени, так и отдельного рода. Иногда имена предков помнились на протяжении десяти – двенадцати поколений, а в легендарных преданиях эти имена хранились столетиями.

Думается, «род русский» привнес в общественно-политическую жизнь славянских племен иерархический принцип управления «сверху вниз», основанный на традициях кровнородственной общины. Причем воинственные русы сразу же стали насаждать свои правила общественного устройства силой. К примеру, нам неизвестно, чтобы восточнославянские союзы племен воевали друг с другом. Зато князья из «рода русского» – Олег, Игорь, – едва укрепились в Киеве, сразу же начали военные действия против древлян, северян, радимичей, уличей и тиверцев, чтобы обложить их данью.

Впрочем, князьям из «рода русского» пришлось приспособлять устоявшиеся у русов принципы общественно-политического устройства к славянским традициям, где главную роль играло вече. Поэтому поначалу Древнерусское государство представляло собой довольно-таки рыхлое объединение различных славянских земель-княжений, общим главой которых считался киевский князь, выходец из «рода русского». При этом каждая славянская земля-княжение объединяла территории (или земли) нескольких славянских племен, во главе таких земель стояли свои, местные князья, избираемые на вече (свои князья были у древлян, кривичей, радимичей и др.). В свою очередь, киевский князь, помимо того, что считался главой всей Русской земли, владел и собственным княжеством, а именно территорией племени полян-руси с центром в Киеве.

Между киевским князем и славянскими землями-княжениями существовал своеобразный устный договор. Киевский князь имел право собирать дань в славянских землях («полюдь»), возглавлял общие воинские походы в чужие края и был обязан обеспечивать защиту подвластных ему земель. Местные князья, со своей стороны, должны были обеспечить сбор дани и участие племенных ополчений в общих воинских походах.

Власть киевского князя из «рода русского» была сильно ограничена. Внутри самого «рода русского» большое влияние на князя оказывали знать и воинская дружина: именно по совету со знатью и дружинниками киевские князья принимали самые важные решения. Однако полного единства в «роде русском» не существовало. Так, договор руси с греками, заключенный после похода Игоря на Византию, свидетельствует, что каждая знатная русская семья имела собственную долю в общерусских доходах. Более того, даже ближайшие родственники киевского князя (жена Ольга, сын Святослав, племянник Игорь) были представлены на переговорах с греками собственными послами и получали свою долю дохода, то есть киевский князь не распоряжался и в собственной семье [см. об этом: 11, с. 96–104]. Из этого следует, что князь Игорь лично не мог представлять интересов не только всей Русской земли, но и всего «рода русского», а являлся главой своеобразного княжеского и боярского союза.

Известно также, что наиболее знатные русы имели собственную дружину, сохраняли право собирать полюдь на отведенных им территориях и оказывали самое серьезное влияние на жизнь русского общества. В частности, именно такой влиятельнейшей персонай в середине X века выступает воевода Свенельд, чья дружина была мощнее княжеской, а дружинники богаче, чем воины Игоря. Именно Свенельд стоял у истоков некоторых конфликтов в княжеской семье [11, с. 104–108, 120–122].

Еще сложнее были взаимоотношения киевских князей со славянскими землями-княжениями. Славянские племена соглашались платить дань «роду русскому», защищавшему их от внешнего врага, однако идти в полное подчинение киевским князьям не хотели, а если и шли, то с большим трудом и только по какой-то крайней необходимости. Более того, опираясь на свои вечевые традиции, славянские земли-княжения периодически выходили из-под власти киевских князей. Так, после смерти князя Олега от Киева отделились древляне, и Игорю пришлось их завоевывать заново. А вятичи вообще долгое время не входили в состав Киевской Руси, оставаясь независимыми. Таким образом, власть киевских князей из «рода русского» в X веке была ограничена не только собственной воинской дружиной и боярами, но и славянским земским самоуправлением.

Трудности совмещения двух общественно-политических укладов демонстрируют события 945 года [11, с. 104–106], под которым «Повесть временных лет» помещает рассказ о разыгравшейся войне между древлянами и киевскими русами. Началось все с того, что дружинники Игоря потребовали от князя пойти за данью на древлян. При этом дружинники указывали на воеводу Игоря Свенельда, который смог обеспечить богатое содержание собственной дружины, а вот Игоревы дружинники пребывают в бедности. Послушавшись дружинников, Игорь отправляется к древлянам и силой берет с них двойную дань. Однако этого Игорю показалось мало, и он с небольшим отрядом вернулся к древлянам за новой данью. Возмущенные древляне убили Игоря и его «малую дружину».

Этот рассказ показывает, с одной стороны, специфику отношений внутри «рода русского» (зависимость киевского князя от дружины и знати), а, с другой стороны, характеризует отношения между киевским князем и подчиненными ему славянскими племенами, в данном случае с древлянами. Как можно заметить, отношения эти ограничивались сбором «полюдья», однако размер дани никак не оговаривался. В то же время славяне сохраняли за собой право на вооруженное сопротивление, если размеры дани превышали некие разумные пределы. Важен еще один момент: государственное единство обеспечивает только личность князя. Поэтому, убив Игоря, древляне решили, что теперь они свободны от обязательств перед киевской династией. Более того, древляне стали претендовать на киевский стол – они потребовали, чтобы княгиня Ольга вышла замуж за древлянского князя Мала.

В данном случае «Повесть временных лет» свидетельствует: *субъектом политического действия у древлян выступает вече, представлявшее интересы всего племенного союза («Деревьской земли»)*. Так, инициативу взять княгиню Ольгу замуж за князя Мала проявляет вовсе не сам князь, а вече, иначе говоря, это решение всего племенного союза: «Ркоша же деревляне: “Се князя русаго убихомъ, поимемъ жену его Олгу за князь свой Маль и Святослава, и створимъ ему, якоже хоцемъ”». Именно древлянское вече отправляет в Киев послов, а послы подчеркивают в разговоре с Ольгой собственный статус представителей всего племенного союза: «И ркоша деревляни: “Посла ны Деревьская земля”». В этом же разговоре послы, сравнивая древлянских князей и князя Игоря, который вел себя «яко волкъ», занимаясь грабежом собственных подданных, раскрывают суть славянского идеала правителя: *древлянские князья берегут и спасают родную землю («наши князи добри суть, иже роспасли суть Деревьскую землю»)* [11, с. 104]. Кроме того, «Повесть временных лет» вполне ясно указывает: «Деревьской землей» управляют не только князья, но избираемые на вече *«лучшие люди» («Древляне избраша лучшая мужи, иже держать Деревьскую землю... И послали древляне лучших мужей своих, числом двадцать...»)*. Следовательно, в славянских землях-княжениях сохраняются и собственные князья, и племенное самоуправление – все главные вопросы решаются на вече, которое избирает князей и «лучших людей», обязанных защищать интересы всего племенного союза. Но характерно, что конфликт





с русами древляне в соответствии со славянскими традициями попытались разрешить мирным путем – отправили к Ольге своих послов.

Дальнейшее хорошо известно по «Повести временных лет» – Ольга несколько раз жестоко отомстила древлянам. Столь жесткое поведение Ольги показывает методы разрешения конфликтов, характерные как раз для русов, – они придерживались правила «кровной мести», причем мстили быстро и жестоко, в корне подавляя любое возможное сопротивление. Даже эти разные способы разрешения конфликтов у славян и «рода русского» свидетельствуют, что у русов и славян сохранялись различные традиции, имеющие истоком разное этническое происхождение и разные формы социально-политического устройства общества.

Правда, мудрая княгиня Ольга извлекала урок из смерти мужа. Поэтому сразу же провела налоговую реформу, впервые упорядочив сбор дани в своем государстве. Вместо того чтобы выезжать на полюдь, Ольга организовала пункты для сбора дани – погосты, на которые окрестные жители свозили дань. Кроме того, княгиня Ольга установила «уроки» – порядок сбора дани и ее размеры. А это означало, что киевские князья не могли собирать дань больше установленных размеров. И, как сообщает летопись, славянские племена, увидев мудрое и справедливое решение княгини Ольги, более не противились киевской правительнице.

На «притирку» различных принципов организации власти у племен, населяющих Киевскую Русь, потребовалось почти полтора столетия – с конца IX до начала XI века. А первые реальные попытки упорядочить государственные отношения и ввести некие единые правила государственного устройства были предприняты лишь в конце X века князем Владимиром Святославичем (правил в 978–1015 годах).

Став единоличным правителем, Владимир Святославич сумел усилить собственную княжескую власть. Так, он изъял управление славянскими землями-княжениями из рук местных князей и передал его своим «посадникам» (то есть наместникам, которых «посадил» в славянских землях) – это были сыновья Владимира или его наиболее доверенные лица. Однако традиционное земское самоуправление сохранялось и в самом Киеве, и в других городах Киевской Руси. Под 996 годом «Повесть временных лет» рассказывает о принципах управления государством при Владимире Святославиче: о внутри- и внешне-политических делах князь советовался со своей дружиной, с боярами, с христианскими епископами, а также с представителями земского самоуправления – *«старцами градскими», «десятскими» и «сотскими»* [11, с. 168–170]. При этом в критических случаях, когда княжеская власть не могла помочь тому или иному городу, городские вече брали инициативу управления на себя, о чем свидетельствует история обороны Белгорода Киевского во время набега печенегов в 997 году [11, с. 170–172].

Таким образом, в конце X – начале XI века в Древнерусском государстве произошло слияние различных общественно-политических традиций: властная иерархия русских князей вполне плодотворно сочеталась с древними славянскими вечевыми обычаями.

\*\*\*

Мощные традиции земского самоуправления стали одной из причин того, что, несмотря на усиление княжеской власти, каждая земля в составе Древнерусского государства на протяжении XI–XIII веков продолжала жить своей жизнью. Направлявшиеся по славянским землям сыновья Владимира либо входили в противоречие с местным самоуправлением, либо, пытаясь опереться на него и взаимодействовать с ним, вступали в конфликты с Киевом и княжившим там отцом (наиболее яркий пример: конфликт между Владимиром и его сыном Ярославом, который опирался на мнение и силу новгородцев). В свою очередь, когда после смерти Владимира возник конфликт Святополка Владимировича с его бра-

тиями, то киевское вече поддержало именно Святополка. Однако новгородцы продолжали считать своим князем Ярослава Владимировича. Более того, в 1018 году, после поражения войска Ярослава, именно новгородцы не допустили его побега к шведам – сначала порубили топорами княжеские лады, а затем собрали многочисленное войско и под стягом Ярослава вновь двинулись на Киев [11, с. 186].

В результате земли восточнославянских племенных союзов становятся основой формирования русских княжеств, а племенные городские центры постепенно начинают выполнять роль стольных городов. Как известно, сформировавшееся на базе восточнославянских племен Древнерусское государство было цивилизацией преимущественно городской: известно, что в X веке в летописях упоминается 24 города, в XI веке – 88 городов. В XII столетии на Руси было построено 119 новых городов, а за первую треть XIII века – еще 32 города. В целом же, к XIII веку на Руси было уже более 300 городов и еще большее число укрепленных поселений. А археологические раскопки свидетельствуют: до ордынского ига на Руси было до полутора тысяч городов и городищ [7, кн. 1, с. 341]. При этом значительная часть древнерусских городов была коллективной собственностью городских жителей («города-корпорации»), которые самостоятельно принимали политические решения на городских собраниях, то есть вече («земская власть»). Борьба городских общин за самостоятельность своих городов и земель была одной из причин наступившей в начале XII века политической раздробленности русских земель [см. подробнее: 12, 13]. Более того, уже в XII веке города как корпорации их жителей заявляют свои права правящим в них князьям. Городское самоуправление, по сути, возвысилось над княжескими притязаниями, и воля горожан нередко преобладала над династическими претензиями князей. Наконец, различные города и «земли» начинают конфликтовать между собой, нередко совсем не считаясь собственно с княжескими династическими притязаниями. Источники неоднократно упоминают о том, как князья выстраивали отношения с местными городскими общинами, в том числе и о конфликтах жителей разных городов и «земель» с князьями и между собой.

Практически во всех городах «земская власть» проявляет волю в выборе себе князей, поэтому летописи наполнены рассказами о том, как горожане из разных русских земель (киевляне, новгородцы, галичане и др.) постоянно то приглашали, то изгоняли князей, поддерживали то одного, то другого князя, а нанятые той или иной «землей» князья обязываются защищать и обеспечивать интересы этой «земли». Именно городские вече как выразители воли городских общин становятся важными участниками всех политических процессов: на вече выбирались, принимались или изгонялись князья, избирались старейшины и «лучшие люди» («десятские» и «сотские») как представители и управители городскими общинами.

Позднее, на протяжении всего времени существования Древней Руси в X–XIII веках, вече действовали во всех городах Руси, постоянно взаимодействуя с княжеской властью, которая оказывалась ограниченной, как волей горожан, выражаемой на вече, так и волей местной знати – боярства. Так возникли три главные политические силы Древнерусского государства: *княжеская власть, боярство и вече как орган земского (городского) самоуправления* (четвертой, общерусской, политической силой была Церковь).

Различные условия существования разных русских земель определили разнообразные формы взаимодействия всех этих трех политических сил. В южных регионах, где было много богатых крупных городов с сильными городскими общинами (Киев, Переяслав, Чернигов и др.), вече играли заметную роль, однако постоянные войны с соседями-кочевниками, заставляли вече мириться с достаточно сильной княжеской властью, осуществлявшей функцию защиты этих «земель». Киевское вече в «Повести временных лет» фигурирует под собирательным именем «кыяне», «кияне» (то есть киевляне). Киевские князья довольно часто



обращались за поддержкой киевского самоуправления. С «кыянами» советуется княгиня Ольга в 945 году во время конфликта с древлянами. Но случались и конфликтные ситуации: в 968 году, когда Киев осадили печенеги, «кыяне» направили князю Святославу, в то время воевавшему с Византийской империей, резкое требование вернуться в Киев и защищать свою землю: «Ты, княже, чужей земли ищешь и блюдеши, а своя ся лишивъ... Аще ти не жаль отчины своя?..» («Ты, князь, ищешь чужой земли и о ней заботишься, а свою потеряешь... Неужели не жаль тебе своей отчины?..»). Киевляне как субъект общинного самоуправления появляются в летописи и позднее – в XI–XII веках. Именно киевское вече поддержало вокняжение Святополка в 1015 году. В 1068 году киевляне сами выпустили из темницы и возвели на престол Всеслава Полоцкого (даже не киевского князя!), а потом, когда Всеслав сбежал в родной Полоцк, вновь позвали князя Изяслава Ярославича. В 1113 году киевское вече призвало на княжение в Киев Владимира Мономаха [11, с. 106, 116, 176–184, 210–214, 306]. Заметную, а часто и решающую роль киевское вече играло во времена политической раздробленности, призывая или изгоняя князей, а в 1147 году возмущенные киевляне, стремясь поддержать князя Изяслава Мстиславича, даже убили одного из его соперников, князя Игоря Ольговича, хотя братья Изяслава пытались спасти несчастного Игоря, к тому же принявшего уже монашеский постриг [14, стлб. 316–318].

На северо-западе, в Новгороде Великом и Пскове, где не было серьезной внешне-политической опасности, наоборот, намного сильнее княжеской оказалась власть вече и местного боярства. На славянских принципах сложилась и властная иерархия Северо-Западной Руси. Причем в научной литературе неоднократно отмечались факты близости общественно-политической системы Северо-Западной Руси со славянским Южным берегом Балтики. Центральное место в этой системе принадлежало общегородскому вече, основу которого составляли, в свою очередь, «кончанские» вече, то есть вече разных концов города. Необходимо отметить, что в этом случае перед нами выстраивание чисто славянской системы управления по принципу «снизу вверх» (выборность всех органов управления). А.Г. Кузьмин отмечает, что именно эта система победила по всему Волго-Балтийскому пути, хотя на этом пути были представители и других народов, и иных систем [7, кн. 1, с. 133–144]. И что удивительно – по всему Волго-Балтийскому пути не видно зримых следов межэтнических конфликтов, а ассимиляция местного населения проходила на жизни нескольких поколений.

На славянских принципах сложилась и властная иерархия Северо-Западной Руси. Но это была иерархия не личностей, а территориальных общин. Так, Псков считался «пригородом» Новгорода (хотя фактически был самостоятелен). Кстати, мощные и глубокие традиции славянского самоуправления, вполне возможно, стали одной из причин, по которой в конце IX века князю Олегу пришлось уйти из Новгорода. По «Повести временных лет», Олег получил власть в Новгороде в 879 году, а уже через три года, в 882 году, отправился в Киев, который и объявил столицей своего государства. Видимо, «род русский» не смог закрепиться в северо-западных славянских землях и навязать населению этих земель свои традиции управления. И, как известно, единоличная княжеская власть в Новгороде так и не утвердилось.

На северо-востоке (Владимир, Суздаль, Ростов) княжеская власть обладала большей свободой и силой, но по той причине, что большинство городов в этой лесной, малоосвоенной части Руси были основаны князьями или боярами, городские общины довольно долго зависели от княжеской или боярской милости. Впрочем, городские общины «старейших» на северо-востоке Суздаля и Ростова тоже предъявляли свои претензии «молодым» владимирцам в том, что те не по праву «задирают нос», угрожали посадить во Владимире не князя, а посадника, называли Владимира своим пригородом, а владимирцев – своими каменщиками [14, стлб. 374]. Наконец, в юго-западных землях (Галич, Волынь) особенно сильным было местное боярство, и здесь вече выступало союзником княжеской власти в

борьбе с боярством. Иначе говоря, механизмы вечевой власти были очень разнообразны и не похожи друг на друга.

К сожалению, мы не знаем всех особенностей вечевого устройства русских городских общин X–XIII веков – слишком мало источников сохранилось. Кроме того, права и обязанности городских вече не были зафиксированы в письменных памятниках, и, скорее всего, вече действовали на основе обычного права. Даже для обозначения вечевых органов самоуправления в летописях и других документах используются самые общие термины: в древности, это название союзов племен (например, древляне), позже – именование жителей городов (киевляне, галичане, суздальцы и др.), впрочем, каждый подобный именованию в летописях требует отдельного рассмотрения, ибо содержание этих именовании может быть различно даже у одного летописца. Сам термин «вече» появляется в письменных источниках очень поздно, только в конце X века<sup>1</sup>. И наиболее известное сегодня нам новгородское вече – это еще огромная загадка. Мы не можем сказать ничего определенного о социальном составе новгородского вече (все ли жители участвовали? выборные лица от районов? только бояре?). Нет у нас точных знаний о взаимоотношениях вече и боярства. Мы даже не знаем точно, где могло собираться вече в Новгороде Великом. Нам далеко не полно известны механизмы принятия решений на вече.

Русские князья на протяжении X–XIII веков постоянно взаимодействовали с городскими вече: боролись с ним, сотрудничали, напрямую зависели от него. Первый, кому удалось преодолеть силу вечевого устройства, – князь Андрей Юрьевич Боголюбский (XII век), но для этого ему пришлось перенести центр своего княжества из «старейшего» Суздаля в «молодший» Владимир, где вечевые традиции были самыми слабыми на северо-востоке Руси. В результате к концу жизни Андрей Боголюбский стал обладать столь значительной полнотой власти, что его уже именовали «великим князем» и даже «царем» [15, с. 281–284]. Столь же значительных результатов в укреплении собственной власти несколько позже достиг в Юго-Западной Руси князь Роман Мстиславич (1155–1205), недаром его единственного из всех древнерусских правителей впервые стали именовать «самодержцем» [16, с. 184].

Тем не менее повсеместное распространение городских собраний в русских землях в X–XIII веках дает основания утверждать, что политическому сознанию русского народа с древности были присущи идеи народовластия, а в политической практике Древней Руси традиции народовластия имели глубокие корни и самое широкое распространение. **При этом народовластие воспринималось в народном сознании как естественное право всех единодушно принимать одинаково обязательные для всех решения<sup>2</sup>.** И вполне возможно, история политических институтов на Руси пошла бы по пути, очень похожему на европейский путь, тем более что до середины XIII века русская история была частью общеевропейской истории, а русские политические процессы были тесно переплетены с общеевропейскими, если бы не страшное монгольское нашествие XIII века и последовавшее за ним длительное ордынское иго, кардинально изменившие весь ход русской истории.

\*\*\*

Последствия продолжавшегося почти 250 лет (то есть четверть тысячелетия!) «ордынского плена» были многообразны, стоит назвать лишь те, которые относятся к теме политического устройства русских земель.

<sup>1</sup> Впервые в «Повести временных лет» термин «вече» используется в рассказе об осаде печенегами Белгорода Киевского, размещенном в летописи под 997 годом [см. 11, с. 170].

<sup>2</sup> Решение вече и других собраний оформлялось как единодушное, было обязательным для всех и подтверждалось крестоцелованием, что служило сакрализации данного события, а также обеспечивало необратимость решения и непреложность дальнейшего «подчинения меньшинства большинству» [см.: 17, с. 377–378].

*Во-первых*, центр восстановления Русского государства оказался перенесен на северо-восток Руси, где вечевые традиции изначально были слабы. *Во-вторых*, монголы разрушили большинство городов, и восстанавливающееся в XIV–XV веках Русское государство с центром в Москве принадлежало уже не к городской, а к аграрной цивилизации: города были редки. Даже в XVI веке, когда Россия превратилась в самое крупное государство в Европе, на этой огромной территории находилось всего 200 городов, а расстояния между ними в то время составляли до 50–100 и более километров (в Западной Европе расстояния от одного города до другого составляли всего 15–20 км). Таким образом, городские общины-корпорации стали редки и маловлиятельны. Кроме того, наиболее богатые черноземные земли, на которых в период Киевской Руси было устроено множество городов, до конца XVII века именовались Диким полем, где ничего не было. Фактическое уничтожение городской культуры послужило причиной массового оттока выживших горожан в сельскую местность, «в леса». В результате этого «городская» традиция народовластия сливалась с традиционной «сельской», чем подпитала ее и сохранила народовластие на уровне сельской общины. *В-третьих*, на территории России была очень низкая плотность населения: в XVI–XVII веках на 1 кв. км в России проживали 1–5 человек, в то время как в Европе – 10–30 человек). *В-четвертых*, 250 лет русские земли вынуждены были отдавать в Орду от 50 до 100% своего годового дохода, что требовало жесточайшей организации общества. *В-пятых*, с XIII и до конца XVIII века русские земли находились под постоянной угрозой разорения, а то и уничтожения со стороны сначала Орды, а потом разных татарских государств.

Наконец, и это *в-шестых*, ордынские ханы не собирались иметь никаких дел с «капризными», по их мнению, городскими вечевыми собраниями, поэтому всячески поддерживали властные устремления русских князей по подавлению вечевой вольницы. Ведь во второй половине XIII века именно городские структуры самоуправления выступали главными инициаторами борьбы с монгольским насилием, больше того, городские вече заставляли и князей подниматься на борьбу с врагом, даже если сами князья не хотели этого делать или же понимали всю бессмысленность вооруженного сопротивления Орде. Об этом ярко свидетельствуют городские восстания, произошедшие в 1257 и 1259 годах в Новгороде, в 1262 году в Суздале, Владимире, Ростове и Ярославле и в 1289 году опять в Ростове. Во всех этих случаях горожане, привыкшие к традиционной вольной жизни и не желающие выплачивать непомерную ордынскую дань, выгоняли монгольских баскаков из городов и требовали восстановления традиционных отношений с властью, когда власть уважительно относится к своим подданным и к мнению городского самоуправления [см.: 18, с. 309–310; 14, стлб. 476]. Но для монголов русские вечевые традиции представляли откровенную угрозу. Русские князья это понимали, поэтому сами подавляли сопротивление горожан, во-первых, чтобы не допустить новых грабительских набегов ордынцев, и, во-вторых, чтобы усилить собственную власть. В итоге борьба горожан северо-восточной Руси за свои права постепенно сходит на нет, и летописи более не сообщают о каких-то городских выступлениях против ордынского насилия вплоть до 1328 года, когда произошло восстание в Твери, но и это восстание было жестоко подавлено ордынцами с участием русских князей.

Все это вместе взятое привело к тому, что во второй половине XIII – начале XIV века городские вечевые традиции самоуправления постепенно затухают, и хотя не исчезают совсем, но теряют свое решающее значение в политической жизни вновь создаваемого Русского государства с центром в Москве.

Со второй половины XIV века политическими лидерами русского северо-востока становятся московские великие князья, а их деятельность оказывается подчинена двум главным задачам: освобождению от «ордынского плена» и объединению русских земель



под своей властью. Для этого требовалась максимальная концентрация материальных, духовных, людских и властных ресурсов. Одним из следствий стало заметное усиление власти московских государей, что привело к постепенному формированию так называемого самодержавия как специфической формы политического устройства Русского государства. К примеру, в самой Москве еще в 70-х годах XIV века, судя по всему, было покончено со структурами традиционного земского самоуправления – в 1374 году умер последний московский тысяцкий В.В. Вельяминов, и в источниках более не встречается упоминание этой должности в Москве [7, кн. 2, с. 61–62].

Тем не менее в других городах и землях северо-восточной и северо-западной Руси органы местного самоуправления продолжали сохраняться, и московские государи вполне мирно сотрудничали с некоторыми из них, особенно в тех случаях, когда это было выгодно для укрепления общего политического курса на «собрание земель». К примеру, примечательна была политика московского великого князя Ивана III Васильевича в 1483–1486 годах, когда в псковских землях разразилась «смердья брань» – восстание сельских жителей против псковского боярства: Иван Васильевич поддержал смердов против «Господина Пскова» и заставил правителей города принять требования смердов. В тот раз Псков сохранил политическую самостоятельность, но влияние Москвы в псковских землях заметно возросло. А.Г. Кузьмин, обративший внимание на этот эпизод, заключает: «Принципиальное значение позиция Москвы имела и для понимания способов укрепления единства земли, и условий возникновения наивного крестьянского монархизма – веры, что высшая справедливость воплощается в личности государя» [7, кн. 2, с. 171].

Впрочем, в иных случаях московские государи не боялись идти на открытый конфликт, как это произошло в отношениях Московского великого княжества и Великого Новгорода. Дело в том, что московско-новгородский конфликт, разразившийся во второй половине XV века, помимо прочих составляющих, был *открытым конфликтом двух моделей государственно-политического устройства: формирующегося самодержавия и традиционного вечевого строя*.

Нужно иметь в виду, что вечевые структуры в Великом Новгороде, активно развиваясь в XII–XV веках, ко второй половине XV века достигли, наверное, своего «потолка». Как свидетельствуют источники, новгородцы, в полном соответствии с традиционным славянским стремлением удовлетворять интересы максимального числа участников политических процессов, значительно умножили число органов и представителей земского самоуправления, заметно сократив при этом полномочия приглашаемых в Новгород князей [см. 19, с. 9–14]. Уже к концу XIII века новгородцы заметно развили традиционную для вечевого строя систему «сдержек и противовесов»: во-первых, были ограничены судебные функции князя, но создавался отдельный «торговый суд» тысяцкого как главы купеческого и ремесленного населения и отдельный епископский суд; во-вторых, для ограничения власти архиепископа как главы Новгородской епархии была учреждена должность архимандрита, которому передавалось руководство новгородскими монастырями; в-третьих, должности посадника, тысяцкого и архимандрита стали выборными.

В 1350 году последовала новая реформа, которая должна была предотвратить борьбу различных боярских родов и новгородских «концов» (городских районов): стали выбирать шесть посадников, от каждого «конца» по одному, а от Неревского, самого большого, двух посадников. Из этих шести ежегодно избирался один главный посадник – степенной. В конце 1420-х годов вновь последовало реформирование вечевых структур города: от пяти «концов» стали выбираться 18 посадников, 5 тысяцких и 5 игуменов (игумены еще подчинялись и архимандриту). Около 1424 года выбирались уже 24 посадника, а в 1463 году стало 36 посадников и 7 тысяцких. Таким образом, как отмечает В.Л. Янин, «практически каждая боярская семья Новгорода оказалась причастной к власти», при этом «представители этих семейств



не только могли быть избранными на должность посадника или тысяцкого, но практически владели этими должностями» [19, с. 12]. Новгородская система «сдержек и противовесов», с одной стороны, неизменно усложнилась, а, с другой стороны, привела к тому, что доверие новгородцев к боярской власти оказалось существенно подорвано, недаром, под 1446 годом новгородский летописец записал: «А в тоже время не бе в Новгороде правде и правого суда... и бе по волости изъезжа велика и боры частыя, криць и рыдание и вопль и клятва всеми людьми на стереишины наша и на град наш, зане не бе в насъ милости и суда права» [18, с. 425]. Фактически ко второй половине XV века соперничающие боярские группировки «рвали» город в разные стороны: одни – к Литве, другие – к Москве, а традиционное новгородское вечевое самоуправление оказалось в серьезнейшем кризисе. В итоге именно этот фактор стал решающим в победе Москвы над Новгородом и в победе формирующегося московского самодержавия над новгородским вечевым строем.

Но здесь исследователи встречаются с одним парадоксом. Обычно московское самодержавие XV–XVI веков трактуется как неограниченная и деспотическая форма правления, однако в организации внутривластной жизни именно московское самодержавие в XV–XVI веках выступало инициатором развития различных народовластных традиций. Московские государи, которым необходимо было создать новую систему управления своей державой, прекрасно понимали значение институтов земского самоуправления в становлении молодого тогда Российского государства. По мнению А.Г. Кузьмина, «одной из специфических особенностей заново складывавшейся системы было сближение великокняжеской власти с “Землей”», причем «это наглядно проявилось в “брани о смердах” на Псковщине в 80-е годы XV столетия, когда в конфликте боярства города с крестьянскими общинами округи Москва заняла сторону смердов» [7, кн. 2, с. 177]. Иначе говоря, простые жители различных русских земель и городов могли найти защиту от собственных властных элит только у московского государя.

Но и московские государи, которые увидели в традиционных формах местного самоуправления опору своей власти, в устроении внутренних порядков «придерживались принципов консерватизма и автохтонной самодостаточности». Ведь «сельское население, – крестьянство, консервативное уже по своей сути, осознавало, что его интересам больше отвечает “старое право”, “обычай”», а все изменения «воспринимало с оглядкой на прошлое» [20, с. 174–175; см. также: 21, с. 145; 22, с. 64; 23, с. 391]. Характеризуя отношение русской политической «элиты» начала XVI века к возможным реформам, В.В. Бовыкин приводит слова современника событий И.Н. Берсень-Беклемишева: «Которая земля переставливает обычи свои, и та земля недолго стоит... лучше старых обычаев держатися» [20, с. 175].

Таким образом, новая внутривластная система Московского государства складывалась на основе **сочетания двух основных традиционных идей: идея сильной (самодержавной) власти и идея народовластия (земского самоуправления)**. Современные исследователи подчеркивают, что в результате политики московских князей русское общество XV–XVI веков представляло собой «множество самоуправляющихся (в разной степени) групп местного населения» [20, с. 295]. В этом отношении для России конца XV–XVII веков характерны *два взаимосвязанных, но и противоречивых политических процесса*. Один из них – *укрепление самодержавной власти русских государей*. Второй – *развитие на основе традиционных вечевых структур новых форм земского самоуправления*.

Известно, что с конца XV века для управления отдельными волостями и уездами своего государства великий князь назначал наместников-волостелей, которые существовали («кормились») за счет местных жителей. Но при этом во всех волостях и уездах сохраняются традиционные земские структуры. Таким образом, укрепление московского самодержавия осуществлялось не только посредством распространения практики наместничества, но и поиском социально-политической опоры в местных земских традициях.

Одним из первых документов, дающих представление о сочетании наместничеств с земскими принципами самоуправления, является «Белозерская уставная грамота 1488 года». С одной стороны, в этой грамоте говорится о роли, правах и обязанностях волостелей и их администрации – тиунов и доводчиков. Однако при этом акцент в грамоте делается как раз на ограничении возможного произвола наместников и их администрации. Для этого центральная власть наделяет определенными правами представителей местного самоуправления. Так, отношения с волостелями и их администрацией осуществляют представители местного земского самоуправления – «*сотские*» («сотские»), то есть выборные люди. Кроме того, местное население имеет право возбуждать судебные иски к наместникам и их людям, а в судебных разбирательствах обязательно должны участвовать сотские и «*добрые люди*», то есть опять же представители земского самоуправления: «А наместником нашим и их тиуном без сотцково и без добрых людей не судити суд» [24, с. 195]. Причем необходимо отметить несомненную параллель категории «добрые люди» с категорией «лучшие люди», которая фиксируется в «Повести временных лет» еще в 945 году [см. 11, с. 104]. Иначе говоря, в русских землях продолжают сохраняться основные принципы традиционного славянского самоуправления. Следовательно, значение «Белозерской уставной грамоты 1488 года» состоит в том, что она придала древней традиции общегосударственный характер.

Эти принципы нашли свое отражение и в других документах того времени. Так, в Судебнике 1497 года вся судебная система строилась на тесном взаимодействии княжеского суда с *сотскими* и «*лучшими людьми*» того или иного региона, при этом сотские и «лучшие люди» были выборными и имели право контролировать действия княжеских судей-наместников: «А бояром или детем боярским, за которыми кормления с судом боярским, имуть судити, а на суде у них быти дворьскому, и старосте, и лутчимь людем. А без дворского, и без старосты и без лутчих людеи суда не имати, и их тиуном и их людем посула от суда не имати же...» [25, с. 59].

Еще большее значение для превращения органов местного самоуправления в государственный институты имели *реформы 1530–1550 годов*. Начало было положено *губной реформой*, которая проводилась в два этапа: в конце 1530-х – 1540-х годах и в середине 1550-х. Цель реформы – силами традиционного местного самоуправления остановить разгул «лихих людей», которые совершали разбои и другие уголовные преступления. Само реформирование осуществлялось посредством выдачи различным городам и уездам по запросам их жителей, жаловавшихся на «лихих людей», так называемых *губных грамот*, устанавливающих новые правила судопроизводства. В регионах, на которые распространялись действия «губных грамот», создавались *губы* – округа, чаще всего совпадающие с волостью, иногда с посадом, в пределах которых рассмотрение уголовных преступлений, прежде всего разбоев, изымалось из ведения наместников и волостелей. Для борьбы с уголовными преступлениями в каждой губе учреждалась *губная изба*, которую возглавлял *губной староста*, ему подчинялись целовальники, дьячки, рассыльщики, тюремные старосты, палачи, биричи. Должности губного старосты и целовальника были выборными, при этом губной староста выбирался из детей боярских или дворян всеми сословиями данной местности, а затем утверждался на должность в Разбойном приказе. Срок пребывания на губных должностях не был ограничен, нередко одно и то же лицо занимало должность на протяжении многих лет. Наибольшее распространение губные учреждения получили в центральных регионах России и северо-западных уездах, где преобладало владельческое (поместное и вотчинное) землевладение.

Функции губных учреждений на протяжении второй половины XVI – первой половины XVII века постоянно расширялись и постепенно включили в себя самый широкий круг обязанностей: розыск преступников, суд, сыск беглых, налоговые сборы, дозор земель,

решение поместных споров, сдача в наем пашенных и сенных покосов, межевание земель. При этом местному населению дозволялось самостоятельно выявлять преступников в своем регионе и вместе с представителями центральной власти решать вопрос об их наказании. Более того, в некоторых «губных грамотах» (Белозерской, Каргопольской, Устюжской, Соль-Галицкой, Слободской, на Вятку) вообще отсутствует упоминание или напоминание о наместническом суде по разбойным делам – решение передавалось исключительно на усмотрение местного общества. Так, в губной Белозерской грамоте 1539 года, выданной от имени великого князя Ивана IV Васильевича, говорилось: «И вы бы, меж себя свестясь все заодин, учинили себе в тех своих волостях в головах детей боярских в волости человеки три или четыре... да с ними старост и десятцких и лутчих людей крестьян человек пять или шесть, да промеж бы есте себя, в станех и в волостях, лихих людей разбойников сами... имали да обыскивали их... да тех бы естя разбойников бив кнутьем да казнили смертью. То есми положил на душах наших, а вам от меня опалы в том нет, и от наших наместников, и от волостелей в том продажи вам нету» [26, с. 214]. Впрочем, представители местного самоуправления – старосты, сотские, десятские, «лучшие люди» – задолго до губной реформы осуществляли подобные функции, более того, возможно, какие-то местные традиции были использованы центральными властями для наименования новых органов и определения их компетенций<sup>1</sup>.

Еще большее значение местному самоуправлению было придано в ходе реформ 1550-х годов, в которых свое воплощение в политической и государственной практике нашли «нестыжательские» идеи ближайшего окружения государя да и самого молодого царя Ивана IV Васильевича. С одной стороны, эти реформы заметно укрепили «вертикаль» российской власти: была повышена роль дворянства в Российском государстве, созданы новая судебная система (Судебник 1550 года), новая система налогового обложения (введена «большая московская соха») и новая единая система государственного управления – приказы. Кроме того, военная реформа (упорядочение поместного войска и создание стрелецких полков) заметно усилила русскую армию. Но одновременно Судебник 1550 года законодательно, явно с согласия самого царя Ивана Васильевича, ограничил самодержавную власть русского государя: новые законы могли приниматься государем только по «приговору» всех бояр (статья 98) [см. 25а, с. 120].

С другой стороны, в ходе реформ была установлена тесная связь верховной власти с народом. Огромную роль в этом сыграла *земская реформа*, узаконившая полновесную систему местного самоуправления в городах, а также в уездах и волостях со свободным крестьянским населением<sup>2</sup>. Земская реформа также осуществлялась посредством выдачи *земских уставных грамот* различным регионам страны (известны грамота Плесской волости Владимирского уезда, Двинская уставная грамота, уставная Важская грамота, грамота посадским людям Соли Переяславской, уставная грамота переяславским рыболовам, уставная грамота крестьянам Усецких и Заецких волостей Устюжского уезда). В соответствии с этими грамотами в регионах с черносошным населением создавались *земские избы*, во главе которых стояли *земские старосты* («излюбленные головы»), избиравшиеся на должность на один год всеми свободными земледельцами или посадскими людьми. Кроме того, вводилась выборная должность *земского судьи*, занимавшегося разбором различных судебных дел. При земской избе находились земские целовальники,

<sup>1</sup> По мнению ряда исследователей, об этом свидетельствует Псковская судная грамота 1467 года, в которой упоминались «губские старосты» и кратко был описан один из видов их «служебной деятельности»: губские старосты участвовали в процессе и продаже имущества отсутствующего должника для покрытия его кредиторской задолженности перед заимодавцем [см. об этом: 27, с. 15; 28, с. 344; 20, с. 201].

<sup>2</sup> Дискуссия о содержании земской реформы и деятельности Земских соборов продолжается уже долгое время [см.: 29–33, 20; 7, кн. 2: 34–39].

дьячок, сторожа, мирские посыльщики, рассыльщики. К работе земских изб привлекались выборные сотские, позднее и пятидесятские. При этом отменялись поборы в пользу наместников, но вводился денежный оброк, который шел в государеву казну [см., напр., 40]. На протяжении второй половины XVI – первой половины XVII века функции земских изб постоянно расширялись: раскладка и взимание податей и различных пошлин; сбор недоимок, доставка в Москву собранных средств; поддержание порядка на территории волости или посада; сбор и распределение мирских денег; контроль за посадской землей и актами купли-продажи; организация строительства и ремонта воеводского, земского и губного дворов; участие в сыске и др.

Исследователи отмечают, что губные и земские избы, существовавшие параллельно, нередко конкурировали друг с другом, зато центральное правительство, «находясь “над схваткой”... имело возможность сравнивать разные ветви местной власти, их потенциал, определить, какая из них в большей степени соответствует его представлениям о должной организации местного самоуправления» [20, с. 382–383]. Интересен и еще один факт: практика «кормлений» чиновников за счет местного населения, как и сам институт наместников и волостелей, несмотря на объявленную отмену и того, и другого, во многих регионах сохранялись на протяжении всей второй половины XVI века<sup>1</sup>.

С конца 1540-х годов в России стали созываться *земские соборы*, тоже специфическая русская форма взаимоотношений царя и структур земского самоуправления<sup>2</sup>. Участниками земских соборов были представители различных сословий российского общества: боярства, дворянства, духовенства, купечества, горожан. Изредка на соборах присутствовали представители свободного крестьянства. Интересы зависимых крестьян на соборах представляли их владельцы. На земских соборах царь и правительство советовались с представителями сословий о самых важных вопросах: о начале или завершении войн, о введении новых налогов, об устройстве государства и т.д. Земские соборы утверждали решения царя и правительства и, таким образом, эти решения получали поддержку населения России. С тех пор **земские соборы стали органами сословного представительства при центральной власти в Российском государстве и продолжали ими оставаться до конца XVII века**. Земские соборы не были постоянно действующими, а созывались царем и правительством по мере необходимости, не существовало никакой правовой регламентации деятельности соборов, во всяком случае, не сохранилось никаких документов, содержащих такую регламентацию, а из источников не всегда ясно, что имеется в виду под терминами «вся Земля», «общий совет», «собор» и др. Однако в понимании русского народа того времени институт земских соборов полностью соответствовал идее и практике народного представительства во власти и обладал всеми полномочиями, вплоть до утверждения или избрания нового царя. Так, на Земском соборе 1584 года были подтверждены права наследника на царский престол (Федора Ивановича, сына царя Ивана IV Васильевича), на трех соборах происходило избрание новых государей (в 1598 году был избран Б.Ф. Годунов, в 1613-м – М.Ф. Романов, в 1682-м – Иван и Петр Алексеевичи).

По мнению исследователей, в ходе реформ 1530–1550-х годов в Русском государстве система местного самоуправления сложилась как государственный институт. При этом центральная власть, «откликаясь на требования и ожидания» жителей страны, делегировала властные полномочия местным сообществам в регионы, «одновременно конституируя традиционные, устойчивые институты самоорганизации и самодеятельности

<sup>1</sup> Последнее упоминание о наместниках относится к 1593/1594 году [см. 41, с. 244, а также 42, с. 16–19; 43, с. 60–64; 44, с. 16, 17].

<sup>2</sup> Необходимо отметить, что термин «Земский собор» введен в историографический оборот только в XIX веке, в источниках XVI–XVII веков используются достаточно неопределенные термины: «собор», «вся Земля», «Совет всей Земли», «великая земская дума», «общий совет» и др.

этих сообществ» и формируя из этих институтов «адекватного “партнера-соправителя”» [20, с. 381–382]. Таким образом, была возрождена на новом уровне древняя русская политическая традиция – плодотворное сочетание сильной центральной власти с народным представительством, в том числе с развитым местным (земским) самоуправлением. В итоге «вертикаль» власти получила значительную поддержку и опору в «горизонтали» народного участия в государственном управлении.

\*\*\*

Система земского самоуправления, созданная в середине XVI века, с небольшими изменениями просуществовала до начала XVIII века, то есть на протяжении всего «московского» периода в истории Российского царства. Особую роль земское самоуправление сыграло в условиях полного разрушения государства в годы Смуты. Ведь и Первое, и Второе ополчения – это результат народного творчества, когда «Земля» (то есть народ) под водительством Церкви сама встала на защиту Российского государства.

Необходимо отметить, что в годы царствования Ивана IV Васильевича и Федора Ивановича в русской духовно-политической мысли и официальной государственной идеологии сформировалась идея «истинного царя», имеющая несколько основных составляющих: богоизбранность (божественное происхождение власти), «прирожденность» (принадлежность к роду Рюриковичей, имеющих непосредственное Божие благословение на обладание царским титулом и являющихся потомками императора Августа), полнота самодержавной власти, обязанность защищать православную веру и Церковь, обязанность хранить христианскую благочестивость, соблюдать милость и «правду» (справедливость). Но в то же время не существовало никакого официального законодательного акта о порядке передачи престолонаследия, потому что власть передавалась по обычаю. Однако скончавшийся в 1598 году царь Федор Иванович был последним из Рюриковичей и, кроме того, не оставил никаких посмертных распоряжений. Поэтому после его смерти русские государственные и духовно-политические деятели были вынуждены внести значительные коррективы и в идею «истинного царя», и в процесс перехода престола [см. подробнее 45].

Спасительной оказалась древняя традиция – идея выбора государя «всея Землей». В 1598 году, сразу после кончины царя Федора Ивановича, патриарх Иов и весь Освященный собор созвал Земский собор, который и взял на себя инициативу избрания нового государя. В документах, рассказывающих об избрании царем Бориса Федоровича Годунова (Соборное определение, Утвержденная грамота, Чин венчания на царство), по вполне понятным причинам появляются новые составляющие образа «истинного царя»: *богоизбранность, родственные связи с родом Рюриковичей («царьскаго корени сродич»), всенародный выбор, совершенный на Земском соборе и личные заслуги*. В свою очередь, законность избрания царя не из рода Рюриковичей подкреплялась также, во-первых, аналогией с избранием патриархов и, во-вторых, ссылкой на исторические примеры избрания царей у разных народов [46, с. 36–39; 47; 48, с. 239]. Особо подчеркивалось значение всенародного выбора царя: «И того ради мы все, патриарх, и митрополиты, и архиепископы, и епископы, и весь освященный собор, и бояре, и окольные, и весь царский синклит, и воеводы, и дворяне, и дети боярские, и вся Земля, снисдохомся, по благодати, данной нам от Святаго Духа, и поставихом достойна суца царя и великаго князя Бориса Федоровича, всеа Русии самодержца, Российской земли государя» [46, с. 38]. Избрав государя и вручив ему всю полноту власти, Земский собор посчитал свою миссию исполненной.

Однако Годунов и его потомки не смогли удержать власть, в России началось Смутное время. Немалую роль в разжигании Смуты сыграла внутреннее противоречие, заложенное в новое понимание идеи «истинного царя». С одной стороны, все ждали восхождения на престол истинного Рюриковича, о чем свидетельствовало массовое появле-



ние самозванных «детей» и «внуков» царя Ивана IV Васильевича Грозного, ибо вера в государей из рода Рюриковичей как единственных «истинных», богоданных царей в народном сознании была неистребима. Одновременно новый государь должен был получить всенародную поддержку на законном Земском соборе, то есть царь был бы не только «прирожденным», но и «избранным». И в то же время именно новое представление об «истинном царе» оказалось крайне важным на заключительном этапе Смутного времени, когда во всю мощь себя проявило земское движение. На примере деятельности земского самоуправления и земских соборов в этот период можно увидеть некоторые важнейшие черты русской традиции народовластия, истоки которого уходят в славянскую древность [подробнее см. 49].

*Во-первых*, земские органы самоуправления берут на себя властные полномочия в том случае, когда в стране разрушается централизованная государственная власть; структуры земского самоуправления считают возможным создавать собственные вооруженные силы, руководство вооруженными силами доверяется коллективным органам.

Земское освободительное движение зародилось и получило распространение на севере и северо-востоке России в 1608–1609 годах: во многих русских городах стали создаваться общесословные городские советы, в которые наряду с представителями разных городских социальных групп входили местные церковные иерархи с Освященными соборами (часто именно местные церковные владыки возглавляли созданные советы). Решения городских советов были обязательны для всех горожан, в том числе и для входивших в его состав местных воевод, действия которых строго контролировались. Затем местные власти стали самостоятельно формировать воинские рати для борьбы с отрядами Лжедмитрия II. Сначала в северо-восточных русских городах, в которых стояли крупные польско-литовские гарнизоны, возникли отряды «шишей». В «шиши» уходили в основном крестьяне разоренных поляками русских сел и деревень. Действовали они партизанскими методами, засадами и неожиданными набегами разоряя польские гарнизоны. Как сообщает в своем дневнике поляк Самуил Маскевич, «шиши» нападали на поляков даже днем: «Москвитяне нас стерегли, узнав через лазутчиков, что товарищи разъехались в коло и что мы стоим без стражи, они нагрянули на нас среди белого дня, частью на конях, частью на лыжах...» [50, с. 135].

В итоге некоторые города, где городские советы взяли власть в свои руки, не только отказались присягать Лжедмитрию II, но и активно сопротивлялись посланным против них вооруженным отрядам (Новгород Великий, Коломна, Переяславль-Залесский, Нижний Новгород, Саратов, Казань, сибирские города и остроги). К примеру, когда в декабре 1608 года к Устюжне Железопольской подошел польский отряд, горожанам, оказавшимся в этот момент без воеводы и ратных людей, пришлось создать городской совет из двадцати человек, в котором посадские и служилые люди получили равное представительство, а также выбрать трех «голов» из дворян. Вскоре в Устюжну прибыл воевода А.П. Ртищев и в боях отстоял город от осадивших его отрядов «Тушинского вора». Однако приступить к исполнению своих обязанностей Ртищев смог лишь после утверждения его полномочий городским советом [51, с. 183–185].

*Во-вторых*, местные земские структуры проявляют стремление к созданию общерусских органов власти; субъектом политической власти выступает «Земля», то есть народ, выразитель воли «Земли» – «Совет всей Земли», который избирает центральное Земское правительство.

Со второй половины 1610 года, после того как Москву заняли польско-литовские войска, а польский король Сигизмунд III отказался выполнять условия договора о призвании его сына, королевича Владислава, на московский престол, земские власти в городах по призыву патриарха Гермогена стали формировать земские ополченские рати, но не для



обороны своих городов, а для похода на Москву. К началу 1611 года по всей стране между русскими городскими общинами возникает активная переписка, которая обеспечивала налаживание взаимодействия между отдельными земскими ратями. «К великому господину преосвященному архиепископу Вологодскому и Великопермскому, архимандритам, игуменам, протопопам, воеводам, дьякам, дворянам, детям боярским, земским старостам, целовальникам и всем посадским, служилым и жилецким людям бьют челом Нижнего Новгорода архимандриты, игумены, протопопы, попы, Освященный собор, воеводы, дьяки, дворяне, головы Литовские, немецкие, стрелецкие, казачьи, дети боярские и земские старосты, целовальники, посадские люди, иноземцы и Литва, и немцы, и стрельцы разных городов, всякие служилые и жилецкие люди, которые ныне в Нижнем Новгороде о приказе Гермогена освободить Москву и присылке им двух грамот: от Московских людей и от тех, кто под Смоленском», – пишут в феврале 1611 года жители Нижнего Новгорода к вологжанам [52].

На призывы нижегородцев отвечают костромичи («съ Костромы архимариты, и игумены, и протопопы, и попы, и князи, и дворяне, и дети боярские, и головы стрелецкие, и гости, и торговые люди, атаманы и казаки, и всякие служивые и жилецкие люди, и посадские, и уездные»), ярославцы («изъ Ярославля архимарить, и игумены, и протопопъ, и попы, и весь освященный соборъ, и воеводы, и дьяки, и дворяне, и дети боярские, и головы и сотники стрелецкие и казачьи, и посадские старосты, и целовальники, и все посадские и всякие жилецкие люди») и жители иных городов [53].

Пермские жители свои «отписки» начинали следующими обращениями: «Великому господину Святейшему Ермогену, патриарху Московскому и всея Руси, Перми Великия игумены, и протопопы, и попы, и весь Освященный соборъ, и съ Перми жъ Великия Ивашко Чемоданов, Пятунка Филатов, и пермские посадские и уездные старосты и целовальники и все земские люди челом бьют» (март 1611 года); «Господам Василию Петровичу, Никонору Михайловичу, Степану Яковлевичу, и головам, и дворянам, и детям боярским, и сотникам стрелецким, и стрельцам, и пушкарям, и затинщикам, и всяким служилым и жилецким людям Казанского государства Иван Чемоданов да Пятой Филатов и Пермской земли старосты, и целовальники, и посадские, и уездные лучшие и средние, и младшие, и всякие жилецкие люди челом бьют» (июнь 1611 года) [54].

Как можно видеть, в переписке городов очень подробно и даже тщательно перечисляются различные социальные категории горожан, как адресатов, так и авторов послания. Более того, переписка свидетельствует о том, что составы городских советов были уже не просто всесловными, но могли включать в себя даже представителей иных государств, постоянно проживавших в том или ином городе («иноземцы и Литва, и немцы»). Столь подробный перечень участников земского сопротивления, да еще со ссылкой на авторитет патриарха Гермогена, обеспечивал легитимность этих обращений и серьезность намерений участников переписки. И не случайно уже в этих грамотах, посланиях и «отписках» появляется понятие «Земля» как символ общерусского единения: «быть со всею Землею в любви и совете, и в соединении»; «ко всей Земле»; «ото всей Земли» [55]. Соборные органы управления различных ополченских отрядов начинают называть «*Советами всей Земли*», первый такой Совет возник в Рязанском земском ополчении еще в марте 1611 года.

В феврале 1611 года земские рати из Владимира, Нижнего Новгорода, Муром, Ярославля, Переяславля-Залесского, Углича, Суздаля, Вологды, Галича, Костромы и Романова (Романова-Борисоглебска) двинулись к Москве. Сюда же шли отряды волжских казаков и черкасов (днепровских казаков). К началу марта 1611 года в Рязани, Серпухове и Коломне собрались основные силы земских ополчений. Князь Д.Т. Трубецкой привел к столице остатки «тушинского» войска из Калуги, атаман И.М. Заруцкий – из Тулы. В конце марта – начале апреля сбор ратных сил под Москвой закончился. Во главе наи-

более организованного Рязанского ополчения стоял Прокопий Петрович Ляпунов, который заключил соглашение с боярами из распавшегося лагеря Лжедмитрия II – Д.Т. Трубецким и И.М. Заруцким. 7 апреля 1611 года в Первом ополчении возникает центральное Земское правительство, а «начальниками» его были избраны П.П. Ляпунов, князь Д.Т. Трубецкой и И.М. Заруцкий.

*В-третьих*, «Совет всей Земли» и Земское правительство рассматривали свои общегосударственные властные полномочия как чрезвычайные, то есть сохраняли их за собой до созыва общерусского Земского собора, который должен избрать нового царя и восстановить традиционную форму политического устройства России.

30 июня 1611 года по требованию ратных людей и казаков в Первом ополчении был выработан знаменитый «Приговор», оформивший сословно-представительную организацию власти и порядок управления страной в отсутствие законного государя [56]. В разработке «Приговора Первого ополчения» 30 июня 1611 года приняли участие татарские царевичи, бояре, окольниковые и чашники, стольники и дворяне, стряпчие и жильцы, приказные люди и дети боярские, князья и мурзы, атаманы и казаки, а также служилые и дворовые люди. Особо следует отметить подписи представителей 25 городов, в том числе таких важнейших, как Ярославль, Смоленск, Нижний Новгород, Ростов, Архангельск, Вологда и др.

Центральное понятие, от имени которого оглашается «Приговор», – «*вся Земля*». Однако давно замечено, что под «Приговором» отсутствуют подписи церковных лиц, а также торговых и посадских людей, следовательно, «вся Земля», собравшаяся летом 1611 года под Москвой, не представляла интересы всех сословий Российского государства, но интересы только тех групп, которые оказались в Первом ополчении. По мнению Л.В. Черепнина, в данном случае речь может идти о Земском соборе именно Первого ополчения, существование которого подтверждается многочисленными актами и который собственно и был «Советом всей Земли» [38, с. 177–179].

Еще одно понятие – «*бояре*», которое используется наряду с понятием «*вся Земля*»: «*бояре и вся Земля*», «*бояром и всей Земле*», «*по боярскому и всей Земли приговору*» и др. Под «*боярами*» в «Приговоре» подразумевается Земское правительство, избранное «*всей Землей*», которое должно управлять воинскими и гражданскими делами: «*Земским и всяким ратным делом промышляти и расправа всякая меж всякими людьми чинити в правду, а ратным и всяким земским людем их бояр во всяких земских и в ратных делах слушати всем*» [56, с. 44]. Во главе правительства оставались П.П. Ляпунов, И.М. Заруцкий и Д.Т. Трубецкой, но права их были ограничены, а «*Земля*» имела право переизбирать своих «*начальников*»: «*Вольно... переменить и в то место выбрати иных... хто будет болию к земскому делу пригодится*» [56, с. 49].

В составе Земского правительства создавались приказы (Земский, Поместный, Разрядный и др.), которые возглавлялись авторитетными боярами или дьяками, иначе говоря, создавался центральный административный аппарат. На местах снимались назначенные прежними властями из казаков и атаманов «*приставы*» и «*воеводы*» и ставились «*дворяне добрые*», которым доверял народ. Однако власть «*бояр*» вновь ограничена: они не имеют права самостоятельно, без совета с «*Землей*» принимать законы, приговаривать кого-то к смертной казни или отправлять в ссылку: «*А строить Землю и всяким земским и ратным делом промышлять, боярам, которых избрали всею Землею по сему всее Земли приговору. А смертною казнию без земскаго и всей Земли приговору боярам не по вине не казнити и по городам не съсылати и семьям и заговором ни кому ни кого не побивати и недружбы ни которые ни к кому не мстити. А кому до кого какое дело, и о том управе бити челом бояром и всей Земле... А хто кого убьет без земскаго приговору и того самого казнити смертию*» [56, с. 49]. Даже решение вопросов, связанных с новым распределением поместий – для большинства участников Первого ополчения это были самые насущные

вопросы, недаром ответы на них занимают большую часть «Приговора», – в некоторых случаях передавалось в ведение «Земли»: «А боярам, поговоря с Землею, вотчины давати вольно»; «дворяном и детем боярским всех городов про разоренье свое и про поместья сказывать и боярам и всей Земле бити челом» и др. [56, с. 46–47].

Как можно видеть, «Совет всей Земли» и «бояре» фактически взяли на себя функции и полномочия общерусского правительства. Однако в «Приговоре» ничего не говорится о форме того возможного государства, которое это правительство должно было возглавлять. Это позволило некоторым исследователям рассуждать о том, что «Приговор» впервые учредил в России республику: «Если же рассматривать только акт 30 июня 1611 года, то здесь налицо республиканская форма правления, причем, поскольку главную роль играет не феодальная аристократия, а масса служилого сословия, можно говорить о зарождении феодальной демократической республики». Впрочем, тут же следует оговорка: «Эта форма правления являлась, безусловно, переходной. Приговор отразил лишь временный перевес сил на стороне дворянства. Однако при существовавшем в то время уровне развития социально-экономических отношений иной формы правления, кроме монархии, быть не могло» [57, с. 62].

Думается, что в данном случае несколько преувеличено стремление русских служилых людей начала XVII века к республиканским формам государственного устройства. Как свидетельствуют источники, все русские жители оставались убежденными сторонниками традиционной для России самодержавной монархии, а все остальные формы государства расценивали не просто как вредные, а как откровенно еретические. Для людей того времени главная проблема заключалась только в одном – как найти «истинного» царя? Поэтому, оценивая политические предпочтения участников Первого ополчения, скорее нужно говорить о том, что они не решились взять на себя функции *избирательного* Земского собора, видимо, понимая, что не являются представителями интересов всего российского населения. Думается, важнейшим фактором в данном случае стало отсутствие в Первом ополчении хоть сколько-то значимых архиереев Русской Церкви и других церковных деятелей, без участия которых избрание нового государя было просто нелегитимно. Следовательно, «бояре и вся Земля» Первого ополчения сознательно отложили решение вопроса об избрании нового государя до лучших времен, взяв на себя функции только *временного* общерусского правительства.

Как отмечают исследователи, во всех официальных документах «бояре и вся Земля» Первого ополчения обязательно подчеркивали временный характер своих полномочий. В частности, жалованные грамоты на вотчины и поместья в Первом ополчении печатались желтой печатью, а в тексте жалованных грамот обязательно делалась специальная приписка: «А как в Московское государство Бог даст государя и тогда велит ему на ту его вотчину по книгам и по дачам дати вотчинную жалованную грамоту за красною печатью» [цит. по: 50, с. 146].

Важно и то, что точно также к предстоящему избранию нового государя относились и местные земские власти. Так, жители Казани, Нижнего Новгорода и Перми, вместе «со всеми городами поволжскими, и с горными, и с луговыми татарами, и с луговою черемисою» осенью 1611 года единодушно решили не допустить незаконных выборов нового царя одними казаками, потому что «на Московское государство» государя можно выбрать только **«всею Землею Российские державы»** [выделено мной – С.П.], а если кто-то захочет избрать царя по собственному желанию «не сослався со всею Землею», то такого царя никто не должен признавать: «...Нам бы того государя на государство не хотеть» [55].

Наверное, «Совет всей Земли» и Земское правительство Первого ополчения могли сыграть серьезную роль в истории. Но между различными социальными силами, из которых состояли ополченские полки, сохранялось еще слишком много разногласий, – у бояр,

помещиков, крестьян и казаков были зачастую разные интересы. К тому же не дремали и агенты окруженных в Москве поляков. 22 июля 1611 года казаки, обиженные на П.П. Ляпунова и спровоцированные поляками, убили рязанского воеводу. После этого единое Первое ополчение фактически начало распадаться. Впрочем, как отмечают исследователи, авторитет «Совета всей Земли» Первого ополчения продолжал сохраняться на всей освобожденной от интервентов территории вплоть до 2 марта 1612 года (в этот день часть ополченцев присягнула объявившемуся в Пскове новому самозванцу – Лжедмитрию III).

Но народ не оставил надежду на объединение. В очередной раз убедившись в том, что среди бояр, воевод и казаков еще слишком много изменников, в народе зарождается новое освободительное движение. Так возникает знаменитое Нижегородское ополчение, ставшее основой Второго земского ополчения русских городов.

Еще осенью 1608 года в Нижнем Новгороде, как и во многих русских городах, был создан общесословный городской совет, в который наряду с представителями разных городских социальных групп вошли и местные церковные деятели со всем Освященным собором (архимандрит нижегородского Вознесенского монастыря Иоиль, архимандрит Печерского монастыря Феодосий, спаский протопоп Савва и др.). Решения Нижегородского городского совета были обязательны для всех горожан, в том числе и для входивших в его состав местных воевод, действия которых строго контролировались. Осенью 1611 года по призыву «выборного от всей земли человека» Кузьмы Минина в Нижнем Новгороде началось формирование ополчения, во главе которого, наряду с К. Мининым встали князь и воевода Д.М. Пожарский, воевода И.И. Биркин и дьяк В. Юдин. Начался сбор средств и переписка с другими городами. Нижегородский городской совет отказался сотрудничать с Первым ополчением, но осенью–зимой 1611 года провел организационную подготовку по созданию самостоятельного общеземского правительственного учреждения. В феврале 1612 года в Нижнем Новгороде начал действовать свой Нижегородский «Совет всей Земли» [см. 50, с. 148–153].

Тексты грамот, направляемых в разные города нижегородцами, свидетельствуют о самом широком представительстве различных социальных групп в Нижегородском ополчении: «На Вычегду архимаритом, и игуменом, и протопопом, и попом, и дьяконом, и всему Освещенному собору, и господам воеводе Ивану Микифоровичю и дворяном, и детем боярским, и всяким служивым людем, и земским старостам, и таможенным головам, и всяким посацким жилецким людем Дмитрей Пожарской, Иван Биркин, Василей Юдин, и дворяня и дети боярские Нижнево Новагорода, и смолняня, и дорогобужена, и вязмичи, (и) иных многих городов дворяня и дети боярские, и головы литовские и стрелецкие, и литва, и немцы, и земские старосты, и таможенные головы, и все посацкие люди Нижнево Новагорода, и стрелцы, и пушкари, и затинщики, и всякие служилые и жилецкие люди челом бьют». Однако, как указано в грамоте, круг участников нижегородского освободительного движения был еще более широк: «А мы, свестяся с Казан(ь)ю и с понизовыми городами и собрався со многими ратными людами, прося у Бога милости, идем на полских и на литовских людей... А ис Казани, из Свяжского и ис Чебоксар, изо всех понизовых городов к нам писали, что они идут на земскую службу все головами своими, а передовых людей ис Казани голов и з стрелцами к нам послали и будут к нам вскоре».

Конечной целью похода на Москву было не только спасение государства от разорения и изгнание засевших в Кремле «польских и литовских людей», но – избрание «всей Землей» нового государя: «И такую неправду и разоренье видя, все города Московского государства, сослався меж себя, утвердились на том крестным целованьем, чтоб быти нам всем, православным кристьяном, в любви и в соединении, и прежнево междуособства не всчинати и Московское государство от врагов наших, от полских и литовских людей, очищати неослабно до смерти своей, и грабежей и налогу православному христианству

отнюдь не чинити, и своим произволом на Московское государство государя без совету всей Земли не обирати; а как всеильны(й) херувимски(й) Владыко по премножеству щедрот своих останок рода христианского помиловал и избавил бы от всеядного меча, от полских и литовских людей, и нам было, всему христоименитому народу, просити у него, преблаго(го) Бога, с воздыханием и слезами милости, чтоб нам дал на Московское государство государя благочестива, подобна прежним природным христианским государем... А как будем все понизовые и верховые города в сходе вместе, мы всею Землею выберем на Московское государство государя, ково нам Бог даст» [58, с. 233–237].

В конце февраля – начале марта 1612 года организованное ополченское войско, костяк которого составили совместно с нижегородцами отряды из Смоленска, Дорогобужа и Вязьмы, выступило из Нижнего Новгорода в Ярославль. Заняв Ярославль, Второе ополчение продолжило собиранье земских сил. Сюда стали стягиваться со всей страны земские рати, а также отряды, ушедшие из подмосковного лагеря Первого ополчения, после того как новое его руководство присягнуло самозванцу Лжедмитрию III. В Ярославле формируется новый «Совет всей Земли», в который нижегородцы призывают русские города прислать «изо всяких людей человека по два, и с ними совет свой отписать, за своими руками». При «Совете всей Земли» создаются свои органы центрального административного управления – Разрядный, Поместный, Дворцовый, Монастырский приказы, Галицкая и Новгородская четь, а также Денежный двор. Одновременно из Ярославля были назначены воеводы в Устюжну, Белоозеро, Владимир, Касимов, Клин, Тверь, Кострому, Ростов, Суздаль, Переяславль, Тобольск и другие города Московского государства.

Мотивы действий нового Земского правительства достаточно полно объясняются в грамоте, посланной в Сольвычегодск «именитым людям» Строгановым 7 апреля 1612 года. Вроде бы цель этой грамоты вполне прозаична: в ней содержится просьба о финансировании «земского дела». Однако здесь приведена развернутая мотивация и духовно-политическая аргументация действий Второго ополчения. Думается, не случайно эту грамоту подписали около пятидесяти человек, среди которых были не только стольники, дворяне, дьяки, гости и «лучшие» посадские люди Ярославля, но и члены Государева двора во главе с боярами В.П. Морозовым, князем В.Т. Долгоруковым, окольничим С.В. Головиным. Естественно, что здесь же стояли имена Д.М. Пожарского и К. Минина (правда, за него расписался сам князь Д.М. Пожарский).

И вновь участники Второго ополчения подчеркивают временный характер учрежденного ими правительства, а главной целью похода на Москву объявляют избрание нового государя: «И вам, господа, пожаловати, помня Бога и свою православную христианскую веру, советовать со всякими людьми общим советом, как бы нам в нынешнее конечное разорение быти не безгосударным; чтоб нам, по совету всего государства, выбрати общим советом государя, кого нам милосердый Бог, по праведному своему человеколюбию, даст; чтоб во многое время, от таких находящихся бед, без государя Московское государство до конца не разорилось. Сами, господа, все ведаете: как нам ныне без государя против общих врагов, полских и литовских и немецких людей и русских воров, которые новую кровь в государстве всчинают, стояти? и как нам, без государя, о великих, о государственных о земьских делех со окрестными государи ссылатись? и как государству нашему впредь стояти крепко и неподвижно?» [59]. Стоит отметить, что к восстановлению истинного самодержавия призывали в своих посланиях ополченцев архимандрит Троице-Сергиева монастыря Дионисий и келарь Авраамий Палицын: «Может ли и невеликая хижица безъ настоятеля утвердиться, не токмо что такому великому царству съ окрестными странами безъ государя быти?». Троицкие старцы пишут о необходимости созыва «благои избранного земского совета», чтобы «намъ всемъ во едином совете положити о государе, кого намъ дасть въ Троицы славимый Христось Богъ нашъ» [60].



Разбив разрозненные отряды Первого ополчения, рати Второго ополчения 27 июля 1612 года выступили к Москве. В этот момент в союз с руководством Второго ополчения вступил и князь Д.Т. Трубецкой, а И. Заруцкий, наоборот, ушел в Коломну. И хотя между отрядами ополчений продолжали существовать серьезные противоречия, все же в августе 1612 года в решающей битве с поляками Д.Т. Трубецкой пришел на помощь Д.М. Пожарскому. Но окончательное объединение войск Первого и Второго ополчений произошло в октябре 1612 года.

В объединившемся ополчении были воссозданы общеземские (фактически общегосударственные) органы власти, центральное приказное управление. Было образовано своего рода *коалиционное Земское правительство* с участием «начальников» обоих лагерей. Первое ополчение представляли в нем Д.Т. Трубецкой, думный дьяк Сыдавный Васильев, дьяки И. Третьяков, Н. Новокшенов, М. Поздеев. От Второго ополчения в Земское правительство вошли князь Д.М. Пожарский, «выборный человек» К. Минин, князь Д.М. Черкасский, В.И. Бутурлин, И.И. Шереметев, И.В. Измайлов. Кстати, интересно, что новое Земское правительство ориентировалось на Швецию. Так, руководители правительства считали, что на русский престол должен взойти шведский королевич Карл-Филипп. И вообще, как отмечают историки, прошведская ориентация руководителей Земского правительства и ополчения сказывалась и позднее, во время работы Земского избирательного собора 1613 года. И эта прошведская позиция – показатель крайнего недоверия, которое царило в народных ополчениях к любым русским боярским группировкам. По сути дела, вожди земских ополчений были глубоко уверены в том, что избрание новым государем кого-нибудь из московских бояр приведет лишь к углублению государственного кризиса, к «умножению вражды», к «конечному разорению» и гибели государства. И, кстати, преодолеть это недоверие было крайне непросто. Но, как бы там ни было, совместными усилиями русские рати освободили Москву от иноземного врага – 26 октября 1612 года сдался польский гарнизон Кремля и 27 октября отряды ополчения вступили в Москву.

**В 1613–1622 годах решающую роль в жизни России играют вновь создаваемые Земские соборы, которые стали практическим воплощением идеи «всей Земли» как субъекта политического действия.** Более того, в этот период Земские соборы фактически превращаются в постоянно действующие органы сословно-представительной власти.

Земский собор в 1613 году, избравший нового царя Михаила Федоровича Романова, был самым полным и многочисленным по составу – в нем принимали участие члены Освященного собора, члены Боярской думы и представители всех сословий, в числе прочих были и выборные от черносошных и дворцовых крестьянских волостей, число выборных людей достигало 800 человек, они представляли 58 городов России. Важнейшую роль в ходе выборов нового государя на Земском соборе 1613 года сыграли народные представления об «истинном царе». Как известно, тогда было несколько более или менее реальных претендентов, и самым молодым с наименьшими шансами на избрание, казалось, был М.Ф. Романов, однако именно он оказался на престоле. В пользу его кандидатуры сыграли всего лишь два аргумента, на что и обращает внимание Утвержденная грамота 1613 года: во-первых, он был единственным из всех претендентов, кто имел реальную родственную связь с государями из династии Рюриковичей, и, во-вторых, избрание нового царя было осуществлено всеми чинами и сословиями, то есть «всей Землей». Не случайно в тексте грамоты особо подчеркивается, что нового государя избрали «единомышленным советом» «всехъ городов всего Росийскаго царствия всякие люди» [61, с. 26–27, 39, 41–46]. Таким образом, Утвержденная грамота 1613 года доказывает всем российским жителям, что Земский собор, избрав на престол Михаила Федоровича Романова, в полной мере отразил народные чаяния об «истинном царе», который с Божией помощью восстановит традиционный государственный порядок.



Затем на протяжении нескольких лет Земские соборы своим авторитетом поддерживали власть нового царя и московского правительства. В 1614 году Земский собор посылает посольство из духовных и светских лиц уговаривать казаков отказаться от своего «воровства». В 1614–1617 годах Земский собор занимается организацией финансового обеспечения государства: его представители ведают сбором в стране дополнительных налогов («пятой деньги», «пятины»). С 1616 года этот сбор взимался уже не представителями центральной власти, а земской властью на местах [62, с. 62]. Немалое значение имели и другие направления деятельности Земского собора. Так, в сентябре 1616 года собор рассматривал вопрос о заключении мира со Швецией. В 1619 году Земский собор был посвящен «устроению» и «исправлению земли» (приговор Земского собора сохранился в окружной грамоте царя Михаила Федоровича воеводам в Новгород от 5 июля 1619 года) [63].

Период существования постоянно действовавших Земских соборов не был продолжительным и завершился роспуском последнего из них в 1622 году. Причиной тому стала постепенная нормализация обстановки в стране, восстановление разрушенного аппарата власти, упрочение внешнеполитического положения Русского государства. В народном представлении Земские соборы как постоянно действующие органы сословного представительства выполнили свою роль – избрали нового царя и утвердили его властные полномочия. Кроме того, укрепившийся в эти годы союз царя и Церкви, которую с 1619 года возглавил патриарх Филарет, отец Михаила Федоровича, еще более упрочил позиции «выборного» государя. Все это вместе взятое позволило Российскому государству вернуться к традиционным формам управления: правительство Михаила Федоровича почти десять лет (до 1632 года) не созывало земских соборов, в эти же годы ограничиваются права и компетенция Боярской Думы. В дальнейшем земские соборы созывались по мере необходимости.

**Как можно видеть, в Смутное время благодаря политической активности русского народа очень быстро возродилась древняя вечевая традиция, которая приняла новые формы: возникли «Советы всей Земли», сначала как местные, затем как временные общегосударственные выборные органы власти. Земские соборы и местное земское самоуправление сыграли решающую роль в начале XVII века в спасении России от Смуты.**

\*\*\*

Первые государи из рода Романовых осознавали свою власть как самодержавную, но в середине XVII века их власть оставалась ограниченной. Таковыми ограничителями являлись земские соборы, Боярская дума и привилегии аристократии, самостоятельность Церкви, волокита и несовершенство приказной системы, не позволявшей в полной мере осуществить личную инициативу монарха в государственном управлении [64, 65].

Уже говорилось, что первые Романовы достаточно осторожно относились к практике созыва земских соборов. Так, несмотря на то, что именно благодаря решению «всей Земли» Михаил Федорович вззошел, а потом и удержался на царском троне, укрепление его власти и упрочение внешнеполитического положения Русского государства позволило правительству Михаила Федоровича почти десять лет (1622–1632) не созывать земские соборы. Однако многообразные сложности внутри- и внешнеполитической обстановки в середине – второй половине XVII века вынудили первых Романовых вновь обратиться к практике «советов» со «всей Землей», причем на многих земских соборах решались важнейшие общегосударственные вопросы. Среди наиболее значимых: собор 1632 года – рассмотрен вопрос о сборе с населения пятинных и запросных денег на ведение Смоленской войны; собор 1642 года – рассмотрена и отвергнута просьба донских казаков о помощи захваченному ими Азову; собор 1649 года – принято Соборное уложение; собор 1653 года –

решено принять Малороссию и Запорожское войско в подданство русского царя; собор 1682 года – отменено местничество; соборы 1683–1684 годов – утвержден Вечный мир с Польшей. Как и раньше, «вся Земля» для «совета» с царем собиралась по мере необходимости. Правда, исследователи отмечают важную особенность земских соборов второй половины XVII века: правительство отказалось от практики созыва представителей всех сословий, и перешло к практике совещания с сословными комиссиями, недаром в историографии эти соборы нередко называют «соборные совещания» [64, с. 10]. После соборов начала 1680-х годов «советы» царей со «всей Землей» прекратились.

Своеобразно первые Романовы выстраивали и отношения со структурами земского самоуправления. Как отмечают исследователи, на протяжении всего XVII века в регионах продолжали функционировать, конкурировать между собой, но и дополнять друг друга три основных звена, возникших в ходе реформ середины – второй половины XVI столетия: *воеводское, губное и земское* управление. При этом должности губных и земских старост оставались выборными, и не были подотчетны воеводам. Однако во второй половине XVII века, в процессе усиления самодержавной власти государя, деятельность посадских и уездных людей, частновладельческих крестьян на выборных должностях губных и земских старост, целовальников, дьячков, сотских, пятидесятских, десятских, стала рассматриваться как «*государева мирская служба*» или «*городовая служба*». Правительства Алексея Михайловича и Федора Алексеевича целенаправленно усиливали государственный контроль за деятельностью органов местного самоуправления, определяя очередность выборов, требуя строгого документального оформления самих выборов, вводя пошлины за занятия различных губных и земских должностей и др. «Такая политика, – отмечает Г.В. Талина, – приводила к тому, что выборные должности в местном управлении нередко рассматривались теми, кто их должен исполнять, как слишком разорительные. Итогом становились челобитные об освобождении от выборных должностей». Одновременно разрастался круг обязанностей воевод, назначаемых правительством в тот или иной регион, и финансируемых из государственной казны, и подчиненных воеводам приказных палат. В результате ко второй половине XVII века воеводы контролировали все сферы управления на местах [65, с. 180–182].

Впрочем, губные и земские учреждения продолжали сохранять значительную самостоятельность до начала XVIII века. Только в 1702 году царь Петр I Алексеевич окончательно уничтожил существовавшую общегосударственную систему земского самоуправления. Причем это уничтожение произошло в ходе так называемой европеизации – в процессе введения новой структуры государственного управления, созданной по европейскому образцу. Окончательно ликвидировав структуры земского самоуправления, Петр I превратил вполне естественное для русских политических традиций «самодержавие» в «европейскую абсолютную монархию». А созданные в Петровскую эпоху различные органы местного самоуправления, к примеру, городские магистраты, на деле оказывались лишь очередной ветвью чиновно-бюрократического аппарата, подчиненного лично царю. **Таким образом, именно реформирование политического устройства России на европейский лад привело к ликвидации традиционных, насчитывающих не одну сотню лет институтов народного самоуправления, а предложенные взамен них новые институты, опирающиеся на западноевропейский опыт, были частью единого бюрократического аппарата.**



## Литература

1. *Кирпичников А.Н., Сарабьянов В.Д.* Старая Ладога. Древняя столица Руси. СПб., 2003.
2. *Фроянов И.Я.* Киевская Русь. Л., 1980.
3. *Лукин П.В.* «Народные собрания» у восточных славян: возможности сравнительного анализа // Древняя Русь. Вопросы медиевистики. 2004. № 3 (17). С. 5–11.
4. Новгородика-2008: Вечевая республика в истории России: Материалы Международной научно-практической конференции 21–23 сентября 2008 г. Новгород, 2009.
5. *Толочко П.П.* Власть в Древней Руси X–XIII вв. М., 2011.
6. *Лукин П.В.* Новгородское вече. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2018.
7. *Кузьмин А.Г.* Истории России с древнейших времен до 1618 г. Кн. 1–2. М., 2003.
8. *Фомин В.В.* Варяги и варяжская русь: К итогам дискуссии по варяжскому вопросу. М., 2005.
9. *Перевезенцев С.В.* Русская история: С древнейших времен до начала XXI века. М., 2018.
10. История России: в 4 т. Т. 1: Генезис и эволюция русской государственности (до конца XVII века): коллективная монография / под ред. Н.А. Омельченко. М., 2018.
11. Повесть временных лет // Библиотека литературы Древней Руси (БЛДР). Т. 1. СПб., 1997.
12. *Перевезенцев С.В., Страхов А.Б.* Традиции народовластия в русском обществе X–XIII вв. // Каспийский регион: политика, экономика, культура. 2017. № 1. С. 9–15.
13. *Перевезенцев С.В., Страхов А.Б.* Традиции народовластия в России в X–XVII веках // Родная Ладога. 2018. № 4. С. 50–62.
14. Лаврентьевская летопись // Полное собрание русских летописей (ПСРЛ). М., 1997. Т. 1.
15. *Карпов А.Ю.* Андрей Боголюбский. М., 2014.
16. Галицко-Волынская летопись // БЛДР. Т. 5. СПб., 1997.
17. *Лукин П.В.* Принцип единоушия в представлениях и политической практике Древней Руси // Образы прошлого: Сб. памяти А.Я. Гуревича. СПб., 2011.
18. Новгородская Первая летопись старшего и младшего изводов. М.; Л., 1950.
19. *Янин В.Л.* Расцвет и падение Русской Венеции: Великий Новгород в XIII–XV вв. // Родина. 2003. № 12.
20. *Бовыкин В.В.* Местное самоуправление в Русском государстве XVI в. СПб., 2012.
21. *Каравашкин А.В.* Русская средневековая публицистика: Иван Пересветов, Иван Грозный, Андрей Курбский. М., 2000.
22. *Полухин О.Н.* Таинственный путь гражданственности: крестьянское наследие. Белгород, 2000.
23. *Кром М.М.* Хронология губной реформы и некоторые особенности административных преобразований России XVI века // Исторические записки. 2007. № 10.
24. Белозерская уставная грамота // Российское законодательство X–XX вв. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства. М., 1985.
25. Судебник 1497 года // Российское законодательство X–XX вв. Т. 2. М., 1985.
- 25а. Судебник 1550 года // Российское законодательство X–XX вв. Т. 2. М., 1985.
26. Губная Белозерская грамота // Российское законодательство X–XX вв. Т. 2. М., 1985.
27. *Шумаков С.А.* Губные и земские грамоты Московского государства. М., 1895.
28. *Шумаков С.А.* Новые губные и земские грамоты // Журнал Министерства народного просвещения. 1909. Ч. 23. Октябрь. Отд. 2.
29. *Аксаков К.С.* Государство и народ. М., 2009.
30. *Самарин Ю.Ф.* Православие и народность. М., 2008.
31. *Андреев И.Л.* Сословно-представительные институты власти в XVI–XVII вв. // Представительная власть в России: История и современность. М., 2004.
32. *Беляев И.Д.* Земский строй на Руси. СПб., 2004.
33. *Беляев И.Д.* Судьбы земщины и выборного начала на Руси. М., 2008.
34. *Латкин В.Н.* Земские соборы древней Руси, их история и организация сравнительно с западноевропейскими представительными учреждениями. СПб., 1885.
35. *Носов Н.Е.* Становление сословно-представительных учреждений в России: Изыскания о земской реформе Ивана Грозного. Л., 1969.
36. *Флоря Б.Н.* Иван Грозный. М., 1999.
37. *Хомяков А.С.* Всемирная задача России. М., 2011.
38. *Черепнин Л.В.* Земские соборы Русского государства в XVI–XVII вв. М., 1978.
39. *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М., 1866.
40. Уставная земская грамота волостей Малой Пенежки, Выйской и Суры Двинского уезда 1552 г. // Российское законодательство X–XX вв. Т. 2. М., 1985. С. 227–234.
41. *Павлов А.П.* Государев двор и политическая борьба при Борисе Годунове (1584–1605). СПб., 1992.
42. *Енин Г.П.* Воеводское кормление в России в XVII веке (Содержание населением уезда государственного органа власти). СПб., 2000.
43. *Покровский Н.Н.* Правительственная административная вертикаль и органы местного сибирского самоуправления // Муниципальное право. 2001. № 3.

44. *Аракчеев В.А.* Наместники в России XVI века // Вопросы истории. 2010. № 1.
45. *Перевезенцев С.В., Кухарский Д.Ю.* Образ государя в сочинениях Смутного времени // Вестник Российской нации. 2017. № 6. С. 44–62.
46. Соборное определение об избрании царем Бориса Федоровича Годунова // Российское законодательство X–XX вв. Т. 3: Акты Земских соборов. М., 1985.
47. Утвержденная грамота об избрании царем Бориса Федоровича Годунова // Акты Археографической экспедиции. Т. 2. СПб., 1836. № 7.
48. Чин венчания на царство царя Бориса Федоровича // Дополнения к актам историческим, собранные и изданные археографической комиссией. Т. 1. СПб., 1846.
49. *Перевезенцев С.В.* Традиции народовластия в России в XV–XVII вв. // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2017. № 3. С. 44–66.
50. *Волков В.А., Кузьмин А.Г.* Смутное время. М., 2012.
51. Сказание о нашествии поляков на Устюжну Железопольскую // Устюжна: Историко-литературный альманах. Вып. II. Вологда, 1993.
52. Отписка нижегородцев к вологжанам (февраль 1611 г.) // Акты, собранные в библиотеках и архивах Российской империи Археографическою инспекциею Академии наук (ААЭ). Т. 2. М., 1836. № 175.
53. Отписка костромичей к вологжанам (февраль 1611 г.); Отписка ярославцев к вологжанам (февраль 1611 г.); Отписка устюжан к пермичам (23 марта 1611 г.) // ААЭ. Т. 2. М., 1836. № 178; 179; 1; 182.
54. Отписка Московскому патриарху Гермогену из Перми (13 марта 1611 г.); Отписка пермичей казанцам (23 июня 1611 г.) // ААЭ. Т. 2. СПб., 1841. № 323; 329.
55. Отписка пермичей казанцам, о готовности жить в мире и союзе с ними, содействовать к избавлению Отечества от врагов и избрать государя по совету всей Земли (18 сентября 1611 г.) // ААЭ. Т. 2. СПб., 1841. № 333.
56. Приговор Первого ополчения 30 июня 1611 года // Российское законодательство X–XX вв. Т. 3. М., 1985. С. 43–62.
57. *Новицкая Т.Е.* Комментарий к «Приговору Первого ополчения 30 июня 1611 года» // Российское законодательство X–XX вв. М., 1985. Т. 3.
58. Грамота из Нижнего Новгорода в Сольвычегодск о земских делах (не ранее декабря 1611 г.) // *Любомиров П.Г.* Очерк истории Нижегородского ополчения 1611–1613 гг. М., 1939.
59. Грамота воеводы князя Пожарского с товарищами и всех ратных людей из Ярославля к вычегодцам (7 апреля 1612 г.) // ААЭ. Т. 2. СПб., 1836. № 203.
60. Послание архимандрита Троице-Сергиева монастыря Дионисия и келаря Авраамия князю Пожарскому и всем ратным людям (апрель 1612 г.) // ААЭ. Т. 2. СПб., 1836. № 202.
61. Утвержденная грамота об избрании на Московское государство Михаила Федоровича Романова / предисл. С.А. Белокурова. М., 1906.
62. Грамота в Тотму с изложением приговора Земского собора о сборе за 1616 год пятой деньги (18 марта 1616 г.) // Российское законодательство X–XX вв. Т. 3. М., 1985.
63. Окружная грамота царя Михаила Федоровича воеводам в Новгород (5 июля 1619 г.) // Российское законодательство X–XX вв. Т. 3. М., 1985. С. 67–69.
64. *Талина Г.В., сост.* Русская самодержавная монархия первых Романовых глазами современников и потомков // Самодержавное царство первых Романовых / сост., авт. вступ. ст., коммент. Г.В. Талина; под. ред. С.В. Перевезенцева. М., 2004. С. 43–64.
65. *Талина Г.В.* Выбор пути: Русское самодержавие второй половины XVII – первой четверти XVIII века. М., 2010. С. 86–207.

*Аннотация:* Идея демократии в современном российском политическом дискурсе является одной из основополагающих. Однако сегодня для очень многих российских граждан эта идея кажется какой-то внешней, заимствованной, привнесенной извне, более того, нередко само слово «демократия» ассоциируется преимущественно с негативными явлениями. Каждый народ, каждое государство, каждая цивилизация имеют право самостоятельно решать вопрос о собственном политическом устройстве, исходя из собственного конкретно-исторического опыта, а не из навязанных извне абстрактных схем и моделей. Свой исторический опыт имеет и Россия, ведь история России как страны-цивилизации насчитывает более тысячи лет. Но это вовсе не означает, что в истории русского народа не существовало демократических институтов или не было практики народовластия. Каким в российской политической традиции был опыт демократического общественного устройства? Ответу на этот вопрос и посвящена настоящая статья. В данном случае речь пойдет о традициях народовластия в России в X–XVII веках. Конечно, в русской духовно-политической мысли X–XVII веков мы не найдем теоретического осмысления понятия «демократия», как нет в сочинениях русских мыслителей этого периода и подробного анализа истории демократических институтов на Руси. Однако летописные и другие источники предлагают исследователю обширный фактический материал для анализа славяно-русской традиции народовластия и, как следствие, реконструкции демократических представлений наших предков на основе этого фактического материала.

*Ключевые слова:* российская цивилизация, русская политическая традиция, вече, земская власть, идея сильной (самодержавной) власти, идея народовластия (земского самоуправления), земские соборы, «Совет всей Земли»

Sergey V. Perevezentsev, PhD in History, Professor, Department of History of Social and Political Doctrines, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University. E-mail: [serp1380@yandex.ru](mailto:serp1380@yandex.ru)

### **Essay on the History of the Democracy in Russia (10th–12th centuries)**

*Abstract.* The idea of democracy plays one of the leading roles in contemporary Russian political discourse. Still nowadays a lot of Russian people perceive the idea of democracy as something foreign and borrowed, derived from the outside, furthermore even the word “democracy” very often carries negative associations. Each people, country and civilization has the right to independently decide the issue of their political system on the basis of their own specific historical experience and not accept theoretical schemes and models imposed from the outside. Russia has also its own historical experience as the history of Russia and country and civilization runs to more than thousand years. But that doesn't mean that there were no democratic institutions in the history of Russian people or that there were no democratic practices. What kind of public democratic system can be found in Russian political tradition? The present article is devoted to the study of this question. The author examines democratic traditions in Russia in the 10th–12th centuries. We certainly won't find the theoretical conception of the term “democracy” in spiritual; and political ideas in Russia of the 10th-12th centuries, as well as any detailed analysis of the history of Russian democratic institutions in the works of Russian thinkers of that time. Still annalistic and other sources contain extensive factual data that can be used by the researchers for the analysis of Slavic and Russian democratic traditions and reconstruction of the democratic conceptions of our ancestry.

*Keywords:* Russian Civilization, Russian Political Tradition, Veche, Power of Zemstvo (Class Representatives), the Idea of Strong (Autocratic) Power, the Idea of Democracy (Zemstvo self-administration), Zemsky Sobor, “Sovet Vsej Zemli” (Council of the Whole Land).



## **Институт и практики земских соборов: опыт политико-романтического конструирования в политической истории России**

Земские соборы – Советы всей земли – были не только представительской ее частью. Они стали попыткой ее переустройства в соответствии с рождавшимися идеальными образцами и романтическими представлениями о ее лучшем, ином состоянии, опытом ее политического переконструирования.

В распространенном прочтении политической истории России утвердилась специфическая традиция ограничения истории русского парламентаризма либо только последним столетием, с момента работы Первой предреволюционной Думы апреля-мая 1906 года, либо еще меньше – двенадцатью – с 1906 по осень 1917 года (с Первой по Четвертую Государственную Думу Российской Империи) и двадцатью пятью годами – с 1993 года по н.в.

В последнем случае интересно, что собственно Первая Дума Империи просуществовала 72 дня (с 27 апреля/10 мая по 9/22 июля 1906 года) – ровно как Парижская Коммуна. И была распущена. Как, собственно, и Вторая, и Четвертая, – то есть три из четырех Дум того времени не доработали до конца полномочий. Вторая проработала три с половиной месяца – с 20 февраля по 3 июня 1907 года. Работа Четвертой была приостановлена последним царем в канун своего свержения 25 февраля 1917 года и больше не собиралась. То есть до конца срока доработала лишь Третья Государственная Дума (1907–1912).

На этом фоне, с одной стороны, история Госдумы Российской Федерации выглядит вообще как образец стабильности: двадцать пять лет непрерывной работы и продолжающий работу уже шестой полноценный созыв.

Но, с другой стороны, если вся парламентская история России исчерпывается лишь тридцатью семью годами при довольно спорных первых двенадцати, то создается впечатление, иногда сознательно превращаемое в устойчивый миф, о некой неполноценности русской истории и русской политической системы, поздно пришедшей к институту парламентаризма, к тому же совсем недавно обретшему устойчивость. А дальше – традиционные спекуляции и развитие темы о «нецивилизованности и неполноценности» России.

Не говоря о более чем спорном вычеркивании при таком подходе из истории парламентаризма советского периода, где Съезды Советов и Верховные Советы обладали полномочиями существенно большими, чем традиционный парламент, и дали свой огромный опыт и представительства и законотворчества, вычеркивается и чуть ли не двухсотлетний опыт доимперского русского парламентаризма, история земских соборов, по реальным полномочиям и кругу рассматриваемых вопросов на деле превышавших полномочия Дум 1906–1917 годов.

*Черняховский Сергей Феликсович*, доктор политических наук, профессор кафедры истории и теории политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова. E-mail: serfecher@mail.ru

*Черняховская Юлия Сергеевна*, кандидат политических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института Наследия имени Д.С. Лихачева, докторант кафедры российской политики факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова. E-mail: Julcher1@yandex.ru



Конечно, чистое совпадение, что двадцатипятилетие Первой Госдумы Российской Федерации и Федерального Собрания РФ в целом (декабрь 2018) лишь на два месяца расходитсЯ с 470-й годовщиной Первого Земского собора – 27 февраля 1549 года. Но все-таки они почти совпали.

С земскими соборами вообще некая странная история: уже в школьной программе упоминается, что они были. В прямой политической артикуляции часто упоминается Собор 1613 года, как считается, избравший Романовых, точнее, лишь одного из них – Михаила Романова – русским царем. И практически всё. Из политической истории России соборы почти выпадают, оставаясь лишь предметом изучения специалистов по позднему Средневековью истории России. И парламентами они практически не признаются, а вся история страны превращается в историю становления, торжества и падения русского абсолютизма и «деспотизма».

Но, во-первых, земские соборы как высший орган представительной власти России существовали с 1549 по 1698 год – сложнейшее время русской истории, в течение которого она и формировалась в своих примерно нынешних границах и нынешнем историческом понимании. Во-вторых, земские соборы – это субъект русской истории и фактор становления России.

Первый Собор проходил 27–28 февраля 1549 года, когда Русское государство еще даже не вышло в своих границах на Волгу: еще неподвластны Казань, Астрахань, Ногайская Орда, в состав государства не входят земли Дона. Последний Собор, как считается, собиравшийся в 1698 году, когда воссоединена Украина, возвращен Азов, южные рубежи вышли на Южный Кавказ, восточные – на Тихий океан, присоединена Сибирь.

И в ряде случаев эти вопросы как раз и рассматривались земскими соборами. То есть этот институт – непосредственный участник собиравания России. Этот институт потому и назывался земским, что рассматривался как представлявший всю «Землю» – всю страну, в разнообразии ее народов и сословий. Почему он вычеркивается из опыта и истории русского парламентаризма – непонятно абсолютно.

Собор 1549 года, «Собор примирения», был созван в значительной степени как ответ на политический кризис и Московское восстание 1547 года, приведшее к падению властвования ведущих феодальных родов, во многом освободившее молодого царя от опеки родственников и высшей знати. Исследователь Л.В. Черепнин, отнеся его к соборам по характеру рассматриваемых дел, и признавая первым собором, в собственном названии использует термин «Совещание, созванное Иваном Грозным в феврале 1549 года» [7, с. 68].

К земским соборам по характеру рассматриваемых дел он относит его в соответствии с предложенной классификацией, когда таковыми рассматривались «дела земские», то есть государственные, касающиеся всей земли. При этом отмечает, что само это имя – более позднее, не используемое в XVI и редко используемое в XVII веке. Современники чаще используют название «совет» и «земской совет», слово «собор» скорее документально, производное от «решения дел соборне» [7, с. 63]. Термин «собор» инструментально приживается в аналогии с церковными соборами, имевшими более давнюю традицию.

«Устроение земское» – государственное строительство, устройство как термин используется в духовной Василия III «о своем сыне великом князе Иване Васильевиче и о устроении земском, како бы правити после его государство» [5, ч. 2, с. 362, 518; ч. 1, с. 223].

Собор 1649 года состоял из двух сословных палат, представлявших светские сословия, Собор января – марта 1551 года – «Стоглавый собор» – проходил совместно с представителями духовенства, и основным вопросом была тема секуляризации церковно-

го имущества. Постепенно термин начинает использоваться наравне с термином «Совет» и в основном утверждается уже исследователями в более позднее время.

То есть, если более точно, то, что вошло в историю под именем земских соборов, это состоявший из представителей сословий и «земель» «Совет земли русской», решавший «соборне» (совместно и согласно) вопросы общерусского государственного строительства и устройства.

Собор 1549 года решает вопросы межсословного примирения, установления процедуры рассмотрения спорных дел и дает согласие на внесение корректив в Судебник, смягчающих межсословные противоречия.

Собор 1541 года – урегулирование отношений между светской властью и церковью.

Почему на это обращается внимание – исходно эти «Советы земли русской», будучи представительными органами, несли в себе момент соединения представительной, законодательной и судебной власти.

Изначально они рождаются во многом как наследники элементов военной демократии, в частности, еще Иван III перед походом на Новгород для обсуждения этого вопроса собрал «Большой Совет» – светских властителей, церковных иерархов, представителей «земли» и крупных военачальников. Решение о походе было окончательно принято только после согласия Совета. Причем интересна общая, вполне созвучная современности, процедура: сначала Иван III выносит свое намерение на Боярскую Думу, получив ее согласие – на упомянутый «Большой Совет», после обсуждения и одобрения представителями всех групп, – вновь выносит на Боярскую Думу, где и оформляет окончательное решение. И подобные «воинские совещания» были не единственными.

Почему это важно: традиция представительного совещания по военным делам, вопросам войны и мира существует много ранее институционализации земских соборов (соборов) и после добавления к компетенции этих совещаний вопросов «земских», то есть не только военных, не только собственно светских и церковных, но и всех, имеющих общегосударственное значение. То есть, по сути, тот русский парламент, созданный в синтезе традиций и новаций Иваном Грозным, по ситуации мог принимать к своему ведению любые сочтенные общегосударственными дела.

Причем этот институт укрепляется при его создателе одновременно с утверждением и представлением о божественном происхождении царской власти. Расширяя свои полномочия, Иван IV одновременно расширял и полномочия своего парламента, утверждая идею сильной государственной власти в единстве разных ее ветвей: наследственной и представительной.

Постепенно в круг полномочий парламента входят и вопросы престолонаследия, возведения на престол и отрешения от престола. То есть он рассматривает наиболее важные вопросы законодательства, межсословные конфликты, утверждение и сбор податей и налогов, вопросы изменения государственного устройства, войны и мира, мирные договоры, принятие в состав России новых земель, изменения границ.

После создания данного парламентского института ни один русский царь, за исключением недолго правившего Федора Алексеевича, не всходил на русский престол вне решения парламента.

Последний упоминаемый в источниках Собор 1698 года до сих пор вызывает споры по факту его проведения. По упоминаниям, вернувшись из заграничного путешествия, Петр I собрал его для суда над царевной Софьей и окончательной отмены решения майского 1682 года Собора, провозгласившего ее правительницей. Споры о том, состоялся этот Собор или нет, идут до сих пор.

И.Г. Корб, секретарь посольства венского императора в Москве, рассказывает, что 11 сентября 1698 года Петр, после поездки производивший розыск о стрелецком

мятеже, созвал Собор для суда над Софьей: «Сегодня царь решил собрать из всех своих подданных: бояр, князей, офицеров, стольников, писцов, горожан и крестьян и отдельных общин по два человека с тем, чтобы предоставить на правах собора полную власть, допросить, по его приказанию, Софью об ее преступных замыслах. Затем они должны были определить наказание, которого она заслужила, и всенародно объявить его» [2, с. 94].

Больше нет ни документальных свидетельств, подтверждающих это сведение, ни опровергающих его, что понятно, особенно с учетом столь детального изложения как минимум замысла этого представительства. Скорее всего, либо этот Собор состоялся, либо, если нет, был намечен и замысел готов к реализации. В истории соборов бывали случаи, когда намеченный Собор, даже при явке делегатов отменялся.

Но в любом случае важно то, что даже наиболее самовластный из русских монархов Петр исходил из того, что, с одной стороны, судить правителя может не другой правитель, а лишь всенародное представительство, а с другой – что отмена решения предыдущего Собора должна приниматься иным Собором. Впрочем, никаких свидетельств, противоречащих свидетельству И.Г. Корба, мы все же не имеем, причем правдоподобность ему придает и то, что мы знаем о процедуре более позднего осуждения Сенатом царевича Алексея Петровича.

Первый Собор собирается для разрешения последствий политического кризиса второй половины 1540-х годов. Последний – для завершения политического кризиса 1680–1690-х годов. Они оформили эпоху – и создали государство. Всего начитывается около шестидесяти соборов за 150 лет. Некоторые работали по два-три года.

При их создателе, Иване Грозном, который при всей его публицистической демонстрации, по сути, стал родоначальником русского парламентаризма, коим он противопоставил воле олигархических кланов волю народного представительства, мы имеем сведения о десяти соборах.

По кругу решаемых вопросов: послекризисное примирение и изменение законодательства – 1549 год; секуляризация и новый свод законов – Судебник – 1551-й; учреждение опричнины – 1564-й; урегулирование отношений с отрекшимся от власти Иваном – 1565-й; о продолжении войны с Польшей – 1566-й; возведение на престол Симеона Бекбулатовича – 1575-й; низложение Симеона и возвращение на престол Ивана Грозного – 1576-й; вновь о продолжении войны с Польшей – 1579 год; церковно-земской об урегулировании имущественных отношений между церковью и служилым сословием при одновременном провозглашении гарантий церковным владениям и конфискации выкупленного церковью имущества светских владений с распределением их в пользу служилых людей – 1580 год. Вообще как центральная нота и главный мотив этого Собора называется задача улучшения имущественного положения служилых [1, с. 35, 99–104].

Десять «ивановских» соборов. Вопросы высшей власти, юридического порядка, законодательного регулирования имущественных отношений между сословиями, войны и мира. И на что особо нужно обратить внимание: Собор 1565 года – уход в Александровскую слободу – принято рассматривать как не то политический кризис, не то каприз царя.

На деле здесь нужно увидеть более глубокий смысл. По сути, Иван, который при всей экстравагантности был чрезвычайно образованным и глубоко мыслящим человеком, довольно четко представлявшим себе политические и политико-философские тенденции, делает некий, может быть первый в истории, шаг к урегулированию отношений между наследственно-исполнительной и представительско-законодательной властью.

Если использовать, при определенных оговорках, более позднюю терминологию, его уход в Александровскую слободу – это отставка главы исполнительной власти, не подержанная представительными институтами. Причем отставка добровольная. И последу-

ющая согласительная процедура выработки взаимоприемлемых с парламентом решений. Иван Грозный в России XVI века предвосхищает принцип отношений, который в Европе утвердился лишь на 200–300 лет позже. Одновременно признавая и устанавливая определенный приоритет воли «Земли» над волей наследственного правителя.

С одной стороны, он исходит из признания божественного начала своей власти (не случайно избранного позже Сеймом польского короля называет «царем неистинным»). С другой – он демонстрирует, что пользоваться этой данной ему высшими силами властью согласен лишь при согласии на его власть всей русской Земли, понимая как Рюрикович выборную природу власти своего рода.

После его смерти Собор собирается через год (1584). В первую очередь для избрания царя – Федора Иоанновича. С.М. Соловьев по этому поводу писал: «Или положение было так смутно и опасно, или действительно рождался вопрос, кому быть царем – возрастному, но недееспособному Федору или младенцу Дмитрию – и было так много людей на стороне последнего, что Дума сочла нужным вызвать именитых людей из городов?» [6, с. 194].

Этот вопрос смущал и смущает многих исследователей. Искать документальные подтверждения обеих версий можно и нужно, если удастся их найти. Но можно предложить и третью, как кажется, вполне логичную. Из десяти соборов этого царствования, пожалуй, четыре – 1549, 1565, 1575 и 1576 годов – были посвящены вопросам высшей власти: практическое утверждение нового порядка властвования молодого царя, согласительные процедуры его возвращения из Слободы, возведение Симеона и возвращение Ивана при низведении Симеона. То есть практика, обычай властвования, утвержденные самим учредителем русского парламента, уже на уровне утвердившегося прецедента и обычая предполагают, что без решения высшего представительного органа власти занятие высшей должности в России становится неприемлемым.

Г.К. Котошихин, эмигрант еще XVII столетия, считает время от Федора Иоанновича до Алексея Михайловича временем «ограниченной монархии» и ее ослабления [3, с. 144]. Можно спорить и об этом, но тогда это время «ограничения и ослабления» нужно продлить минимум до соборов 1682 года, провозгласивших и сменявший царей, либо, поскольку все же сам порядок участия парламента в делах престолаобладания был заложен еще при Иване IV. Стоит предположить, что это было не время ослабления (что тоже имело место вкупе со Смутой), а время, когда сработали надолго вперед заложенные Иваном IV иммунные системы государственности, поскольку если предположить отсутствие института парламента в событиях Смуты и волнений середины века, не исключено, что России было бы значительно труднее справиться с ситуацией государственного падения начала XVII века. Участие парламента в этих вопросах стало не проявлением слабости, а проявлением силы страны и дееспособности ее государственных институтов.

Земские соборы возводили на престол Федора Иоанновича и Бориса Годунова, судили Шуйского и через год возводили его на престол, освобождали страну от клятвы Лжедмитрию и низвергали того же Шуйского, судили «царевича Петра» и назначали временное правительство, избирая Владислава. Собирали Первое ополчение и избирали Правительство Трубецкого и Ляпунова, собирали Второе ополчение. Наконец, избирали на престол Михаила Романова, а потом – Алексея Михайловича, избирали в апреле 1682 года царем Петра Алексеевича, а в мае того же года добавили к нему Ивана V и правительницу Софью, судили Софью через полтора десятилетия.

Понятно, что решения соборов («Советов всей Земли») отражали реальный баланс сил в стране. Но любой парламент всегда оформляет волю этого расклада сил. Важнее то, что без решения парламента эта воля в России не обретала признаваемой силы.

В первое десятилетие династии Романовых Собор почти напрямую управляет страной.

Он ограничивает размеры церковных владений в 1585 году и готовит страну к отражению нашествия Казы-Гирея в 1604-м, решает проблемы грабившего земли казачества в 1614-м и решает вопросы материального обеспечения государственной службы в 1616-м, готовит договор со Швецией в сентябре 1616 года, рассматривает вопросы оформления английской торговли в 1617 году и вводит новые налоги в 1617-м (четвертая пятая) и 1618-м (пятая пятая), решает вопрос возведения на патриарший престол Филарета в 1619 году и начинает его реформы.

В последующем соборы рассматривают вопросы новых налогов, неоднократно – ведения войн, особенно с Польшей, судьбы «Азовского сидения», ликвидации последствий посадских волнений, принятия Соборного уложения, воссоединения с Украиной, «Смоленской войны». А также вечного мира с Польшей, проведения реформы военных и финансовых дел в 1681–1682 годах, разрабатывают отмену местничества.

Серия соборов второй половины 1630-х годов была посвящена вопросу отношений с Крымом. Выборные соборы 1682 года оказались почти в состоянии классического более позднего двоевластия, подобно Думе 1917 года: с одной стороны действовали соборы, с другой – стрелецкие и солдатские Советы, во многом диктовавшие свою волю и Думе, и соборам: Собор (Совет всех чинов) в апреле избирает царем Петра, в мае по требованию стрелецких и солдатских Советов также и Ивана, и правительницей Софью.

Особо стоит история с созывом Земского собора о мире с Польшей. Указ о его созыве был издан 18 декабря 1683 года. На основе царского указа в Разряде была создана роспись городов, куда рассылались грамоты о выборах. Выборы были проведены в 102 городах, избрано 242 человека (в том числе 69 московских «чинов»). Выборная система была демократизирована, и демократизировался состав депутатов – избирались даже прапорщики, стрельцы, казаки, пушкарки, кузнецы, отставные солдаты [4, с. 62].

Депутаты явились в Москву и оставались до 8 марта 1684 года, когда им объявили царский указ об отмене Собора: переговоры с Польшей были прерваны, вопрос для Собора оказался не готов.

История этого Собора интересна и детальной документационной обеспеченностью, и фактом проработанного и объявленного сбора выбранных депутатов, и фактом отмены. Но особо важно то, что, как отмечал Л.В. Черепнин, до появления исследования Никольского в 1928 году, об этом Соборе вообще не было никаких сведений [7, с. 368].

То есть те сведения, которыми мы располагаем и сегодня, могут оказаться неполными. И это касается не только собственно неполной документации того или иного Собора, а подобная ситуация встречается часто. Не исключено, что соборов вообще было больше, чем нам традиционно представляется. Точно также мы не знаем и всех обстоятельств их работы. Но известного вполне достаточно, чтобы видеть в этом институте вполне развитой и полноценный для своего времени орган представительной государственной власти, полномочия которого заметно выходили за рамки сугубо совещательного органа, каким в начале XX века была Государственная Дума Российской империи, и даже за рамки сословно-законодательной структуры, какой в средние века были многие парламенты европейских стран.

Поэтому не считать их парламентом своего времени – вряд ли обоснованно, это не результат научного анализа истории соборов (или Советов всей Земли, как их еще называли современники), а дань некой традиции уничижительного отношения к собственной истории.

Собственно, основная причина, по которой их подчас отказываются признавать парламентом, – более позднее, чем в Англии или Франции, возникновение и прекращение деятельности к концу XVII века.

Первый выборный парламент в Англии был собран в 1265 году для борьбы с королем Генрихом III, Генеральные штаты во Франции – в 1302 году собрал Филипп Красивый для обвинения в ереси папы Бонифация.



Это, безусловно, на 250–280 лет раньше Собора 1549 года. В то же время, с одной стороны, эти парламенты собирались изначально не для решения основных вопросов государственного устройства, что было задачей соборов Ивана Грозного, а для решения пусть принципиальных, но все же вопросов политической борьбы. На фоне этого Собор 1549 года выглядит уже не как простое сословное представительство, а как своего рода конституционная ассамблея. С другой стороны, во времена созыва первых парламентов Англии и Франции Русское государство переживало период ордынского завоевания и даже не представляло собой единого целого. То есть в России парламент возникает позже, но в каком-то смысле в более развитом виде.

Его деятельность прекращается к концу XVII века, когда английский парламент приобретает близкие к современным формы, достигнув апогея значимости в период 1642–1652 годов, времени английской парламентской республики. Хотя тогда он, избавившись от короля, находился под определенным ограничением еще одного знакомого по русской истории представительного института: Совета армии.

Но к этому времени Генеральные штаты, формально не упраздненные, исчезают и во Франции. Последний их созыв до времен революции 1789 года приходится на 1614 год, когда Земский собор в России достигает вершины своей власти. Подобно власти английского парламента времен Республики в России 1612–1622 годов существует, по сути, парламентское правление, подобное английскому 1642–1652 годов.

Можно отдельно осмысливать причины исчезновения выборного представительного органа в Российской Империи. Но если Франция жила без парламента 175 лет с 1614 до 1789 год, то Россия ненамного дольше – с 1698 до 1906 года, 208 лет. Поэтому вряд ли стоит говорить о той или иной степени «ущербности» русской парламентской истории.

В значительной степени русский парламент возник из институтов военной демократии старой Руси, воинских собраний и совещаний времен создания русского централизованного национального государства, перенеся традицию обсуждения воинских дел на весь круг государственных, земских дел. И, может быть, не случайно в центре ведения соборов постоянно остаются вопросы войны и мира.

С созданием петровской империи рабочие исполнительные функции и соборов и приказов переходят в ведение Правительствующего Сената, вопросы представительства и ограничения власти Первого лица по факту оказываются в руках воинской элиты, императорской гвардии.

Не являясь формально представительным институтом, но по факту сосредотачивая в своих рядах представителей практически всех сословий, именно Императорская гвардия оказывается исполнителем той роли, которую играли соборы при возведении на трон царей. В XVIII веке не было практически ни одного восхождения на престол, который был бы осуществлен без одобрения гвардии.

То есть соборы, родившись во многом из институтов военной демократии, воинских собраний и совещаний, в Империи как бы вернулись к прежней не институализированной форме.

Можно искать, почему это произошло. Одним из объяснений может быть то, что если при Иване Грозном соборы возникают как противопоставление воли «Земли Русской» волне олигархических кланов родовой аристократии, то ко второй половине XVII века эта функция оборачивается своей противоположностью, когда сам состав соборов во многом оказывается, как это было на выборных соборах 1682 года, манипулируем волей той же боярской знати: на апрельском побеждают сторонники Матвеева и Нарышкиных, к маю Милославские, опираясь на стрелецкие и солдатские Советы, переломили ход событий и продиктовали уже свою волю майскому Собору.





К этому времени соборы оказываются инструментом борьбы боярских родов, обернувшись своей противоположностью собственному изначальному состоянию и утратив роль института укрепления государственности и выражения «земских», то есть общегосударственных интересов, вновь уступив ее своему предтече – неформальному армейскому представительству. Но они ее уступили тогда, когда выполнили свою историческую задачу обеспечения перехода русской государственности от средневековых форм к формам Нового времени, заложив основу создания Российской Империи.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Земские соборы, возникшая позже аналогичных органов Англии и Франции, в отличие от них начали свою работу не как орган собственно политической борьбы по важным, но относительно узконаправленным вопросам, а как своего рода «конституционная ассамблея», уже на первом Соборе 1549 года обратившись к вопросам национального примирения и общегосударственного строительства. В кругу их ведения оказались вопросы избрания и возведения на престол и низложения с престола монархов, своего рода конституционного и текущего законодательства, войны и мира с соседними государствами, создания армии, сбора и введения налогов, границ и принятия в состав России других стран. Как орган представительной власти XVI–XVII веков, они подчас соединяли полномочия и функции законодательной, судебной и исполнительной власти, обеспечив как иммунное сохранение русской государственности в условиях кризиса монархической власти первых десятилетий XVII века, так и обеспечив процесс трансформации России из созданного Иваном Третьим русского национального государства в многонациональную Империю Петра I, став первым русским парламентом и определив в целом почти полутысячелетнюю историю русского парламентаризма. Став практикой и опытом некоего романтического «соборного» конструирования нового состояния соединенной ими России.

## Литература

1. *Веселовский С.Б.* Феодальное землевладение в Северо-Восточной Руси. Т. 1. М.; Л. 1947. С. 35, 99–104.
2. *Корб И.Г.* Дневник путешествия в Московию (1698–1699 гг.). СПб., 1906.
3. *Котошихин Г.К.* Россия в царствование Алексея Михайловича. 3-е изд. СПб., 1884.
4. *Никольский В.К.* Земской собор о вечном мире 1683–84 гг. // Научные труды Индустриально-педагогического института им. К. Либкнехта. Серия социально-экономическая. 1928. № 6. Прилож.
5. Полное собрание русских летописей (ПСРЛ). Т. 13. СПб., 1906.
6. *Соловьев С.М.* История России с древнейших времен. Кн. IV. Т. 7–8. М., 1960.
7. *Черепнин Л.В.* Земские соборы Русского государства в XVI–XVII вв. М.: Наука, 1978.

*Аннотация.* В работе ставится задача обзорного осмысления феномена земских соборов Российского государства – органа представительной власти XVI–XVII веков, ставшего первым русским парламентом и определившим в целом почти полутысячелетнюю историю русского парламентаризма. В рамках этой задачи осуществляется политологическое осмысление круга полномочий земских соборов, их функциональной значимости и роли как собственно в истории России данного периода, так и в процессе трансформации из созданного Иваном III русского национального государства в многонациональную Империю Петра I.

Актуальность исследования обусловлена как задачами современного российского парламентаризма, обеспечения представительства политических, социальных и социокультурных групп российского общества, так и в связи с почти совпадающими по времени годовщинами: 25-летием Федерального Собрания Российской Федерации (12 декабря 1993 года) и 470-летием открытия Первого Земского собора (27–28 февраля 1549 года).

В статье дается обзор круга вопросов, рассматривавшихся земскими соборами (Советами всей Земли) с 1547 по 1698 год, осмысливается широта реальных полномочий данного органа власти как соединение в разных ситуациях начал законодательной, судебной и исполнительной власти, обращается внимание на историческую связь земских соборов с институтами и традициями русской военной демократии.

Делаются выводы и высказываются предположения как о значительной роли земских соборов в переходе к многонациональной русской государственности, так и об иммунно-сохранной роли созданного Иваном Грозным данного института парламентского представительства, обеспечившего сохранение русской государственности в условиях кризиса русского монархического правления первых десятилетий XVII века. Отмечается неосновательность устоявшейся традиции, по факту исключаяющей деятельность земских соборов из истории русского парламентаризма, делается вывод о том, что, говоря об истории последнего, следует признавать ее почти пятисотлетний возраст.

*Ключевые слова:* Земской собор, парламент, государство российское, русский парламентаризм, национальное государство, многонациональная империя, современные задачи развития представительства, военная демократия, законодательная власть, избрание высшего должностного лица, демократия, Иван III, Иван IV Грозный, Романовы, гвардия.

Sergey F. Chernyakhovski, PhD in Political Science, Professor, Department of History and Theory of the Politics, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University. E-mail: serfecher@mail.ru

Julia S. Chernyakhovskaya, MA in Political Science, Associate Professor, Senior Researcher, D.S. Likhachev Heritage Institute, Doctoral Candidate, Department of Russian Politics, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University. E-mail: Julcher1@yandex.ru

#### **The Institution and Practice of Zemsky Sobors: the Experience of Political and Romantic Construction in the Political History of Russi**

*Abstract.* The article is devoted to the overview and understanding of the phenomenon of Zemsky Sobor in the Russian state, – the representative body of power in the 16-17 centuries, -that became the first Russian parliament and determined the history of Russian parliamentarism for nearly 500 years. The authors assess the scope of their authority from the point of view of the political science, and show their functional significance and role in Russian history in the process of transformation of Russian national state during the reign of Ivan the Third into the multinational Empire of Peter the Great.

The importance of this research is dictated by the tasks of modern Russian parliamentarism that needs to ensure adequate representation of political, social and socio-cultural groups of Russian society, on the one hand, and by the nearly coinciding in dates two anniversaries: the 25th anniversary of the state Duma of the Russian Federation and the 470th anniversary of the opening of the first Zemsky Sobor (February 27–28, 1549), on the other hand.

*Keywords:* Zemsky Sobor, Parliament, Russian State, Russian Parliamentarism, National State, Multi-national Empire, Contemporary Tasks of Representation Development, Military Democracy, Legislative Authority, the Election of Higher Public Individual, Democracy, Ivan the III, Ivan the IV (Terrible), the Romanovs, Guards.



## **Понятие «Земский собор» и представления о власти в России XIX века: от Карамзина до Степняка-Кравчинского\***

Исторические энциклопедии с выражением «Земский собор» связывают одноединственное значение, однако на протяжении многих десятилетий XIX и начала XX века о Земском соборе, или Земской думе рассуждали деятели самых разных взглядов и направлений, вкладывавшие в это словосочетание различные смыслы и коннотации. Поэтому перевести на «современный русский» их политические проекты и мечтания иной раз стоит немалого труда, также как подсчитать все значения, некогда присущие этому термину.

В исторической науке под земскими соборами чаще всего понимают центральные общегосударственные сословно-представительные учреждения с законосовещательными функциями, действовавшие на Руси в середине XVI – XVII веках [1, с. 261<sup>1</sup>; 2, с. 459]. В то время подобные институты называли «советом всея земли», «всею землею» или просто «собором» [5, с. 3], и лишь в XVII веке, как указывал Л.В. Черепнин, появилось выражение «земский совет» и изредка стало употребляться «земский собор» [3, с. 63]. Причем из шести значений слова «земский», отмеченных «Словарем русского языка XI–XVII вв.» [6, с. 380–381<sup>2</sup>], с этим контекстом обычно связывают «государственный» [3, с. 63]. Хотя Х.-Й. Торке объяснял «земский» как «относящейся к местному управлению», однако «собор всея земли» и он трактовал как «собор всей страны» [7, с. 4–5].

Научные споры о том, что именно представляли собой средневековые земские соборы, ведутся до сих пор. Однако в данной ситуации нам важно не само это явление, а то, каким образом интерпретировали эти соборы 150–200 лет спустя и какие новые социальные конструкты стремились создать с помощью этих интерпретаций. Ведь понятийный аппарат – важный инструмент в сфере идеологии и политики. Формирование в языке специфически-национальных понятий является отражением особенностей политического, социального, культурного развития общества. С другой стороны, сами понятия как маркеры национальной идентичности имеют семантические, социальные и политические корни.

### I

В Новое время внимание русского общества к земским соборам впервые привлек Н.М. Карамзин в своей «Истории государства Российского». Для обозначения этого яв-

<sup>1</sup> Здесь же см. основную библиографию. Историографию см. [3, с. 5–47; 4, с. 22–25].

<sup>2</sup> Здесь же отмечено десять значений слова «земля» [6, с. 375–377].

\* Публикация подготовлена при поддержке Российского фонда фундаментальных исследований, проект № 17-04-00170а.

Бадалян Дмитрий Александрович, кандидат исторических наук, старший научный сотрудник сектора книговедения отдела редких книг Российской национальной библиотеки. Санкт-Петербург. E-mail: dmit.bad@gmail.com

ления он первым публично использовал выражения «Земская Дума» и «Государственная Дума» (что в отношении к XVI–XVII векам являлось синонимами). Это было сделано в 9-м томе «Истории», увидевшем свет в мае 1821 года. В изданных спустя три года 10-м и 11-м томах Карамзин для обозначения земских соборов использовал также выражения «Великий Собор», «Великая Дума», «Собор духовенства и Бояр» (т. 10) «Собор, избранным людям всех чинов и званий» (т. 11). Однако более всего прижилось именно первое выражение – «Земская Дума». Оно появилось очень вовремя: когда в обществе начался поиск новых, но в то же время исторически обоснованных политических понятий. Занимались этим главным образом будущие декабристы.

Так, И.Д. Якушкин еще в 1820 году составил проект адреса Александру I, в котором «излагались все бедствия России», для прекращения которых императору предлагалось «создать Земскую думу по примеру его предков» [8, с. 35]. Автор проекта полагал, что его подпишут все члены Союза благоденствия, но вскоре отказался от этой идеи, опасаясь раскрыть организацию<sup>1</sup>.

Согласно показаниям, данным на следствии К.Ф. Рылеевым, после прихода к власти декабристов решить участь царствующего дома и определить новый образ правления должен был «Великий собор народных представителей из всех сословий народа» [9, с. 267–268]; ему же предстояло рассмотреть проект государственного устава [9, с. 259]. Рылеев также считал, что только Великий собор может решить вопрос о независимости Польши и возможной передаче ей Литвы, Подолии и Волыни [9, с. 280]. Таким образом, Великий собор в сознании Рылеева совмещал функции Учредительного собрания и палаты парламента.

Декабрист Н.М. Муравьев, внимательно читавший повествования Карамзина о «Земской думе» и «Государственном соборе» [10, с. 28–29], составил свою «Конституцию», где описал парламент, состоящий из «Верховной Думы» и «Палаты представителей». Хотя в первом названии Муравьев следовал Карамзину (у которого в вышедшем в марте 1824 года десятом томе «Верховная Дума» представлена как правительство, управлявшее после смерти Ивана IV), он мыслил ее как законодательный орган, и по сути такой двухпалатный парламент повторял систему Североамериканских штатов.

Схожую лексику использовал П.И. Пестель, когда надиктовывал М.П. Бестужеву-Рюмину проект «Конституции Государственный завет». В нем законодательную власть представляло «Народное вече», исполнительную – «Державная Дума», а власть «блустительную», как выразился автор проекта, – «Верховный собор». Все эти учреждения, подчеркнем, мыслились как аналоги европейских представительных органов, и если что-то и могло показаться выпадающим из их ряда, то это «Народный собор», который предполагалось избрать в случае необходимости изменения Устава. Пестель подчеркивал: «Народный Собор не имеет никакой власти и должен только заниматься порученною ему работою<sup>2</sup>. <...> По окончании оного Народный Собор распускается», а обсуждение выработанного им устава «отдается Областным Соборам» [11, с. 207].

После подавления восстания декабристов о земских соборах надолго забыли. Точнее, немногие упоминания их оказались возможны лишь в произведениях литературы,

<sup>1</sup> Проект Якушкин уничтожил, и остается вопросом, действительно ли он использовал в нем термин «Земская дума»? Если так, то он, возможно, по ошибке датировал событие годом ранее выхода 9-го тома «Истории» Карамзина. Возможно, Якушкин использовал это выражение только в «Записках», но и в таком случае оно указывает на ретроспективный выбор автора.

<sup>2</sup> Несмотря на такое заявление, «Народный собор» являл собой законодательный институт, ведь он предназначался для выработки и принятия основного закона страны. В нем сложно увидеть черты совещательного учреждения, каким позднее стали представлять Земский собор славянофилы. Кроме того, славянофилы подчеркивали, что собор принимает единодушное решение, а не по большинству голосов, как было прописано в данном случае.

посвященных Смутному времени, но не в политической публицистике. И первый пример в этом ряду – трагедия А.С. Пушкина «Борис Годунов», созданная, как известно, в 1824–1825 годах под сильным впечатлением от прочтения Карамзина и еще до восстания декабристов. В первых же ее строках автор рассказывает устами Воротынского о Годунове, отказывающемся принять царский венец:

Не внемлет он ни слезным увещаньям,  
Ни их мольбам, ни воплю всей Москвы,  
Ни голосу Великого собора [12, с. 11].

В следующей же затем сцене один из персонажей называет этот собор Думой. Вероятно, здесь речь идет о Боярской думе, являвшейся высшим правительственным учреждением, а в моменты созыва соборов, служившей их основой<sup>1</sup>. И тут же думный дьяк Щелкалов вещает народу, что именно «собором положили» [12, с. 15], то есть Пушкин, используя разные варианты наименования собора, не придавал отличиям между ними видимого значения. Однако примечателен тот нюанс, что Борис Годунов рассматривает решение собора, призвавшего его на царство, как избрание «народной волей» [12, с. 17].

Спустя десять лет, в 1834 году, заключенный в крепость декабрист В.К. Кюхельбекер создал трагедию «Прокофий Ляпунов», где тоже звучит выражение «Земская дума», впрочем, не с таким толкованием, какое можно было ждать от декабриста. Его заглавный герой говорит о казацком атамане, попустительствовавшем грабежам:

Не казакам его судить; не судьи  
Они грабителю. Скажите князю:  
Земской устав нарушил Просовецкий  
Земскою думой будет он судим [14, с. 547].

Очевидно слово «земский» в то время не потеряло еще значения «государственный», но нельзя исключить присутствия здесь и иной коннотации: земский – невоенный, гражданский (как в выражении «земские и ратные дела»).

В сцене суда казачей сходки, предъявившей Ляпунову подложную грамоту, тот отвечает:

Не вы – Земская дума мне судья.

И чуть далее снова говорит о грамоте:

Вышлите ее  
В Земскую думу: думе отвечаю [14, с. 553].

Судя по всему, для Кюхельбекера Земская дума – это в первую очередь высший суд, к которому государственный деятель может обратиться как к «вышестоящей инстанции» (по крайней мере в отсутствие царя).

## II

Важный рубеж в выработке нового термина и последующем осмыслении опыта соборов был пройден еще до появления на свет трагедии Кюхельбекера. Во второй половине 1831 – начале 1832 года А.С. Хомяков создал, а в 1833 году опубликовал трагедию «Димитрий Самозванец». В ней не говорилось о Земской думе, но несколько раз было использовано слово «собор». Первый раз – когда устами Шута автор сообщил о «боярском соборе», состоявшемся в «допросной палате» [15, с. 315] (выражение «боярский собор» ни разу не встречается в «Истории» Карамзина, послужившей источником для Хомякова; очевидно, здесь, как и прежде у Пушкина, имелась в виду Боярская дума<sup>2</sup>).

<sup>1</sup> В.О. Ключевский подчеркивал: «Земский собор XVI в. – это боярская дума, т.е. правительство с участием людей из высших классов земли или общества» [13, с. 117].

<sup>2</sup> Хомяков был в числе москвичей, впервые услышавших чтение Пушкиным его «Бориса Годунова» 12 октября 1826 года, до его публикации в конце 1830 года (с датой издания 1831 год).

В заключительных строках трагедии Скопин-Шуйский в ответ на крики подосланных Шуйским, провозглашающих его царем, с возмущением восклицал:

Это что?

Без выбора, без земского собора? [15, с. 460].

Здесь впервые в русской литературе появился термин «Земский собор». Из контекста его употребления видно, что так назван орган народного волеизъявления, то есть то, на что впоследствии указывали в феномене соборов славянофилы. И слово «собор» использовано здесь, вероятно, не случайно. Так именовали церковные совещательные органы, советы. Термин, под которым в итоге подразумевалась церковная общность, как никакой другой подходил для выражения идей автора концепции соборности, кем Хомяков стал в 1850-х годах [см. 16]. Однако до этого славянофилам предстояло надежно закрепить в русском сознании понятие «Земский собор». Происходило это постепенно – отчасти потому, что такое понятие не сразу сформировалось и в сознании самих славянофилов, а отчасти потому, что в печатном выражении своих идей они оказались ограничены цензурой.

Хотя Х.-И. Торке полагал, что выражение «Земский собор» «было впервые употреблено К.С. Аксаковым в 1850 г.» [7, с. 3]<sup>1</sup>, решающая роль в распространении этого выражения, а главное – в разработке самого понятия принадлежит Хомякову, старшему товарищу и наставнику К.С. Аксакова.

Характерно, что самое раннее (после «Димитрия Самозванца») обращение к понятию «Земский собор» находится в работе, с которой и началась история славянофильства. Это статья рубежа 1838–1839 годов «О старом и новом». В ней Хомяков отметил, что «дружба власти с народом запечатлена в старом обычае, сохранившемся при царе Алексее Михайловиче, собирать депутатов всех сословий для обсуждения важнейших вопросов государственных» [17, с. 43]. Однако о названии этого обычая Хомяков тогда ничего не сказал, то есть первое изложение понятия произошло без употребления термина. Второй раз Хомяков воспользовался этим выражением в 1844 году. В статье «Опера Глинки “Жизнь за Царя”», описывая исторический контекст, в котором разворачивается действие, он говорил: «...народная сила освободила Москву великим ополчением; народный голос выбрал Царя Земским Собором; великая община снова сомкнулась в государство» [17, с. 67].

Итак, Земский собор, по Хомякову, это то, что выражает чаяние народа, соединяет его общие, «общинные» интересы и делает их интересами единого государства. При этом интересы народа, как видно из статьи «О старом и новом», отнюдь не противопоставляются государственным (вопреки утверждению Торке, будто славянофилы, «вводя это понятие, хотели доказать, что древнерусский народ был самостоятельной, противостоящей правительству силой» [19, с. 263]<sup>2</sup>).

Более развернутое толкование этого понятия появилось у Хомякова в следующем году в статье «Тринадцать лет царствования Ивана Васильевича». В ней он напомнил историю Судебника Ивана IV, который после его создания был отдан «на суд избранным людям земли русской», для чего созвали «собор знаменитейших людей из чина светского и духовного» [17, с. 372]. И после этого, как рассказывал Хомяков, не раз созывались царями «выборные люди от русской земли в Земскую Думу, или в Земский Великий Собор, – для обсуждения самых важных дел по законодательству или по сношениям с иностранными державами». При этом, разъяснял Хомяков, «Земская Дума не имела никакой власти и была только выражением народного смысла, призванного на совет

<sup>1</sup> Е.А. Архипова же посчитала, что К.С. Аксаков и А.П. Щапов первыми поставили вопрос о сути земских соборов [18, с. 187].

<sup>2</sup> Годом позже этот автор говорил, что славянофилы видели в соборе «признак моральной, противостоящей царю силы народа» [7, с. 3–4].



государем; по этому самому она не только не могла произвести никакого раздвоения власти, но утверждала ее, связуя воедино волю государя с обычаем и нравственным чувством народа» [17, с. 372–373].

Отметим еще подчеркнутые Хомяковым обстоятельства: все «чины» (сословия) на таких соборах пользовались равными правами, а «приговор полагался единодушно, но писался от каждого чина особенно» [17, с. 373].

Уточнение и развитие славянофильской концепции Земского собора продолжил в своих произведениях К.С. Аксаков. Однако и он прошел свой путь в выборе подходящего термина: «Великий народный собор» [20, с. 372], «Земская дума» [21, с. 569], «Земской совет» [22, с. 70]. Впервые выражение «Земский собор» появилось у К.С. Аксакова как одно из возможных определений понятия в неоконченной рукописи (предположительно 1850 год). В ней он утверждал: «Подобно тому, как князь созывал Вече, царь созывал Земскую Думу или Земский Собор. Народ не требовал, чтобы государь спрашивал его мнения. Государь не опасался спрашивать мнения народа» [23, с. 204]. И чуть далее автор использовал третий термин – «Земский совет» [23, с. 206].

Наконец, в 1851 году в статье «Несколько слов о русской истории, возбужденных "Историей" г. Соловьева. По поводу I тома» К.С. Аксаков стал рассуждать именно о Земском соборе [23, с. 217]. После этого он иногда еще пользовался термином «Земская дума» или иными, но как дополнительными. Выражение «Земский собор» стало для К.С. Аксакова лучшим определением этого понятия и благодаря ему превратилось в научный термин. Произошло это в результате публикации в 1851–1857 годах ряда его исторических статей, так или иначе касавшихся Земских соборов. Когда же в 1857 году С.М. Соловьев вступил с их автором в полемику в статье «Шлёцер и антиисторическое направление» [24, с. 314–352], он предпочел воспользоваться выражением своего оппонента. В следующие же десять лет термин «Земский собор» приняли как основной для своих работ: близкий к славянофилам И.Д. Беляев, либерал-западник Б.Н. Чичерин, социалисты А.П. Щапов, И.А. Худяков, а чуть позднее и С.С. Шашков.

Слово «земля», от которого, собственно, и происходит «земский», в толкованиях К.С. Аксакова очень часто приобретает значение «народ». Причем народ как единое целое, обладающее общими чувствами и убеждениями, которые коренятся в его вере, а выражаются в совещании, в вече. Х.-Й. Торке по этому поводу заметил, что «слово "земля" не означало народ» [7, с. 4]. Действительно, ни «Словарь русского языка XI–XVII вв.» [6], ни «Словарь древнерусского языка (XI–XIV вв.)» [25] такого значения не указывают. Однако М.А. Дьяконов еще в начале XX века отметил, что в древнерусских источниках «термины "земля" и "волость" употребляются и для обозначения всего населения государства» [26, с. 66]<sup>1</sup>. Позднее, в 1859 году, К.С. Аксаков пояснял, что «этим словом обозначается общественно-человеческое начало» и «дело Земское есть дело народное, то есть общественно-человеческое» [23, с. 311].

Рассуждения славянофилов о земских соборах предполагали продолжение их практики в России XIX столетия. В 1855 году К.С. Аксаков подготовил и передал недавно вступившему на престол Александру II «Записку о внутреннем состоянии России» и «Дополнение» к ней. Изложив свои представления о древних соборах, Аксаков отметил, что теперь соборы невозможны из-за разобщенности сословий. Однако в «Дополнении» он резюмировал свои предложения: «Полная свобода слова устного, письменного и печатного – всегда и постоянно; и Земский Собор, – в тех случаях, когда правительство захочет спросить мнения страны. <...> Земский Собор непременно полезен для государства и земли» [23, с. 255].

<sup>1</sup> Для сравнения отметим, что и слово «Русь» иногда использовалось для обозначения населения страны, народа [27, с. 32–33].

Своего рода итог деятельности славянофилов в этом направлении подвел в 1892 году, Н.П. Колюпанов указав: «Славянофилам принадлежит честь, что они в народном вече, боярской думе и земском соборе инстинктивно угадали (памятники тогда еще не были достаточно разработаны, чтобы приводить документальные доказательства) органические проявления совещательного голоса земли, а не отголоски догосударственного самоуправления или преходящий каприз самодержавного царя, как смотрели на эти учреждения люди, изучавшие русскую историю по западным шаблонам. Последующие труды Щапова, Костомарова, Сергеевича, Ключевского и друг. подтвердили гадания славянофилов в области русской истории» [28, с. 169].

Наступление 1860-х годов, которые славянофилы встретили без скончавшихся Хомякова и К.С. Аксакова, означало решительный поворот в бытовании выражения «Земский собор». Из научного термина и образа в исторической беллетристике оно очень быстро стало актуальным политическим понятием. В какой-то момент даже едва ли не самым актуальным.

16 октября 1861 года И.С. Аксаков в письме к В.И. Ламанскому говорил: «...я убежден, что если не революцией, чего сохрани Боже, то Россия может обновиться и обрести вновь цельность организма только Земским Собором, но таким, где бы русский народ играл главную роль – и был бы в большинстве. Теперь мудрено себе и вообразить З<емский> Соб<ор>. Явление было бы теперь крайне дикое. Но ведь мы живем не по дням, а по часам. Напр<имер>, вопрос Польши» [29, с. 101].

Когда Аксаков писал эти строки, он готовил к публикации две незавершенные статьи брата о земских соборах. В конце декабря 1861 года статьи увидели свет в составе первого тома Полного собрания сочинений К.С. Аксакова. Спустя несколько дней вторую из этих статей И.С. Аксаков поместил в своей газете «День» под заглавием «Краткий исторический очерк земских соборов» [30]. Сделал он это в обход цензуры, которая разрешила публикацию очерка в середине объемного тома сочинений, но не давала разрешения на его печать в газете. Вскоре после этого, 11 января, у императора состоялось совещание, на котором обсуждалась газета «День». Поводом для этого послужили две статьи: передовая, в которой И.С. Аксаков призывал к самоуничтожению дворянства, и «Краткий исторический очерк земских соборов». От закрытия газету спасло лишь заступничество А.В. Головина, только что вступившего в управление Министерством народного просвещения, которому и подчинялась цензура [см. 31, с. 431–435].

В переписке с Ламанским Аксаков пояснял: «Насчет Земск<их> Соборов. Вы ошибаетесь, если воображаете, что я мечтаю об них в прежней форме. Нисколько» [29, с. 104]. События в то время действительно развивались с необыкновенной быстротой. Спустя год в Царстве Польском вспыхнуло восстание. И уже после этого, 27 февраля 1863 года, И.С. Аксаков в письме Н.П. Гилярову-Платонову утверждал: «Я и сам прихожу к мысли о Думе, не только для разрешения Польского вопроса, но и для разрешения всяческих вопросов. Это единственное средство, которое нам остается». И чуть далее он объяснял: «...то нравственное равновесие, которое существовало в Допетровской Руси между правительством и народом, уже не существует; то единство и общение между собою, которые были в древней Руси, – Царя, общества и народа, – нарушены; организм лишился цельности. <...> Русский народ, относясь к власти по-прежнему, как будто с XVII века не произошло никаких перемен, представил неограниченную власть – немцам, неограниченный произвол – немецкой бюрократии; это никогда не входило в его расчеты...» [32, с. 235–236<sup>1</sup>].

<sup>1</sup> Примечательно, что при первой публикации этого письма в 1896 году редакторы издания предпочли исключить из него приведенные здесь суждения И.С. Аксакова о власти. Впервые они увидели свет только в 2017 году благодаря А.Г. Юшко [33, с. 555]. Об иных аспектах темы «славянофилы и Земский собор» см. [34].

## III

В октябре 1861 года И.С. Аксаков писал Ламанскому: «Мне было бы в высшей степени противно, еслиб Земскому Собору придали значение западного Конвента, еслиб наши “демократы” вздумали взять Земский Собор знаменем. Поэтому, говоря о Земск<ом> Соборе, надобно указывать всегда на его отличие от западных *Etats-Généraux*<sup>1</sup> и проч.» [29, с. 102]. И, действительно, в это время подспудно начинал развиваться процесс присвоения термину «Земский собор» новых значений и коннотаций.

Одним из первопроходцев в этом оказался либерал князь П.В. Долгоруков. В вышедшей весной 1860 года книге «Правда о России» (“*La vérité sur la Russie*”) он, обращаясь к истории Руси, использовал как синонимы два термина – «Земский собор» и «Земская дума». Князь видел их аналогом французских Генеральных штатов, то есть Учредительного собрания [35, с. 19, 151, 161, 397]. В 1862 году на страницах новой работы «О перемене образа правления в России» Долгоруков выступил с проектом построения в России конституционной монархии и описал Земскую думу как одну из двух палат парламента, «составленную из выборных людей всей земли русской, по выбору всего земства». Вторую палату он называл Дума Боярская или Дума Государственных советников [36, с. 60; подробнее см. 66–71].

Вслед за Долгоруковым заявил о Земском соборе А.П. Щапов. Впервые он представил задуманный им собор как аналог парламента в мае 1861 года в письме Александру II [37, с. 162–163]. Однако уже в октябре того же года в письме попечителю Казанского учебного округа князю П.П. Вяземскому Щапов выдвинул новую идею собора. Теперь он утверждал: «Сам народ дал царю *запись, какова уложена была по Совету всей земли*, запись ограничительную для единодержавия [то есть конституцию – Д.Б.]. Запись эта была нарушена первым Алексеем Михайловичем и окончательно сыном его Петром I». Из этого автор делал вывод: «Сам народ в праздник тысячелетия [русской государственности, назначенный на 26 августа, затем перенесенный на 8 сентября 1862 года – Д.Б.] должен или сам сойтись или неотложно и немедленно быть созван царем на новый земский собор и отречься от императора и централизации» [38, с. 658, 661]. Иначе говоря, здесь Щапов подразумевал под Земским собором Учредительное собрание. И в отличие от славянофилов он не допускал мысли о дружбе между властью и народом. Более того, если власть прежде созывала соборы, чтобы узнать мнение народа, то теперь Щапов не сомневался, что заранее знает это мнение, а собор был для него средством огласить и обеспечить его исполнение.

Затем, уже в марте 1862 года, в социалистической газете «Век» Щапов напечатал статью «Земские соборы в XVII столетии». Напомнив в ней историю про «ограничительную запись», принятую на соборе 1613 года, автор добавил, что тот «удерживал за собою значение всенародного земского правительства около 4-х с половиною месяцев, пользовался полною государственно-распорядительною властью с февраля до половины июня» [39, с. 710]. Судя по всему, Щапов, стремясь к новым построениям на основе древнего Земского собора, не придавал значения принципу разделения властей и путался в представлениях о функциях правительства и парламента.

Мысли, высказанные Долгоруковым и Щаповым, легли в основу западнических – социалистической и либеральной концепций Земского собора. Трудно сказать, повлияли ли их представления на А.И. Герцена с Н.П. Огаревым или наоборот. Однако до того как в начале 1862 года Герцен прочитал в Лондоне письмо Щапова к Вяземскому, он лишь однажды публично воспользовался выражением «Земская дума». Это случилось в ноя-

<sup>1</sup> Генеральные штаты (фр.).

бре 1861 года после произошедших в Санкт-Петербурге и Москве студенческих волнений. В посвященной этим событиям заметке «Колокола» «Третья кровь!» Герцен утверждал, что «гражданская мысль русская тайно воспиталась в университетах» и что из университетских аудиторий «не труднее сделать Земскую думу, чем из залы Jeu de Paume!» [40, с. 186]. На следующий год Герцен уже одновременно как синонимы употреблял выражения «Земская дума» и «Земский собор». Так, 1 декабря 1862 года, заключая статью «Подтасованный набор», он, говоря о «трусливом правительстве», воскликнул: «Под опеку Думы его! под опеку Собора земского!.. или мы дойдем до страшных бедствий» [41, с. 265].

Надо сказать, что к этому времени требования Земского собора или Земской думы стали все чаще раздаваться и внутри России. Однако выступавшие с ними не пытались объяснить, что именно они под этим подразумевают. Например, в апреле 1862 года получила распространение нелегальная прокламация «Земская дума», в которой заявлялось, что так называется партия, созданная для изменения существующего порядка управления. Помимо «полного освобождения крестьян со всею владеемою ими землею» целью партии было заявлено «созвание земской думы из выборных от всех сословий для восстановления нового “Уложения” и определения размеров и способов вознаграждения помещиков средствами всего государства» [42, с. 67–68]. Свои решительные требования к правительству авторы прокламации пообещали выдвинуть ко дню празднования тысячелетия России. Однако тем дело и закончилось.

Подчеркнем: в то время о соборе мечтали уже не только революционеры, эмигранты или находившиеся под подозрением у власти, такие как славянофилы. 7 октября 1861 года (во время студенческих волнений) член Главного управления цензуры и профессор университета А.В. Никитенко в своем дневнике написал о правительстве, что «оно необходимо должно начать серьезные реформы, – и тут же продолжил: – я бы даже стоял за созвание великого земского собора, но, конечно, без участия студентов, которым надо учиться и пока только учиться» [43, с. 223].

Вскоре в Царстве Польском среди воинских частей стала распространяться содержащая призыв к вооруженному восстанию прокламация «Офицерам русских войск от Комитета русских офицеров в Польше», подписанная «5 ноября 1862 г.». 1 декабря ее текст перепечатал и герценовский «Колокол». Автор прокламации (вероятнее всего, им был Ан.А. Потеня), заявляя, что «созвать Земский собор правительство никогда не захочет», призывал к бессословному Земскому собору «людей, выбранных ото всей земли русской для общего союза и разумного устройства». Причем, как и Щапов, автор прокламации мечтал о самостоятельности областей и их общем союзе [44, с. 454].

На таком фоне понятнее становится заявление, сделанное Герценом в первом номере «Колокола» за 1863 год. Этот «апостол революции» утверждал: «1862 год был дневкой для нас, отдыхом после манифеста 19 февраля, сочельником перед созванием Земского собора» [45, с. 7]. Он настаивал, что «росту самодержавных appetitov» необходимо поставить «земскую плотину», – так издатель «Колокола» назвал «уставную грамоту», которая, по его мысли, должна быть составлена между народом и царем к 19 февраля 1863 года. Обращаясь к последнему, Герцен воскликнул: «Не слушайте толков, которые ходят по передним Зимнего дворца, <...> а верьте одним словам народа вашего, собравшегося в Земский собор» [45, с. 8–9].

<sup>1</sup> Для игры в мяч (*фр.*). Аллюзия к событиям начала Великой Французской революции. 20 июня 1789 года, Людовик XVI из-за траура по своему умершему сыну попытался приостановить заседания Генеральных штатов. Тогда наиболее радикальные депутаты, представлявшие третье сословие и объявившие себя Учредительным собранием, заняли в Версальском дворце зал для игры в мяч и принесли присягу собираться до тех пор, пока не будет утверждена конституция Франции. Это явилось первым открытым выступлением третьего сословия против власти короля.

Из этих заявлений можно только предположить, что Герцен связывал с собором изменение государственного строя, введение конституции при пока еще правящем монархе. Однако уже в марте 1863 года в статье «1853–1863» он писал: «Мысль о Земском соборе носится в русском воздухе <...> Купечество и народ говорят об нем, военные *заставят его созвать*» [45, с. 79–80]. Теперь, после начала Польского мятежа, Герцен видел собор результатом восстания, осуществленного силами военных. Однако если бы его газета не напечатала прежде, в декабре 1862 года, прокламацию с призывом поддержать тогда еще не восставших поляков, можно было решить, что издатель «Колокола» продолжает мыслить категориями XVIII столетия с его частыми переворотами, совершаемыми силами гвардии.

Итак, целых полтора года употребления термина (причем в быстро меняющейся политической обстановке первых лет александровского правления!) – и минимум скольконибудь ясных пояснений, что именно Герцен имел в виду под Земским собором. В разработке такого важного политического понятия он уступил своему другу Н.П. Огареву.

19 июня 1862 года (по григорианскому летоисчислению) Огарев составил проект адреса Александру II, в котором (как когда-то декабрист Якушкин), предлагал императору самому ограничить свою власть волею Земского собора. Этот проект тут же одобрили Герцен и М.А. Бакунин, а вот И.С. Тургенев (который в то время относил себя к одной «партии» с Герценом и К<sup>о</sup> и который называл собор единственным спасением России) проект не поддержал, заявив, что им воспользуются и помещики-крепостники<sup>1</sup>. В итоге Огарев и его товарищи отказались от идеи подачи адреса. Наконец, в августе 1862 года, Огарев впервые публично заявил о Земском соборе в статье «Что надо делать народу», напечатанной в газете «Общее вече». Однако он никак не пояснил, что именно следует понимать под Земским собором.

В конце того же года Огарев работал над статьей «Конституция и Земский собор» (из цикла «Расчистка некоторых вопросов»), которая увидела свет в нескольких номерах «Колокола» в июне – декабре 1863 года. В этой статье он заявил, что «ни Земский собор, ни конституция в России не новость» и, возможно, следуя за Щаповым, привел тому примером Михаила Романова, который «был избран Земским собором на конституционных условиях» [46, с. 620–621]. Причем в самом начале статьи ее автор дал определение более ясное, чем его предшественники: «Земский собор, как съезд выборных от всего земства, необходимо основан на бессословности выборов и собирается не для исполнения данного приказного устава, а для устройства земли русской по потребностям земства, для узаконения прав владения, выборной администрации и суда, областного распределения и учреждения формы правительства» [46, с. 613]. Уже из этого можно было предположить, что Земский собор Огарева совмещал в себе две разные функции: Учредительного собрания и представительного правления. Далее он пояснял: «Первый Земский собор, который будет предварительный, соберется поуездно и в своем общем собрании разграничит области и даст право существования самостоятельным областным думам, которых выборные составят второй, обычно и законно учрежденный, постоянный Земский собор из посланцев от областей» [46, с. 635].

Иными словам, первый Земский собор у Огарева являлся Учредительным собранием, а второй – парламентом. Впрочем, только ли парламентом? Ведь его должны были составить постоянно действующие оплачиваемые депутаты, избираемыми на 3–5 лет. И еще Огарев подчеркивал, что Земский собор должен быть бессословным. [46, с. 627]. Более подробный проект Земского собора Огарев предложить отказался, он заявил: «Мы просто покоряемся обстоятельствам: данные русской жизни такие, что иначе ничего сложиться не может». [46, с. 636].

<sup>1</sup> Последующие события показали, что опасения Тургенева не были безосновательны. См. раздел V настоящей статьи.



## IV

Итак, Огарев предложил две модели Земского собора, которые в последующие десятилетия взяли на вооружение многие социалисты и либералы. Для первых Земский собор и далее чаще всего означал Учредительное собрание, то есть тот орган, который должен провозгласить коренные изменения в устройстве страны. Для вторых под этим выражением обычно подразумевалась парламентская система правления, которая в легальной печати XIX столетия часто камуфлировалась эвфемизмами «конституция», «венчание здания», «правовой порядок» и др. [см. 47]. Ведь в подцензурных изданиях излагать проекты собора было невозможно (лишь за десятилетие с 1873 по 1882 год власти выпустили не менее шести цензурных циркуляров, запрещающих рассуждать о Земском соборе как форме правления [48, с. 208–211; 49, с. 48, 57]).

Не мог не считаться с подобными цензурными условиями, к примеру, недавний славянофил А.И. Кошелев. В начале января 1862 года он напечатал в Лейпциге свою брошюру «Какой исход для России из нынешнего ее положения?». Выступая за созыв «Общей Земской Думы» автор утверждал, что такая дума должна быть совещательным органом, и добавлял, что он противник парламентского правления. Однако Кошелев заявлял: «Мы глубоко убеждены, что не теперь, а со временем, узнавши чрез земские думы о настоящих потребностях страны, царь даст России государственную уставную грамоту, которою обеспечит нам все те права, которые существенны для человека-гражданина, и которые в других землях добывались борьбами и насилиями» [50, с. 30]. Кроме того, Кошелев предлагал, чтобы из депутатов «Земской думы» было составлено «министерство единомысленное, дельное, знающее нужды и желанья России и внушающее ей полное доверие» [50, с. 42]. Такая дума могла выразить себя отнюдь не только через высказанное мнение, но и выдвигая из своего состава правительство. Возможно, автор проекта потому и назвал задуманное им учреждение не собором, а думой, что сознавал его отличие от того, о чем прежде говорили Хомяков и К.С. Аксаков.

Летом того же года Кошелев написал и издал в Лейпциге новую работу «Конституция, самодержавие и Земская Дума». Он уверял, что именно Дума должна «приступить к рассмотрению и изысканию мер, необходимых к улучшению нашего внутреннего управления, к определению отношений между гражданами и к утверждению нашего государственного, общественного и частного кредита» [51, с. 197]. Оба издания 1862 года были запрещены к распространению в России. Окончательно сблизившийся с либералами Кошелев в 1874 и 1875 годах продолжил свои размышления в двух брошюрах, которые также напечатал в Германии: «Наше положение» и «Общая Земская Дума в России». Они тоже оказались под запретом цензуры. В последней из них автор описывал действие сразу двух равноправных и взаимодополняющих учреждений: Общей Земской Думы и Государственного совета. Такая Земская дума походила на регулярно действующую и обеспеченную собственным канцелярским аппаратом палату представителей, а не на собор, который изредка созывали для совета, необходимого государю.

Еще откровеннее походил на парламент Земский собор, подробно описанный Г.А. Де-Волланом в его брошюре «Свободное слово о современном положении России», задуманной как обращение к правительству и революционерам. Подробно описав проблемы, которыми должен заниматься собор, автор настаивал, что «вопросы учредительные» следует предложить для обсуждения лишь в конце его работы. И до разрешения всех вопросов такой собор «не должен быть распущен и должен возобновляться по третям новыми выборами» [52, с. 172].

Если же хотя бы бегло взглянуть на другие проекты соборов, предлагаемые либералами, мы услышим еще большую разногласию. Так, Д.Н. Шипов и гр. В.А. Бобринский ви-



дели в соборе постоянный совещательный орган при императоре. Иные, как Ф.И. Родичев и К.Д. Кавелин, связывали с ним представления о парламентской системе. Примером чему статья последнего «Разговор» (написанная в 1880 году, но опубликованная после кончины автора). Кавелин выступил в ней за «общий земский собор под председательством самодержавного наследственного царя» [53, стлб. 1012], то есть за парламентскую систему.

Среди наиболее радикальных либералов выделялся И.И. Петрункевич. В январе 1879 года он вместе с другими земцами Черниговской губернии высказался за Земский собор [54, с. 11], а в подготовленной вслед за тем статье «Ближайшие задачи земства», отвергая «всякую конституцию, данную сверху», выступил за Учредительное собрание [55, с. 456]. Вероятно, между последним и собором он не видел никакой принципиальной разницы.

В духе парламентаризма рассуждал в 1886 году В.А. Гольцев в распространявшейся в списках статье «Земский собор». Однако он готов был включить в состав «партии» Земского собора и тех, кто призывал народ к «вооруженному восстанию для защиты своих прав» [56, л. 27].

## V

В 1860–1870-х годах за созыв Земской думы выступала и не столь многочисленная дворянская группировка, сегодня более известная как «аристократическая» оппозиция. Она объединяла крупных помещиков, которые добивались создания парламента с сильным дворянским представительством [см. 57]. При этом дворянские, как некогда их называли, «олигархи» пользовались риторикой, которая не столько проясняла, сколько была призвана замаскировать их настоящие стремления.

Один из деятелей этого направления С.И. Мальцов в сентябре 1858 года утверждал, что основой государственного устройства Древней Руси был союз самодержавия, Государственной (то есть Боярской) думы и Земского собора и что Петр I «понял величие и простоту этого государственного устройства и не коснулся его, переименовав только приказы в Коллегии, Думу в Сенат и начертав им подробные правила действий» [58, с. 35]. В том, что Петр I с его Сенатом явился продолжателем древних традиций, убеждал и А.П. Платонов. При этом, будучи Царскосельским уездным предводителем дворянства, он 24 января 1862 года выступил на Чрезвычайном дворянском собрании Санкт-Петербургской губернии с речью, в которой агитировал за «учреждение общего в Империи народного представительства, то есть соединение в одну Государственную Земскую Думу представителей или выборных людей от всех частей Государства». Губернское собрание тогда выразило Платонову «полное сочувствие» [59, л. 16–16 об., 12]. Однако более откровенно дворянские амбиции этого круга были высказаны в том же 1862 году Н.А. Безобразовым в изданной в Берлине брошюре «Предложения дворянству», где автор призывал просить у императора разрешения созвать «Общее или Государственное Дворянское собрание» [60, с. 35]. На этом он не остановился и далее, как отметил М.Д. Долбилов, «исторические экскурсы нередко принимали у Безобразова и его единомышленников характер намеренного политического мифотворчества, что особенно проявилось в истолковании “земских” элементов русской монархии. Безобразов называл институт губернских комиссаров при петровском Сенате (1711 г.) плодом “темного воспоминания о Земской Думе” (в значении земского собора)» [58, с. 35].

Кульминация деятельности продворянской партии наступила в 1865 году. Вспоминая тот год, Г.А. Де-Воллан так описывал разногласия заявлений «аристократической» оппозиции: «...это было время, когда московское дворянство в лице своих представителей подало адрес о конституции. Голохвастов тогда ораторствовал о пользе Земской Думы, заключавшей в себе все сословия. Гр. Орлов-Давыдов, англоман, по-английски выговаривая

некоторые русские слова, хотел такой же конституции, какую англичане огнем и мечом добыли из рук Стюартов, Тюдоров и Ганноверской династии. Безобразов не уклонялся от вопроса и просил дворянской грамоты Екатерины II» [61, с. 180].

В адресе, о котором говорит автор воспоминаний, московское дворянство просило императора о созыве «общего собрания выборных людей от земли русской для обсуждения нужд, общих всему государству» [62, с. 11]. В действительности, подразумевалось создание парламента, в котором дворянские «олигархи» рассчитывали обеспечить себе большинство. В то время многие называли эту затею Земской думой. К примеру, 14 января 1865 года Никитенко записал в своем дневнике: «Московское дворянство составило адрес, в котором требует созвания земской думы» [43, с. 491].

Граф В.П. Орлов-Давыдов, над англоманством которого иронизировал Де-Воллан, оказался первым, кто во время московского дворянского собрания произнес слово «собор». Он заговорил о том, что «центр или собор», который в будущем объединит «отдельные земские собрания» должен иметь противовесом второе собрание из представителей дворянства [63, с. 2; 64, с. 33]. По сути, он предлагал двухпалатный парламент английского типа.

Присутствовавший на собрании противник «аристократической» оппозиции И.С. Аксаков рассказывал: «Это уже выходил не земский собор, а собор с конституцией, с дворянским организованным представительством... Собрание дворян еще пуще обрадовалось такому соединению» [64, с. 32–33]. Как уже было отмечено, под конституцией в то время подразумевали парламентское правление.

В каких бы выражениях ни описывали планы «аристократической» оппозиции современники, все же наиболее употребительным и надолго оставшимся в их памяти стало «Земская дума». Вот и Никитенко в дневнике за 1865 год, рассуждая о делах продворянской партии, пять раз (в январе, апреле и декабре) употребил термин «Земская дума» [43, с. 491–493, 509, 551].

## VI

В 1880-х годах продолжалось обсуждение и развитие модели Земского собора, созданной славянофилами в виде альтернативы европейскому парламенту, – собора как исключительно совещательного органа при самодержавном монархе. Однако власть, как правило, не делала существенных различий между Земским собором славянофилов и либералов. Об этом говорит хотя бы история с последним, 1881 года, выпуском «Дневника писателя» Ф.М. Достоевского. Писатель, который в последние годы жизни стал близок к славянофилам, задумал для своего журнала некое рассуждение о Земском соборе. Однако он опасался, что цензура такое не пропустит, поэтому умудрился написать статью, в которой ни разу не использовал это выражение [65, с. 348–349]. Другой пример: деятельность И.С. Аксакова в 1882 году, когда он, заручившись поддержкой министра внутренних дел гр. Н.П. Игнатьева, попытался осуществить идею славянофильского Земского собора. Аксаковская газета «Русь», в которой он только намеками завел речь об исторических Земских соборах, едва не оказалась наказана, а сам гр. Игнатьев был вынужден подать в отставку [27, с. 257–265; 66, с. 30–34].

Уже после смерти И.С. Аксакова, вплоть до начала XX века апологетами Земских собор выступали некоторые неославянофилы. Самым последовательным в этом среди них был генерал-майор А.А. Киреев. Он всеми силами отстаивал идею Собора вплоть до осени 1905 года, до подписания Николаем II «Высочайшего Манифеста об усовершенствовании государственного порядка». Тогда, пишет М.В. Медоваров, «Манифест 17 октября перечеркнул все славянофильские надежды и был воспринят как катастрофа и гибель России»

[67; см. 68]. В итоге, окончательно отвергнув идею совещательного собора, власть пошла на создание европейского парламента – Государственной думы. Ее депутаты в феврале 1917 года моментально подхватив лозунги Революции оправдали худшие опасения противников русского парламентаризма. Впрочем, не только противников...<sup>1</sup>

Подозрительное отношение власти к славянофилам (то есть православным монархистам, сторонникам самодержавия!), имело основанием определенную логику. При всех прочих различия, в основе мировоззрения славянофилов и либералов (или социалистов) лежало общее отношение к народу как источнику власти. Так, К.С. Аксаков еще в 1848 году заявил: «Люди в России, повергающиеся подобострастно перед Царем и делающие *кликом Русской земли* воззвание: *только за Царя!* – провозглашают революцию, ибо верят в земное совершенство. Становят кумир, – и поэтому указывают на путь к земному совершенству (революцию) и на замену одного кумира другим» [23, с. 187]. Его брат И.С. Аксаков позже, в 1860-х годах, писал: «Самодержавие не есть религиозная истина или непреложный догмат веры» [70, с. 897]. В 1874 году И.С. Аксаков пытался, ссылаясь на пример собора 1613 года, утверждать в «Биографии Ф.И. Тютчева», что именно народ является источником власти. Однако его слова были исключены из книги цензурой [71, с. 71]. Ведь они противоречили традиционной идее теократии – власти, данной Богом.

Одновременное существование столь отличных интерпретаций собора – как совещательного и как законодательного органа – было не случайно и отражало раскол, произошедший в русской культуре и сознании еще в XVIII веке, в результате чего получили развитие две различные версии культуры: народная и дворянская (то есть западная).

Вполне объяснимо и то, что «западническая» версия собора получила два разных толкования: парламент и учредительное собрание. Такой обладающий несколькими значениями термин оказался удобен и либералам, и социалистам. Он оставлял надежду на возможность компромисса или даже создавал впечатление единства целей. Не случайно уже в 1935 году М.В. Вишняк, обращаясь к событиям 1880-х годов, признавал, что смешение «идей и терминов Учредительного Собрания и Земского собора» в то время «вызывалось явно политическими соображениями: к нему побуждали мотивы тактические» [72, с. 114–115]. Примером чему может служить журнал, задуманный в 1895 году в Лондоне революционером-террористом С.М. Степняком-Кравчинским. Он рассчитывал создать издание, которое объединило бы силы русских социалистов и либералов, и назвал его «Земская дума».

Впрочем, для такого смешения понятий была еще одна причина, на которую указывал Вишняк: недостаточная политическая и юридическая компетентность «тех, кому приходилось выработать свою программу “под грохот динамитных взрывов”», то есть социалистов из организации «Народная воля» и их последователей. Вот и для издателей (так и не осуществленного из-за неожиданной смерти Степняка-Кравчинского) журнала главным в его программе было требование «Законодательного Земского собора, избранного всеобщей подачей голосов и имеющего полный и верховный контроль за всеми делами государства» [73, с. 350], то есть объединяющего в себе функции законодательной и исполнительной власти.

Политические споры о Земском соборе, однако не закончились в XIX столетии и перешли в новый век. Не случайно же в 1916 году С.Л. Авалиани писал: «Нигде <...> не

<sup>1</sup> В феврале 1882 года Ф. Энгельс предрекал, что через несколько месяцев Александру III «не останется другого выхода, как созвать либералов, то есть Национальное собрание в той или иной форме, а это, насколько я знаю Россию, – писал он, – означает революцию на манер 1789 года». Такая революция, по мысли Энгельса, привела бы к распаду империи и должна была продолжиться несколько лет [69, с. 235, 229, 234.]. Он ошибся только в малом: в 1882 году Александр III сделал своей единственной опорой консерваторов. Однако описанный Энгельсом сценарий вступил в действие в XX веке.

сказывались с такой силой и выпуклостью политические и общественные идеалы, философское мировоззрение, как при разработке истории земских соборов. <...> Земские соборы служили излюбленной темой изданий, рассчитанных всегда, сообразно с моментом их появления в свет, на определенный общественно-политический эффект» [74, с. 3].

## Литература

1. Назаров В.Д. Земские соборы // Отечественная история: История России с древнейших времен до 1917 года: Энциклопедия. Т. 2: Д–К / редкол.: В.Л. Янин (гл. ред.) и др. М.: Большая Российская энциклопедия, 1996. С. 261–262.
2. Колесникова Е.А. Земские соборы // Российская историческая энциклопедия / гл. ред. А.О. Чубарьян. Т. 6: Джемшиды – Ильменские славяне. М.: ОЛМА медиа групп, 2018.
3. Черепнин Л.В. Земские соборы Русского государства в XVI–XVII вв. М.: Наука, 1978. 417 с.
4. Морова О.В. Земские соборы (историография) // Омский научный вестник. Серия «Общество. История. Современность». 2008. № 3. С. 22–25.
5. Платонов С.Ф. К истории московских земских соборов. СПб.: Типогр. И.Н. Скороходова, 1905. 68 с.
6. Словарь русского языка XI–XVII вв. Вып. 5 / гл. ред. С.Г. Бархударов. М.: Наука, 1978. 392 с.
7. Торке Х.-Й. Так называемые земские соборы в России // Вопросы истории. 1991. № 11. С. 3–10.
8. [Якушкин И.Д.] Записки, статьи, письма декабриста И.Д. Якушкина / ред. и коммент. С.Я. Штрайха. СПб.: Наука, 2007. 737 с.
9. Декабристы: Отрывки из источников / сост. Ю.Г. Оксман при участии Н.Ф. Лаврова и Б.Л. Модзалевского. М.; Л.: Гос. изд-во, 1926. 483 с.
10. К истории декабристов. I. Взгляд на тайное общество в России (1816–1826 гг.) С. Лунина. II. Разбор донесения следственной комиссии в 1826 г. Никиты Муравьева. М.: Типогр. Г. Лисснера и Д. Собко, 1906. 39 с.
11. Декабристы: избранные труды / сост., авт. вступ. ст. и коммент. О.И. Киянская. М.: РОССПЭН, 2010. 710 с.
12. Пушкин А.С. Полн. собр. соч.: в 20 т. / гл. ред. Н.Н. Скатов. Т. 7: Драматические произведения. СПб.: Наука, 2009. 1068 с.
13. Ключевский В.О. Русская история. Полный курс лекций: в 3 кн. Кн. 2. М.: Мысль, 1993. 591 с.
14. Кюхельбекер В.К. Избранные произведения: в 2 т. Т. 2. М.; Л.: Советский писатель, 1967. 787 с.
15. Хомяков А.С. Стихотворения и драмы / вступ. ст., подгот. текста и примеч. Б.Ф. Егорова. Л.: Советский писатель, Ленингр. отд-ние, 1969.
16. Непоклонова Е.О. Идея соборности в творчестве А.С. Хомякова: автореф. дис. ... канд. филол. наук / Рос. гос. пед. ун-т им. А.И. Герцена. СПб., 2002. 20 с.
17. Хомяков А.С. О старом и новом: Статьи и очерки / сост., вступ. ст. и коммент. Б.Ф. Егорова. М.: Современник, 1988. 461 с.
18. Архипова Е.А. Земский собор как феномен политического дискурса середины XIX в. // Вестник Российского государственного гуманитарного университета. 2008. № 1. С. 186–201.
19. Торке Г.Й. Так называемые «земские соборы». К вопросу о сословно-представительной монархии в России // Спорные вопросы Отечественной истории XI–XVII веков: Тез. докл. и сообщ. Первых чтений, посвященных памяти А.А. Зимина. Москва, 13–18 мая 1990 г. / отв. ред. Ю.Н. Афанасьев, А.П. Новосельцев. М.: Институт истории СССР АН СССР, 1990. Ч. 2. С. 263–266.
20. Поэты кружка Н.В. Станкевича: Н.В. Станкевич, В.И. Красов, К.С. Аксаков, И.П. Ключников: Сборник стихов / вступ. статья, подгот. текста и примеч. С.И. Машинского. М.; Л.: Советский писатель. Ленингр. отд-ние, 1964. 617 с.
21. Аксаков К.С. Полн. собр. соч. Т. 1 / под ред. И.С. Аксакова. М.: Университетская типография, 1889. 600 с.
22. Аксаков К.С. Освобождение Москвы в 1612 году: драма в 5 д. М.: Типогр. Н. Степанова, 1848. 212 с.
23. Аксаков К.С., Аксаков И.С. Избранные труды / сост., авт. вступ. ст. и коммент. А.А. Ширинянц и др. М., 2010. 887 с.
24. Соловьев С.М. Сочинения: в 18 кн. Кн. 16: Работы разных лет / коммент. А.Б. Каменского. М.: Мысль, 1995. 733 с.
25. Словарь древнерусского языка (XI–XIV вв.): в 10 т. / гл. ред. Р.И. Аванесов. Т. 3. М.: Русский язык, 1990. 510 с.
26. Дьяконов М.А. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси. СПб.: Наука, 2005. 383 с.
27. Бадалян Д.А. «Колокол призывный»: Иван Аксаков в русской журналистике конца 1870-х – первой половины 1880-х годов. СПб.: Росток, 2016. 359 с.
28. Колюпанов Н.П. Биография Александра Ивановича Кошелева: Т. 2: Возврат к общественной и литературной деятельности (1832–1856 гг.). М.: Типо-литогр. т-ва И.Н. Кушнерев и К°, 1892. XII, 436. 153 с.
29. Переписка двух славянофилов / с примеч. Н.В. Ястребова // Русская мысль. 1916. № 12. С. 85–114.
30. Аксаков К.С. Краткий исторический очерк земских соборов // День. 1862. 6 января. № 13. С. 3–5.
31. Бадалян Д.А. «...Загорелся сыр-бор за статью о духовенстве»: Газета «День» в переписке И.С. Аксакова и князя Д.А. Оболенского (1861–1862) // Христианство и русская литература. Сборник восьмой / отв. ред. В.А. Котельников и О.Л. Фетисенко. СПб.: Пушкинский Дом, 2017. С. 423–466.



32. Переписка И.С. Аксакова и Н.П. Гилярова-Платонова (1855–1885) / публ. А.П. Дмитриева // Люди русской правды: переписка И.С. Аксакова с государственными и общественными деятелями (1855–1886) / под общ. ред. А.П. Дмитриева и Б.Ф. Егорова. СПб.: Росток, 2018. С. 218–326.
33. Юшко А.Г. «...Выпущено в последней корректуре» (К истории публикации писем И.С. Аксакова к Н.П. Гилярову-Платонову) // Христианство и русская литература. Сборник восьмой / отв. ред. В.А. Котельников и О.Л. Фетисенко. СПб.: Пушкинский Дом, 2017. С. 547–555.
34. Бадалян Д.А. Понятие «Земский собор» в произведениях литературы и публицистики славянофилов // История и литература: Материалы Всероссийской научной конференции / отв. ред. Ю.В. Кривошеев. СПб.: Культурно-просветительское товарищество, 2017. С. 220–230.
35. Dolgorukij P. La vérité sur la Russie. Paris, A. Franck, Libraire-Éditeur. 1860. P. 406.
36. Долгоруков П.В. О перемене образа правления в России. Leipzig: A. Franck (A.L. Herold), 1862. [4], 136, [12] с.
37. Письмо А.П. Щапова Александру II в 1861 г. // Красный архив. 1926. Т. 6 (19). С. 150–165.
38. Письмо А.П. Щапова к кн. <В.В.> Вяземскому // Литературное наследство. Т. 67: Революционные демократы: Новые материалы М.: Изд-во АН СССР, 1959. С. 657–668.
39. Щапов А.П. Сочинения: в 3 т. Т. 1. СПб.: Книгоизд-во М.В. Пирожкова, 1906. 803 с.
40. Герцен А.И. Собр. соч.: в 30 т. Т. 15: Статьи из «Колокола» и другие произведения 1861 года / ред. Ю.Г. Оксман; коммент. Г.Н. Антоновой и др. М.: Изд-во АН СССР, 1958. 498 с.
41. Герцен А.И. Собр. соч.: в 30 т. Т. 16: Статьи из «Колокола» и другие произведения 1862–1863 годов / ред. Я.Е. Эльсберг; коммент. И.М. Белявской и Э.С. Виленской. М.: Изд-во АН СССР, 1959. 529 с.
42. Материалы для истории революционного движения России в 60-х гг. / под. ред. Б. Базилевского [В.Я. Богучарского]. Paris: Soc. nouvelle de librairie et d'éd., 1905. [6], 260 с.
43. Никитенко А.В. Дневник: в 3 т. / подгот. текста, вступ. ст. и примеч. И.Я. Айзенштока. Т. 2: 1858–1865. [М.; Л.:] Гослитиздат, 1955. 652 с.
44. Русско-польские революционные связи / ред. колл. В.А. Дьяков и др. Т. 1. М.; Wrocław: Изд-во АН СССР, 1963. СХХII, 583 с.
45. Герцен А.И. Собр. соч.: в 30 т. Т. 17: Статьи из «Колокола» и другие произведения 1863 года / ред. В.А. Путинцев и И.Ю. Твердохлебов; текст подгот. Ф.М. Иоффе; коммент. И.М. Белявской и С.Д. Лищинер. М.: Изд-во АН СССР, 1959. 541 с.
46. Огарев Н.П. Избранные социально-политические и философские произведения / под общ. ред. М.Т. Иовчука и Н.Г. Тараканова. Т. 2. М.: Госполитиздат, 1956. 683 с.
47. Бадалян Д.А. Понятие конституция в России XVIII–XIX веков: от «постановления сейма» и «узаконения» к «венчанию здания» и «правовому порядку» // «Понятия о России»: К исторической семантике имперского периода / под ред. А.И. Миллера и др. М.: НЛО, 2012. Т. 1. С. 151–174.
48. Афанасьев А.П. Из истории цензурной политики самодержавия в конце 70-х – начале 80-х годов XIX века // Вопросы истории СССР. М.: Изд-во Московск. ун-та, 1972. С. 203–223.
49. Розенберг В.А., Якушкин В.Е. Русская печать и цензура в прошлом и настоящем. М.: М. и С. Сабашниковы, 1905. 250 с.
50. Кошелев А.И. Какой исход для России из нынешнего ее положения? Лейпциг: Типогр. Бера и Германна, 1862. IV, 83 с.
51. Кошелев А.И. Избранные труды / сост., авт. вступ. ст. и коммент. П.В. Акульшин, В.А. Горнов. М.: РОССПЭН, 2010. 599 с.
52. Де-Воллан Г.А. Свободное слово о современном положении России. Berlin: V. Behr (E. Vock), 1881. [2], 174 с.
53. Кавелин К.Д. Собр. соч. Т. 2: Публицистика. СПб.: Н. Глаголев, [1904]. XXXII с., 1258 стлб.
54. Белокопский И.П. Земское движение. М.: Задруга, 1914. VIII, 397, [2] с.
55. Петрункевич И.И. Ближайшие задачи земства // Архив русской революции, издаваемый И.В. Гессеном. Т. XXI. Берлин, 1934. С. 453–456.
56. [Гольцев В.А.] Земский собор // Рукописный отдел ИРЛИ (Пушкинский Дом). Р. II. Оп. 3. Д. 86.
57. Христофоров И.А. «Аристократическая» оппозиция великим реформам: Конец 1850 – середина 1870-х гг. М.: Рус. слово, 2002. 429 с.
58. Долбилов М.Д. Сословная программа дворянских «олигархов» в России 1850–1860-х годов // Вопросы истории. 2000. № 6. С. 32–52.
59. Платонов А.П. Записка Чрезвычайному собранию дворянства Петербургской губернии с предложением составить прошение Александру II о созыве законодательной земской Думы и о постановлении собрания по этому поводу. 24 января 1862 г. – 18 марта 1863 г. // РГИА. Ф. 1540. Оп. 1. Д. 1.
60. Безобразов Н.А. Предложения дворянству. Берлин: V. Behr (E. Vock), 1862. VIII, 110 с.
61. Де-Воллан Г.А. Очерки прошлого // Голос минувшего. 1914. № 2. С. 170–190.
62. [Адрес императору Александру II московского дворянского собрания] // Весть. 1865. 14 января. № 4. С. 11.
63. Речь графа Орлова-Давыдова в заседании московского дворянского собрания 9 января // Весть. 1865. 14 января. № 4. С. 1–3.
64. Скороспелова В.А. Московское дворянское собрание 1865 г. и газета «Весть» // Вестник МГУ. Серия «История». 1974. № 2. С. 27–44.
65. Достоевская А.Г. Воспоминания. М.: Захаров, 2002. 391 с.
66. Бадалян Д.А. Полемика о Земском соборе в русской прессе начала 1880-х гг. // Труды Санкт-Петербургского государственного университета

- культуры и искусств. 2013. Т. 201. Книжное дело вчера, сегодня, завтра. СПб.: Изд-во СПбГУКИ, 2013. С. 27–36.
67. *Медоваров М.В.* Земский собор как идея: звездный час и уход в небытие // Русская Idea: Сайт консервативной политической мысли [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://politconservatism.ru/articles/zemskiy-sobor-kak-ideya-zvezdnyy-chas-i-ukhod-v-nebytie> (дата обращения: 04.03.2019).
68. *Медоваров М.В.* Идея земского собора и трансформации русского консерватизма (1890–1917 гг.) // Мавродинские чтения 2018: Материалы Всероссийской научной конференции, посвященной 110-летию со дня рождения профессора Владимира Васильевича Мавродина / под ред. А.Ю. Дворниченко. СПб.: Нестор-история, 2018. С. 269–273.
69. *Маркс К., Энгельс Ф.* Сочинения: в 50 т. 2-е изд. Т. 35 / подг. А.С. Дергунова и К.В. Соловьева. М.: Госполитиздат, 1964. XX, 525 с.
70. *Аксаков И.С.* Отчего так нелегко живется в России? / сост., вступ. ст. В.Н. Грекова; подгот. текста, примеч. В.Н. Грекова, Н.А. Смирновой. М.: РОССПЭН, 2002. 1007 с.
71. *Бадалян Д.А.* Книга И.С. Аксакова «Биография Федора Ивановича Тютчева» и цензура (По материалам Главного управления по делам печати) // Аксаковские чтения. Материалы XI Всероссийской научной конференции (Уфа, 2 октября 2009 г.) / ред. В.В. Борисова и др. Уфа, 2009. С. 69–74.
72. *Вишняк М.В.* Всероссийское учредительное собрание / сост., автор вступ. ст. и коммент. А.Н. Медушевский. М.: РОССПЭН, 2010. 447 с.
73. Книга в России. 1881–1895 / под. общ. ред. И.И. Фроловой. СПб.: Изд-во Российской национальной библиотеки, 1997. 430 с.
74. *Авалиани С.Л.* Земские соборы. Литературная история земских соборов. Одесса: А.А. Ивасенко, 1916. 138 с.

*Аннотация.* «Земский собор» – одно из ключевых понятий русского политического дискурса XIX – начала XX века. Оно восходит к известному с XVII века термину. Однако в дальнейшей своей эволюции в дискурсе разных политических направлений получало различные новые значения и коннотации. В статье рассмотрены этапы формирования понятия в работах декабристов и особенно славянофилов, а затем – в политических проектах и публицистике социалистов, либералов и «аристократической» оппозиции.

*Ключевые слова:* Земский собор, земская дума, учредительное собрание, парламентаризм, история понятий, общественно-политическая борьба, либерализм, славянофильство, социализм.

Dmitry A. Badalyan, PhD in History, Senior Scientific Associate, Bibliology Sector, Rare Books Department, Russian National Library, St. Petersburg, Russia. E-mail: dmit.bad@gmail.com

#### **The Concept of “Zemsky Sobor” in the Interpretation of State Authority in Russia of the 19th Century: From Karamzin to Stepanyak-Kravchinsky**

*Abstract.* “Zemsky Sobor” was one of the key concepts in Russian political discourse in the 19th and the beginning of the 20th centuries. It can be traced to the notion well-known already since the 17th century. Still in the course of further evolution it received various new meaning and connotations in the discourse of different political trends. The author of the article examines various stages of this concept configuring in the works of the Decembrists, especially Slavophiles, and then in the political projects and publications of the socialists, liberals and “aristocratic” opposition.

*Keywords:* Zemsky Sobor, Zemskaya Duma, Constituent Assembly, Parliamentarism, History of Concepts, Social and Political Struggle, Liberalism, Slavophilism, Socialism.



## 1905 год и Земский собор

Соборы как институт сословно-представительной монархии, типичной для Европы, существовали в Русском государстве в XVI–XVII веках. Созывались они время от времени (всего состоялось около 60 соборов) по инициативе царя (в период междуцарствий – правящей верхушки), он же определял список вопросов, выносимых на решение Собора. Как правило, это были важнейшие, судьбоносные для страны проблемы (объявление войны, избрание на царство, принятие главнейших законов и т.п.). Состав и численность соборов постепенно расширялись. В XVII веке в Москве собиралось уже до 800 депутатов, избранных от большинства сословий русского общества (за исключением крепостных крестьян), а также епископат православной церкви и верхушка государственного аппарата. Продолжительность созыва Собора зависела от конкретных обстоятельств, депутаты могли работать от нескольких часов до нескольких лет. Важно отметить, что эти **«совещания выборных», несмотря на формально совещательный статус, имели решающий, властный голос: самодержавие не шло наперекор решениям соборов.** История земских соборов демонстрирует: чем слабее была царская власть, тем чаще созывались и длительнее действовали соборы.

Земский собор в XIX веке выглядел для России «преданьем старины глубокой». Об институте сословного представительства, прекратившем свое существование в XVII веке, вспомнили славянофилы, для которых этот почтенный орган оказался одним из важных элементов их идеологии.

Как известно, идейное оформление славянофильства пришлось на вторую половину 1840-х годов. В принципе, на него следует смотреть как на запоздалый продукт Великой французской революции. Провозглашение равенства и свобод вызвало к жизни национализм, невиданное до того осознание национального единства. Разумеется, «наш» национализм, начавшийся формироваться на полстолетия позднее и в условиях абсолютистской монархии, имел массу специфических черт. Например, нелюбовь к любым европейским началам, то есть непризнание связи с идейными предшественниками. Отрицали славянофилы и опору на личность и ее неотъемлемые права, подменив ее «миром», соборностью. Но в своей основе их доктрина все равно была связана с национализмом. Славянофильство сближала с европейским консерватизмом опора на традиции, главной из которых в случае с Россией было православие. Славянофилы (прежде всего А.С. Хомяков) выводили из него и самодержавие, и самобытность России, и свое толкование народности. Несмотря на то, что идеологи славянофильства на словах защищали самодержавие, власть в царствование Николая I относилась к ним с подозрением, не столько понимая, сколько ощущая в их сочинениях что-то чуждое. И правильно: для них самодержавие было, скорее, следствием и проявлением самобытности, но не ее сутью.

*Лукоянов Игорь Владимирович, доктор исторических наук, ведущий научный сотрудник Санкт-Петербургского института истории РАН и профессор ВШЭ в Санкт-Петербурге. E-mail: lukoianov@yandex.ru*

Приоритет, отданный народности, ее первичность требовали выводить государственное устройство из народных традиций, отсюда проистекала ненависть к бюрократии (она европейская!) и идея Земского собора как русского варианта парламента с самодержавием. Причем основной акцент здесь был сделан не на полномочия Земского собора, а на непосредственность контакта носителя высшей власти с избранниками народа. Предполагалось, что конфликта между ними быть не должно, так как царь и есть главный защитник народных интересов (непонятным выглядело лишь то, почему бюрократия вдруг приобрела стремления, отличные от народных). Конечно, такие идейные конструкции не давали никаких практических рецептов для тогдашней повседневности, они, скорее, свидетельствовали о медленном развитии и изначальной нерасчлененности русской политической мысли в XIX веке. Она совершенно не базировалась на каком-либо сословии или социальной страте, а была достоянием небольшой группы интеллектуалов. Когда же возникала связь идеологии с сословиями, например, с дворянством, то это немедленно приводило к формированию иных идейных течений, для которых славянофильство послужило лишь одним из источников, не всегда главным.

Идея реанимации Земского собора возникла у графа Н.П. Игнатьева, министра внутренних дел, в 1881–1882 годах. Граф предполагал созывом Собора убить несколько «зайцев»: нанести удар по революционному движению, обеспечить декорацию для коронования Александра III и, наконец, укрепить собственные позиции во власти. В начале 1882 года сотрудник И.С. Аксакова, единственного оставшегося в живых патриарха славянофильского кружка, П.Д. Голохвастов подготовил проект Собора. Предполагалось созвать 3500–4000 депутатов, избранных от различных сословий российского общества (в большинстве – крестьян), а также верхушку церкви и правительство. Рассаживать по тридцати столам, чтобы облегчить контроль за присутствовавшими и исключить оппозиционность, Собор должен был выяснить настроения народа, выслушать и передать своим избирателям содержание царской речи, а также обсудить проект реформы местного управления, подготовленный Кахановской комиссией<sup>1</sup>. В случае если дискуссия затянулась бы, предполагалось оставить для ее завершения комиссию из 30–40 человек, избранную Собором.

Из содержания проекта ясно, что Собор не предназначался для серьезной законодательной работы, а должен был продемонстрировать единение народа с властью, прямое общение царя с подданными и создать иллюзию, что с обществом советуется. П.Д. Голохвастов также «открыл окольными путями затеянную интригу»: Собор затевался «ради того, чтобы создать кабинет на западный образец, составленный из единомышленников, то есть покорных, министров со всемогущим премьером во главе», которым Н.П. Игнатьев мечтал стать.

Тем не менее громкая неудача Н.П. Игнатьева не привела к тому, что и славянофильство, и идея Земского собора исчезли. Все это продолжало оставаться достоянием небольших кружков и политических салонов, иногда просачиваясь в печать, часто – эзоповым языком (разумеется, без всякой связи с Н.П. Игнатьевым). В условиях запрета на легальную политическую деятельность развитие идеологии шло медленными темпами, до начала XX века оно лишь продвинулось несколько дальше уровня «сторонники – противники революции». Дальнейшего ее расчленения не происходило, что хорошо заметно на примере известного кружка «Беседа» и «Русского собрания».

Не удивительно, что к началу XX века о принадлежности к прежнему славянофильству заявляли весьма немногие. По сути, идейное течение свелось к небольшой группе

<sup>1</sup> Кахановская комиссия, названная так по имени ее председателя М.С. Каханова, была создана Н.П. Игнатьевым в Министерстве внутренних дел для подготовки преобразования местной администрации начиная с губернского уровня. Преемник Игнатьева Д.А. Толстой распустил комиссию в 1885 году до окончания ее работ, так как не видел необходимости в столь широких преобразованиях, да еще и на сословных началах.

поклонников из числа дворянства (А.А. Киреев, Д.А. Хомяков, П.В. Жуковский и некоторые близкие им). Вождем «славянофильской партии» называл себя генерал А.А. Киреев, в прошлом – адъютант великого князя Константина Николаевича. **Главным делом жизни для Киреева стало, пожалуй, добиться того, чтобы славянофильская формула К.С. Аксакова «сила власти – царю, сила мнения – народу» была воплощена в жизнь в виде Земского собора.** Аргументы за его созыв были следующими: это поможет разрушить бюрократическое «средостение» между царем и народом, уберезет Россию от опасностей парламентаризма и революции. Конечно, его аргументы и проекты казались наивными даже современникам. Но по сути подхода к политическим проблемам России к началу XX века он был прав: **дарование совещательного представительства в любой форме имело шансы ослабить нарастающую оппозиционность общества.** Другими важными пунктами в рассуждениях Киреева была критика бюрократии как ненужного «средостения» между царем и народом и призыв к церковной реформе, понимаемой как ликвидация существующих синодальных порядков и особенно практики [1].

Разговоры о возвращении к земским соборам значительно оживились в декабре 1904 – начале 1905 года, когда при подготовке указа Комитету министров 12 декабря 1904 года из него в последний момент был вычеркнут пункт о призыве народных представителей для предварительного обсуждения законопроектов [подробнее см. 2]. Тогда идея Собора оказалась востребована умеренными силами как компромисс между сохранением самодержавия и началом серьезных преобразований в России. У крайне правых соборная тема вызвала реакцию отторжения<sup>1</sup>. Один из будущих лидеров «черной сотни», редактор «Московских ведомостей» В.А. Грингмут видел в намерении реанимировать соборы грубую политическую ошибку тогдашних «славянофилов». Рассматривая их как мечтателей и безответственных людей, В.А. Грингмут писал: «Они держатся не реальной, а именно какой-то мистической или эстетической политики: им хоть на 5 минут увидеть “царя в Московском кремле среди Земского собора”, а там хоть вся Россия провалясь!» [4]. Суть позиции «неумеренно» правых можно выразить кратко: никаких перемен, ибо любая из них в той или иной степени несет в себе потенциальную опасность неограниченному российскому самодержавию. Впрочем, Собор как единичный акт, «если монарх найдет нужным для решения особо важного вопроса выслушать совет своих верноподданных», чтобы возложить на них всю ответственность за принятое решение, они допускали<sup>2</sup>. Прежде всего это касалось вопроса о продолжении русско-японской войны или заключении мира.

Круг стойких и последовательных защитников идеи Собора был всегда невелик. Тогда его представляли прежде всего известный издатель А.С. Суворин, выступавший, по его словам, за Собор с начала 1880-х годов, а также ряд монархистов, в том числе А.А. Киреев. Собор в их представлении был средством решения целого набора проблем: он донес бы до царя «правду народную», ликвидировал бы ненавистное «бюрократическое средостение» между императором и страной, никак не органичивая при этом самодержавие. Собор должен быть обязательно представительным (выборным) по строго сословному принципу. Детали организации такого Собора до 1905 года не разрабатывались, но в целом это был скорее некий образ проверенный историей государственного института

<sup>1</sup> Летом 1904 года «Гражданин» князя В.П. Мещерского опубликовал аллегория своего постоянного автора Д. Бодиско (Шквореня) о том, как созданный Земский собор из-за внутренних разногласий должен перерасти во всеобщую смуту [3, с. 5–8].

<sup>2</sup> «Если же по этому вопросу [нужна ли России Маньчжурия – И.Л.] высказутся специально созданные царем для совета со всей России думные люди, очевидно, вся ответственность останется на совещательном учреждении, у врагов порядка будет отнята всякая возможность разжигать страсти. Экстренный созыв такой думы по выдающемуся государственному вопросу отнюдь не противоречит принципу монархии и имеет за собой многие прецеденты» [5].

во времена, когда царская власть искала опоры и поддержки в народе. Такие порядки выделялись славянофильствующим правым идеалом государственного устройства России и в начале XX века.

В основном отрицательно к идее собора относились и либералы. Они уже требовали введения в России настоящего парламента, конституции, ограничения самодержавия. «Неясный и двусмысленный славянофильский термин» «Земский собор» был раскритикован в «Освобождении» (по-видимому, П.Н. Милюковым): «Убежденные сторонники самодержавия ведь не идут в своих политических стремлениях дальше наивного желания “доводить до царя всю правду”. <...> Но допустим, что их на самом деле позовут – и не раз или два, как обещает им г. Плевел, а “по вся дни”, как требовал русский политический памфлет “XVI века” – “говорить всю правду царю”. Неужели же кто-нибудь серьезно может думать, что политический вопрос будет этим решен? И неужели сами искренние доктринеры славянофильства, если такие существуют и если они действительно стремятся не к власти, а к праву совета, – неужели они могут сомневаться в том, что в лучшем случае им предстоит сыграть роль некоторого политического украшения, никому не нужного, тогда как настоящей, “твердой” власти на этой стадии уступок г. Плевел из рук не выпустит?» [6, с. 290].

Вопрос об учреждении народного представительства резко двинула вперед начавшаяся революция. Первой реакцией на расстрел рабочей манифестации 9 января 1905 года стало осознание, что политические уступки неизбежны. В тот же вечер, 9 января, великий князь Александр Михайлович собрал импровизированное совещание. Его участники «были убеждены – стоит лишь царю поделиться властью с обществом, между ними установятся отношения любви и доверия, и все пойдет как по маслу» [7, с. 102–105]. Конечно, это были иллюзии, подобные мысли были тогда сильно распространены. Показательно, что инициатива увязать события 9 января и необходимость политических уступок либералам (законосовещательное представительство) исходила от великого князя и его окружения – отнюдь не славянофилов. **Сочетание «Земский собор» тут же вернулось в лексикон негласного корреспондента Николая II – мелкого отставного чиновника А.А. Клопова, который, кстати, был креатурой Александра Михайловича.** Рассуждения этого «маленького человека», во многом наивные, интересны прежде всего тем, что в них нашли отражение как взгляды самого великого князя, так и ряда либеральных деятелей, к чьему мнению А.А. Клопов прислушивался и этого не скрывал<sup>1</sup>. А.А. Клопов предлагал созывать время от времени (пусть даже раз в десять лет) Земский собор из 600 и более депутатов, который доносил бы до царя нужды народа [9, л. 11–18]. Созвать такой Собор должен был кабинет министров, составленный из общественных деятелей во главе с великим князем, за С.Ю. Витте закреплялся портфель министра внутренних дел [9, л. 6–10]. Для реализации этого плана А.А. Клопов предлагал Александру Михайловичу сговориться со всеми заинтересованными лицами, прежде всего с С.Ю. Витте [10]. Председатель Комитета министров, вынашивавший тогда планы скорейшего возвращения к власти, видел в Соборе в тот момент один из возможных инструментов завершения войны с Японией, за что он сильно ратовал начиная с лета 1904 года.

18 января 1905 года А.А. Клопов встречался с царем и пару недель спустя утверждал, что Николай II «Земского собора не боится и в принципе на него согласен. Удивительна только медленность, с какою все это делается» [11]<sup>2</sup>. Это был сигнал, данный обществу. В ответ в печати тут же развернулась дискуссия, за которой стоял прежде всего **А.С. Суворин – хозяин «Нового времени» и также сторонник соборной практики.**

<sup>1</sup> Подробнее о Клопове см. [8].

<sup>2</sup> И.Ф. Тюменев был соседом А.А. Клопова по его «дачке» Анатольевке.

Публицист еще 4 января 1905 года говорил в гостях у Богдановичей, «что у него уже есть написанная статья про “Земский собор”», но редактор «Нового времени» Ф.И. Булгаков советовал подождать с публикацией [12, с. 330]<sup>1</sup>. По-видимому, под влиянием А.С. Суворина 12 января 1905 года «собрание редакторов ежедневных изданий Санкт-Петербурга» составило адрес министру внутренних дел П.Д. Святополк-Мирскому за подписью 12 человек, где было заявлено о необходимости созыва Земского собора из представителей всех сословий и классов с «неограниченной свободой мнений и постановлений» [12, с. 336–337]. После этого в «Новом времени» уже в открытую и еще до рескрипта 18 февраля 1905 года, узаконившего эту практику, началось обсуждение проектов созыва Земского собора.

А.С. Суворин опубликовал в «Новом времени» ряд собственных статей с обоснованием идеи Собора. Без благословения сверху этого не могло бы произойти: многоопытный издатель, постоянно жаловавшийся на недовольство газетой властями, никогда бы не рискнул исключительно по собственной инициативе поднять столь крупный и опасный политический вопрос. Под его пером рисовалась идиллическая картина: «Земский собор соберет всю русскую землю перед лицом государя. Он услышит ее искренний, любящий голос. Как скоро образуется общественное представительство, образуется и единое и сильное правительство, чуткое к народным нуждам и к своей солидарности между собой и представительством. Мировой престиж русской монархии поднимется тотчас же. Славянские народы от всего сердца будут приветствовать этот великий акт русской государственной жизни как воссиявшее солнце. Волей-неволей весь просвещенный мир взглянет глубокими очами на русское возрождение. Настанет та шумная, но плодотворная весна, о которой я мечтал вместе с массой русских людей, верующих в крепость, в здравый смысл и величие русской державы» [16]. Далее А.С. Суворин конкретизировал свою идею. К участию в выборах примерно тысячи депутатов на Собор он предложил допустить практически всех: и инородцев, и женщин (чего не было ни в одной из европейских стран), без всяких цензов (имущественных, образовательных, вероисповедальных и т.п.), за исключением одного – знания русского языка [17]. В рассуждениях А.С. Суворина не было ничего оригинального, но столь открытое и детальное изложение мечты публициста, еще несколько недель назад казавшейся далекой от осуществления, стало заметным явлением в общественной жизни России.

Кроме самого А.С. Суворина, со статьями о Соборе выступил еще ряд других авторов. Дискуссия была, по-видимому, специально инспирирована хозяином газеты. Так, 5 февраля свои соображения представил известный публицист, философ и постоянный автор газеты В.В. Розанов, не замеченный ранее в серьезном интересе к политике [18]. Логика его рассуждений на тему Собора удивляет своей беспомощностью: В.В. Розанов пытался установить прямую аналогию между Иваном Грозным и Николаем II (!), утверждая, что, едва собравшись, русские люди немедленно «начали бы формироваться в огромные немногие течения» мысли. Народ и царь, встретившись лицом друг к другу, тут же «возродятся в любви к могуществу». В целом и другие нововременские публикации на тему Собора выглядели не очень убедительно. Но А.С. Суворин сделал одно важное дело: вынес тему на страницы периодической печати еще до того, как власть приняла ряд решений. Скорее всего, его действия можно рассматривать как пробный шар самой власти (известно, например, что А.С. Суворин поддерживал близкие, доверительные отношения с С.Ю. Витте).

В монархические круги идея Земского собора внесла разлад. Крайние (вроде Б.В. Никольского) встретили его, сжав зубы и решив бороться за сохранение неограничен-

<sup>1</sup> Еще в апреле 1902 года А.С. Суворин встречался с В.К. Плеве и предлагал министру созвать Земский собор, чтобы он нашел выход из сложного положения дел в стране. В.К. Плеве ответил, что сочувствует идее, но пока о Соборе «в газете по-прежнему не должно быть ни звука» [13, с. 200; 14]. Весной 1903 года в земской среде даже распространились слухи о возможном созыве Земского собора в августе того же года [15, с. 386].



ного самодержавия [подробнее об этом см.: 19, с. 22–23]. Более умеренные, в частности Ф.Д. Самарин, увидели в рескрипте прежде всего «шатание мыслей», бессилие власти, союз наивности и обмана вместо твердости [20, с. 72, 76–78; 21, л. 4–5]. Они стояли на том, чтобы свести собрание депутатов к бесправному доведению при Государственном совете. По мнению Ф.Д. Самарина, в тех условиях Собор рассматривался в обществе как настоящее народное представительство, поэтому его поддержка означала бы присоединение немногочисленных идейных монархистов к «общему движению», то есть к конституционалистам [22, л. 36]. Конечно, опасения Ф.Д. Самарина имели большие основания. Но, не считая возможным идти на уступки, Ф.Д. Самарин (да и другие), однако, не мог предложить что-либо содержательное, чтобы и порядок навести, и общество успокоить и удовлетворить. Наиболее типичным для людей его круга было стремление максимально ограничить возможное толкование рескрипта А.Г. Булыгину и оттянуть созыв любого представительства<sup>1</sup>. Однако бездействие в то время было едва ли не хуже, чем любое действие, ибо оно неизбежно вело к развитию революции. Симптоматично рассуждение Л.А. Тихомирова: «Земский собор, конечно, был бы спасением, если бы он мог возникнуть как национальное собрание. Но это еще труднее сделать, чем создать царское правительство. И выходит опять один вероятный исход – революция» [23, с. 68]. Самодержавная власть, может быть, была бы не против пойти по пути, предлагаемому крайне правыми. Но в условиях разворачивающейся революции такое решение оказалось запоздалым: общество с энтузиазмом встретило бы приглашение выборных в состав Государственного совета, произойди это несколькими годами или даже месяцами ранее. А в тот момент уже требовались немедленные и серьезные уступки. Доминирующим после 18 февраля стало желание видеть в России уже не Земский собор, а постоянное народное представительство, избираемое на равных и свободных выборах. Сословность, отстаиваемая «Новым временем», «Гражданином» и «Московскими ведомостями», выглядела анахронизмом [24; 2, с. 124–126].

Однако можно перечислить ряд моментов, вполне устраивавших подавляющее большинство монархистов. Они готовы были принять Собор как средство донесения до престола нужд и настроений народных; они допускали такое «историческое» представительство, которое будет собираться нерегулярно, время от времени, по желанию царя и обсуждать вопросы, предложенные властью. От Собора требовалось лишь дать ответ – «да» или «нет» – на поставленные проблемы. Его решения, не имеющие обязательной силы, давали самодержавию возможность поделиться с Собором, а то и свалить на него по крайней мере часть ответственности за принимаемые непопулярные, но неизбежные решения. Такое отношение к Собору делало его удобным инструментом для значительного спектра политических сил, определяя тем самым серьезный интерес к этой архаичной форме народного представительства в начале Первой русской революции.

Отчаянную агитацию за Собор повел А.А. Киреев. Генерал полагал, что система государственной власти в России находилась в кризисе, «самодержавие бюрократическое обанкротилось», оно уже не сможет оставаться прежним. Вернуться к самодержавию «à la Nicholas I» невозможно; правительство – «дряблое и слабое», само не способно «выбраться из глубокой трясины, в которую оно завело Россию» [25]. Поэтому, **по убеждению А.А. Киреева, «к Земскому собору мы придем фатально (иначе придем к революции)»**. Киреев надеялся сохранить неограниченное самодержавие, но не «бюрократического вида», а сделать его «совещательным». На бумаге такой Собор выглядел наилучшим выходом: это обещало и изменение самодержавия, пропитавшегося бюрократическим духом, и удовлетворение общества, которому следовало радоваться тому, что с ним советуются.

<sup>1</sup> Например, князь М.С. Путятин, составивший 22 февраля 1905 года записку о мерах по реализации рескрипта, предлагал создать Особое совещание, губернские комиссии на местах, с тем чтобы они успели бы обобщить свои предположения только к осени 1906 года [19, с. 23].



А.А. Кирееву удалось привлечь на свою сторону «Отечественный союз» – оформившуюся 24 марта 1905 года в Петербурге партию правых под председательством А.А. Бобринского. **«Отечественный союз» сразу приступил к разработке учреждения Земского собора.** Порядок избрания депутатов на Собор подготовил В.И. Гурко, заведующий Земским отделом МВД, а позднее – товарищ министра внутренних дел. Собор в его представлении должен был состоять из 612 депутатов с преобладанием крестьян и землевладельцев, избранных на основе сословного и имущественного цензов. Самое большое представительство предполагалось отдать крестьянству – 191 человек; затем землевладельцы – 161 (вместе с 48 депутатами от дворянских обществ их оказывалось больше, чем крестьян); все вместе взятые горожане (мещане, торговцы, владельцы недвижимости) давали еще 194 депутата. В основе избирательного права у В.И. Гурко лежали сословный и имущественный цензы (для крестьян – земельный). Собор должен был созываться на краткий срок для решения наиболее принципиальных вопросов государственной жизни. Для постоянного же участия в законотворческой деятельности предполагалось избрать из состава Собора Земскую думу из 128 человек. Дума должна была участвовать в разработке законопроектов, а также получала право запросов министрам и ходатайства перед царем о созыве Собора. Система «Дума – Собор» не отменяла существования Государственного совета. По замыслу автора, он становился верхней по отношению к Думе палатой. Однако подробно функции Думы и Собора В.И. Гурко не расписал [26].

Программа В.И. Гурко в целом была принята «Отечественным союзом». Основная дискуссия развернулась вокруг цензов, а именно, как не допустить в состав Собора интеллигенцию. В итоге В.И. Гурко порекомендовали ужесточить цензы. Возможно, что в результате обсуждения появилась более подробная схема выборов депутатов, сохранившаяся в бумагах А.А. Бобринского. В ней предусматривалось создание 7 курий: духовенство (18 депутатов); губернские дворянские общества (47); землевладельцы (169, по 1 от 720 тыс. десятин); крестьянство (167, по 1 от 500 тыс. крестьян, а также от 750 тыс. десятин); торгово-промышленное население (104, по 1 от имущества, оцененного на 72 млн руб.); городские собственники недвижимости (62, по 1 от собственности на 72 млн руб.); плательщики квартирного налога (60, по 1 от суммы оценки арендуемых помещений в 72 млн руб.) [27]. Выборы строились на имущественно-сословном принципе, при котором интеллигенция действительно имела мало шансов получить на Соборе заметное представительство. Доминирование аграриев (землевладельцев и крестьян) должно было обеспечить, по замыслу автора, монархический настрой у собравшихся. Но в целом система избрания получалась громоздкой и трудно осуществимой на практике.

Идея Земского собора получила некоторую поддержку и в правительственных кругах. Так, А.Н. Куломзин, бывший управляющий делами Комитета министров, предлагал составить Собор из членов Синода, Государственного совета, Сената, а также по 4 выборных от каждой губернии (духовенство, землевладельцы, купечество, крестьяне), избираемых на губернских избирательных собраниях (у крестьян предусматривались двухступенчатые выборы). А.Н. Куломзин опасался, что такой Собор будет слишком многочисленным, поэтому его заботой было максимально сократить его численность [28].

Нетрудно заметить, что «бюрократический» проект Собора сильно отличался от «славянофильского». А.Н. Куломзин явно стремился не создать представительный законосовещательный институт, а свести к минимуму уступки обществу и максимально бюрократизировать учреждение, чтобы таким образом нейтрализовать грозную перспективу появления настоящего парламента и конституции.

Все эти обилие часто не согласованных друг с другом проектов свидетельствовало о том, что **весной 1905 года, по мере того, как верноподданное общество и власть осмысливали рескрипт 18 февраля, значительная часть их склонялась к варианту**

**Земского собора**, расходясь лишь в деталях, пусть и существенных. По-видимому, к идее Собора склонялся и Николай II, об этом косвенно свидетельствует его внимание к записке В.И. Гурко о Земском соборе [29]. А.А. Киреев, не сидевший бездейственно, на царя не полагался, считая его слишком неустойчивым, но намеревался оказать воздействие на двух-трех министров и некоторых близких царю лиц, чтобы добиться созыва максимально консервативного Собора [30, с. 80].

Однако бюрократия направила дело в другое русло. 12 марта 1905 года начались заседания особого предварительного совещания при МВД в странном составе: к чиновникам различных ведомств С.Е. Крыжановскому, Д.Ф. Трепову и А.И. Путилову был добавлен профессор государственного права И.А. Ивановский. «Представителем» же общества оказался близкий лично А.А. Кирееву Ф.Д. Самарин, выступавший, как уже говорилось, вообще против любого представительства в тех условиях, в том числе и Земского собора (впрочем, его участие ограничилось первым заседанием). В итоге три бюрократа и профессор решили, что Земский собор не подходит из-за бесплодности его решений в XVI–XVII веках (странное заключение, если рассматривать его как опору самодержавия), поэтому они остановились на варианте достаточно многочисленного (400–500 человек) постоянного представительства, которое решили назвать Государственной думой, заимствовав название из проектов М.М. Сперанского. **Автор этой конструкции С.Е. Крыжановский, согласно его воспоминаниям, тогда уже понимал, что через непродолжительное время Дума неизбежно осознает себя парламентом** [31, с. 40–41, 49–50 и др.].

Иначе говоря, исходная идея, с которой соглашался Николай II, о создании советника императору в законодательных делах, на которого к тому же можно было взвалить часть ответственности за принимаемые решения, оказалась подменена проектом создания оппозиционного самодержавию представительного органа с перспективой превращения его в действительный парламент. Безынициативный А.Г. Булыгин, по мнению того же С.Е. Крыжановского, не хотел разбираться в ситуации, фактически пустив дело на самотек [31, с. 33, 43].

Однако проекты славянофильского Земского собора еще не были окончательно похоронены. Неожиданно, на очень непродолжительное время, надежды А.А. Киреева получили действительные основания.

17 мая в Петербург пришла весть об ужасной катастрофе – полном разгроме эскадры адмирала Рожественского в Цусимском проливе 14–15 мая. Военная неудача поставила под сомнение перспективу продолжения и без того несчастной и неудачной для России войны. **Но никто не хотел брать на себя ответственность за признание поражения. Тут и вспомнили о планах Земского собора – почему бы не передать на его рассмотрение вопрос о продолжении военных действий или признании поражения и заключении тяжелого мира**<sup>1</sup>. По-видимому, в дни между 18 и 23 мая было составлено несколько проектов созыва Земского собора<sup>2</sup>. Отличаясь в деталях, они исходили из схожих установок. Выборы в той или иной степени предполагалось организовать на сословных началах с использованием прихода как низшей избирательной ячейки (для иноверцев – их церквей) и некоторых цензах (например, оседлости или имущества). Собор следовало созвать максимально быстро – уже в августе 1905 года – из нескольких сотен (от 200 до 1000) депутатов. Лишь в одном варианте (№ 3) был представлен список из десяти вопросов, которые следовало задать Собору. Речь шла о продолжении русско-японской войны,

<sup>1</sup> 19 мая 1905 года А.В. Богданович записала в дневник со слов Н.А. Мордвинова (директора канцелярии МВД по дворянским делам), пришедшего от А.Г. Булыгина, что власти «*собираются созвать Земский собор немедленно*», на один день, чтобы решить вопрос о продолжении войны [12, с. 350].

<sup>2</sup> Четыре проекта, помеченные № 2–5, сохранились среди бумаг великого князя Александра Михайловича [32]; три из них представлены в фонде министра просвещения В.Г. Глазова [33].

о новых внешних займах, о реформе местной власти и местного самоуправления, а также о мерах по поднятию благосостояния народа и успокоения страны. Различия в проектах касались в основном порядка проведения выборов.

Чаша политических весов качнулась в сторону Собора на очень не продолжительное время. Уже 23 мая Николай II препроводил на рассмотрение Совета министров сообщения об учреждении Государственной думы, подготовленные комиссией А.Г. Булыгина, полученные им 17 мая [2, с. 142; 34]. 24 мая 1905 года булыгинский проект и проекты созыва Земского собора были обсуждены на Особом совещании при Совете министров под председательством Д.М. Сольского. **За Собор однозначно выступил лишь Д.Ф. Трепов, другие участники с большей или меньшей степенью критики, но отвергли его в пользу булыгинской Думы.** Лейтмотивом опасений можно считать слова А.Г. Булыгина: «Проект<ы> о Земс<ком> соб<оре> ведут к конститу<ции>, Собор<ы> обратится в Учред<ительное> собрание» [цит. по: 2, с. 146; 35, с. 127–142]. Но то же самое можно было сказать и о проекте учреждения Государственной думы, подготовленном под его руководством.

Уже после начала обсуждения булыгинского проекта в Совете министров 28 мая Киреев встречался с императрицей Александрой Федоровной. «Они (царь и царица) опасаются, чтобы “совет” земли (Земск<ий> собор) не возмутился против царя, не превратился в констит<уционную> камеру. Я объяснил, что все будет зависеть от того, из каких элементов будет составлен З<емский> соб<ор>. Объяснял, что если элементы эти будут консервативны, то нечего опасаться, но я допускал серьезность и даже опасность этой операции, хотя считал ее необходимой». «Царица еще два раза возвращалась к опасности, чтобы Земск<ий> собор не превратился в парламент, я все то же возражал, что ежели З<емский> собор будет составлен на консервативных началах, то он не представит опасности. Она слушала меня с большим и благосклонным вниманием» [36, с. 57–58, запись 28 мая 1905 г.]<sup>1</sup>. А 6 июня Николай II в своей речи перед депутацией земско-городского съезда (двенадцать человек) говорил о союзе царской власти и земли: «Моя воля – воля царская созвать выборных от народа – непреклонна. Пусть установится, как было встарь, единение между царем и всею Русью, общение между мною и земскими людьми, которое ляжет в основу порядка, отвечающего самобытным русским началам» [цит. по: 38, с. 286]. **В этих словах самодержца можно усмотреть определенное влияние А.А. Киреева. Сам генерал воспринял царские слова как обещание созвать Земский собор.**

Однако опасения оказались сильнее. Сначала один из главных защитников Собора Д.Ф. Трепов поменял позицию и выступил 28 июня за учреждение Думы в булыгинском варианте. Его поддержал Д.М. Сольский, встретившийся с Николаем II 4 июля. Пугая самодержца разрастанием революции, Д.М. Сольский прямо заявил ему, что скорейшее учреждение Думы необходимо и что, несмотря на отсутствие формальных ограничений самодержавной власти в законе, ей придется действовать «с особой осмотрительностью», стремясь не вступать без серьезных оснований в конфликты с будущим народным представительством [39, с. 160–162]. По-видимому, события первой недели июля окончательно склонили Николая II к выбору булыгинского проекта.

В целом от булыгинской Думы Земский собор отличался слишком многочисленным составом (как минимум 1,5–2 тыс. человек) и своей ориентацией не на постоянную законосовещательную работу, а на получение ответа от «народа» на некоторые ключевые вопросы общественно-политической повестки. Земский собор кажется не слишком удоб-

<sup>1</sup> Ср.: Царица «два раза, настойчиво, меня спросила, могу ли я отвечать за то, что это не поведет к конституции, к смутам? Я ответил оба раза, что нет, что это дело опасное, но сравнил наш политический организм с телом, у которого кисть руки охвачена антоновым огнем. Приходится сделать опасную операцию!» [37, с. 81].

ной формой представительства и с чисто практической точки зрения. Ведь всех депутатов надо было бы привезти в столицу, где-то их собрать (в 1905 году такого помещения не существовало), как-то организовать работу столь многочисленного собрания. Тем самым Земский собор в большей степени напоминал декорацию, и наверняка созыв такого Собора вызвал бы сильную критику как либералов, так и левых. Понятно, что по совокупности проблем идея Земского собора выглядела скорее утопией, чем реальным планом.

В дальнейшем идея созыва Земского собора всплывала на поверхность еще несколько раз. В первую очередь в связи с планами правых упразднить законодательную Думу, отменить большинство уступок, данных 17 октября 1905 года, которые они считали чрезмерными. **Время от времени возникала мысль о созыве Собора вместе с Государственной думой. Например, для возвращения Думе законосовещательного статуса и формирования в народном представительстве консервативной опоры самодержавной власти [40]<sup>1</sup>.** Однако ни одно из подобных предложений не было воплощено в жизнь.

Сейчас, в общем, понятно, почему Земский собор, как с точки зрения его организации, так и полномочий, выглядел сомнительно в реалиях начала XX века. Особенно на фоне хорошо известной парламентской формы, опробованной в ряде европейских стран и при сохранении монархии (например, Германия или Австро-Венгрия). Славянофильская модель, основанная на идеологии раннего национализма, совершенно не отвечала на новые вызовы времени и не обещала внятных политических дивидендов. Тем не менее в первой половине 1905 года во власти серьезно обсуждались проекты его срочного созыва. По сохранившимся документам кажется, что Собор имел шансы. Однако я полагаю, что решающую роль сыграло восприятие самой идеи в российском обществе. Самодержавие рассматривало Собор не только как «советника» царю, не только как собрание, на которое можно свалить ответственность за принятие нелегкого решения о войне с Японией, но и как уступку общественному мнению. Но либеральное общество, как оказалось, уже не удовлетворялось Собором, оно требовало конституции и настоящего парламента. То есть, **не принимая во внимание позицию правых и тем самым отталкивая их от себя, имперская власть не имела шансов приобрести поддержку и сочувствие либералов в случае созыва Земского собора.** Осознание этого, как представляется, сильно девальвировало саму идею и поставило крест на всех земско-соборных планах.

<sup>1</sup> Несмотря на резолюцию Д.Ф. Трепова, что эта записка представляет «*выдающийся интерес*», она не имела никакого результата.

## Литература

1. *Киреев А.А.* Россия в начале XX столетия. СПб., 1903.
2. *Ганелин Р.Ш.* Российское самодержавие в 1905 году: реформы и революция. СПб., 1991. С. 27–42.
3. *Шкворень [Бодиско Д.]*. Земский собор // Гражданин. 1904. № 55. 11 июля. С. 5–8.
4. *Грингмут В.А.* Письмо К.П. Победоносцеву 20 апреля 1905 г. // РГИА. Ф. 1574. Оп. 2. Д. 152. Л. 1.
5. *Бодиско Д.* Письмо В.А. Грингмуту 19 мая 1904 г. (перлюстрация) // ГАРФ. Ф. 102. ОО. Оп. 265. Д. 26. Л. 20.
6. К очередным вопросам // Освобождение. 1903. № 17. 16 февраля (1 марта).
7. *Карцов Ю.С.* Хроника распада. Глава IX // Новый журнал. 1982. № 147.
8. *Лукоянов И.В.* Тайный корреспондент Николая II А.А. Клопов // Из глубины времен. Сб. 6. СПб., 1996. С. 64–86.
9. [Клопов А.А.] Машинописная записка без атрибутов, посланная А.А. Клоповым великому князю Александру Михайловичу // ГАРФ. Ф. 645. Оп. 1. Д. 43.
10. *Клопов А.А.* Письмо великому князю Александру Михайловичу 31 января 1905 г. // ГАРФ. Ф. 645. Оп. 1. Д. 43. Л. 1.
11. [Тюменев И.Ф.] Дневник И.Ф. Тюменева. Запись 4 февраля 1905 г. // ОР РНБ. Ф. 796. Оп. 2. № 8. Л. 10.
12. *Богданович А.В.* Три последних самодержца. М., 1990.
13. Фон Плеве и А.С. Суворин // Освобождение. 1902. № 12. 2 (15) декабря 1902 г.

14. Суворин А.С. Маленькое письмо DLIII // Новое время. 1905. 16 января. № 10368.
15. Земец. Современные вопросы и настроения // Освобождение. 1903. № 22. 8 (21) мая.
16. Суворин А.С. Маленькие письма DLV // Новое время. 1905. 25 января. № 10377.
17. Суворин А.С. Маленькие письма DLVIII // Новое время. 1905. 2 февраля. № 10385.
18. Новое время. 1905. 5 февраля. № 10388.
19. Павлов С.Б. 1905 год. Борьба крайне правых против учреждения полноправного парламента в России // Вестник МГУ. Серия 8: История. 1999. № 5.
20. Самарин Ф.Д. Письма А.А. Кирееву 24 февраля 1905 г. и 16 марта 1905 г. // Нестор. 2005. № 3.
21. Самарин Ф.Д. Письмо П.А. Кулаковскому 25 февраля 1905 г. // ОР ИРЛИ. Ф. 572. Оп. 1. № 217.
22. Самарин Ф.Д. Воспоминания // ОР РГБ. Ф. 265. К. 124. № 3.
23. [Тихомиров Л.] 25 лет назад (из дневников Л. Тихомирова) // Красный архив. 1930. № 2 (39).
24. Марков Н. Записка об отзывах прессы о планах создания представительства в России. 1905 г. // РГИА. Ф. 1278. Оп. 1 (I Дума). Д. 769.
25. Киреев А.А. Письмо Ф.Д. Самарину 14 февраля 1905 г. // Нестор. 2005. № 3. С. 71–72.
26. Гурко В.И. Земский собор и Земская дума. СПб., 1905.
27. РГАДА. Ф. 1412. Оп. 2. Д. 229. Л. 1.
28. Куломзин А.Н. Письмо Э.В. Фришу б/д // Библиотека РГИА. Печатная записка № 45.
29. [Гурко В.И. Записка о Земском соборе] // РГИА. Ф. 1544. Оп. доп. Т. XVI. Д. 1. Л. 573.
30. Киреев А.А. Письмо Ф.Д. Самарину 23 марта [1905 г.] // Нестор. 2005. № 3.
31. Крыжановский С.Е. Воспоминания. Берлин, [1938].
32. РГИА. Ф. 521. Оп. 1. Д. 167. Л. 65–77.
33. РГИА. Ф. 922. Оп. 1. Д. 251.
34. Булыгин А.Г. Письмо великому князю Александру Михайловичу 20 мая 1905 г. // ОР РНБ. Ф. 482. Оп. 1. № 270.
35. Ганелин Р.Ш. Совещание при Совете министров 24 мая 1905 г. // Монополии и экономическая политика царизма в конце XIX – начале XX в. Л., 1987.
36. Киреев А.А. Дневник 1905–1910. М., 2010.
37. Киреев А.А. Письмо Ф.Д. Самарину 1 [июня] 1905 г. // Нестор. 2005. № 3.
38. Ольденбург С.Ф. Царствование императора Николая II. СПб., 1991.
39. Ганелин Р.Ш. Российское самодержавие в 1905 году: реформы и революция. СПб., 1991.
40. РГИА. Ф. 1328. Оп. 1. Д. 625. Л. 506–50н.

*Аннотация.* Статья посвящена обсуждению в России планов созыва Земского собора в первой половине 1905 года. Несмотря на то, что для начала XX века эта форма сословного представительства была уже глубоко архаичной, в обществе и среди «верхов» разгорелась полемика о возможности возвращения к Земскому собору для решения многих острых проблем, прежде всего о продолжении войны с Японией. Тем не менее после интенсивных обсуждений к лету 1905 года самодержавие отвергло идею Собора, предпочтя ему Государственную думу. Представляется, что применительно к Собору имперская власть, не принимая бескомпромиссную позицию крайне правых, не имела шансов приобрести поддержку и сочувствие либералов в случае созыва Земского собора.

*Ключевые слова:* самодержавие, славянофильство, Земский собор, Первая русская революция, народное представительство, Государственная дума.

Igor V. Lukoianov, Doctor of historical science, Leading Researcher, St. Petersburg Institute of History, Russian Academy of Sciences; Professor, Higher School of Economics, St. Petersburg. E-mail: lukoianov@yandex.ru

### The Year of 1905 and Zemsky Sobor

*Abstract.* The article is devoted to the discussion of the plans for convening the Zemsky Sobor (representative body of the Estates of the Empire) in the first half of 1905 in Russia. Despite the fact that for the beginning of the twentieth century, this form of class representative body was deeply archaic, there were heated debates in the society and among the top leaders about the possibility of returning to the Zemsky Sobor to solve many acute problems, and above all, – whether to pursue the war against Japan. However, after intensive discussions by the summer of 1905 the autocracy rejected the idea of the Sobor, preferring the State Duma to it. It seems that as regards to the Sobor, the imperial power, not accepting the uncompromising position of the ultra-right, did not have the chance to gain the support and sympathy of the liberals in the case of the convening of the Zemsky Sobor.

*Keywords:* Autocracy, Slavophilism, Zemsky Sobor, First Russian Revolution, People's Representation, State Duma.



## Русский консерватизм и народное представительство

Русский консерватизм зачастую воспринимается и своими адептами, и своими противниками как идеология, в которой тема народного представительства не занимает центрального места. Нередко даже высказывается мнение, что русский политический консерватизм второй половины XIX – начала XX веков был сугубо охранительным, или, как пишут в научной исторической литературе, «реакционным» и контрреформаторским течением, в основе которого лежала уваровская триада «православие, самодержавие, народность». Самодержавие, полагаемое в качестве основополагающего принципа политического устройства России, исключало какую-либо значимую роль народного представительства.

Между тем политическая история русского консерватизма – это история не только охранительства, но и **консервативного реформизма**, который был важным течением общественной мысли России XIX – начала XX века и имел своих сторонников среди российских государственных деятелей, в том числе высшего ранга. Центральным пунктом политической программы консервативного реформизма как раз и было установление в России народного представительства, которое, с одной стороны, позволило бы сохранить и укрепить русские политические традиции, при этом не прибегая, по крайней мере открыто и декларативно, к заимствованию западных конституционных рецептов, но, с другой стороны, все-таки способствовало медленной, но неуклонной эволюции страны по пути политической модернизации.

На данный момент научная история консервативного реформизма второй половины XIX – начала XX века переживает расцвет именно как научная дисциплина. Но эта история еще не сведена в какой-то единый компендиум, который мог бы иметь не только отвлеченно теоретический, но и практический смысл. Понятно, что механически повторять постулаты славянофильства или евразийства прошлых веков было бы нелепо и смешно, однако можно взять на вооружение господствующие принципы, лежавшие в основе политических доктрин этих течений. Ниже мы попробуем рассказать об основных сюжетных линиях темы «русский консерватизм и народное представительство» в изложении ведущих историков отечественной государственности и общественной мысли, публиковавшихся со своими размышлениями на сайте «Русская Idea» ([www.politconservatism.ru](http://www.politconservatism.ru)).

*Ульянова Любовь Владимировна*, кандидат исторических наук, помощник декана Высшей школы государственного аудита МГУ имени М.В. Ломоносова, главный редактор сайта «Русская idea». E-mail: [ulianovalv@gmail.com](mailto:ulianovalv@gmail.com)

*Межуев Борис Вадимович*, кандидат философских наук, доцент кафедры истории русской философии философского факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, председатель редакционного совета сайта «Русская idea». E-mail: [borismezhuev@yandex.ru](mailto:borismezhuev@yandex.ru)





### Большая ложь бюрократического охранительства

Исходной точкой нашего продвижения в историю русского консервативного реформизма стала разобранная нами подробно позиция К.П. Победоносцева, наиболее последовательно выраженная в его работе 1896 года «Великая ложь нашего времени», которая вышла в свет в собрании его трудов на разные темы под названием «Московский сборник» [1].

По мнению главного идеолога царствования Александра III, «ложью нашего времени» был парламентаризм, а в более широком смысле – лежащая в основе этого строя идея народного суверенитета. Эта идея находится в неразрешимом противоречии с принципом суверенитета монарха, то есть представлением о Божественном происхождении власти самодержца. По этой причине Победоносцев был непримиримым противником народного представительства в любой его форме, и именно его усилиями (при активной поддержке М.Н. Каткова) был отвергнут проект созыва Земского собора в мае 1882 года. Проект Земского собора активно продвигал в жизнь министр внутренних дел Н.П. Игнатьев, а его идейным вдохновителем был вождь славянофилов И.С. Аксаков. Победоносцеву с Катковым удалось скомпрометировать идею Земского собора в глазах самодержца, связав ее с мечтами об Учредительном собрании, которыми вдохновлялись народовольцы. В итоге Н.П. Игнатьев покинул пост министра, славянофильство потерпело поражение и отошло в оппозицию бюрократическому строю, а в России на два десятилетия установилась реакция. Или, как предпочитал говорить сам Аксаков, «застой» [см. 2, цит. по: 3, с. 294].

Насколько основательны были инвективы автора «Великой лжи»? Победоносцев в своей статье обвинял народное представительство в том, в чем можно обвинить фактически любое правление. Согласно Победоносцеву, народные представители пользуются народом для удовлетворения своих личных, партийных или классовых интересов: для них «избиратели являются <...> стадом – для сбора голосов, и владельцы этих стад подлинно уподобляются богатым кочевникам, для коих стадо составляет капитал, основание могущества и знатности в обществе».

Таких пассажей в знаменитой статье обер-прокурора Святейшего Синода довольно много. Любопытно, что это писалось еще в то время, когда в большинстве западных конституционных режимов действовал имущественный ценз, женщины не имели права голоса, а на востоке Европы – в Германской империи – рейхстаг был лишен права формировать правительство, и его функции были ограничены бюджетом и законодательством. Иными словами, речь шла об очень ограниченном парламентаризме.

Был ли резон в обвинениях Победоносцева? Парламентарии используют народ в своих целях – но кто из политиков так не поступает: султаны, короли и шахи – разве все они живут исключительно интересами своих подданных, в том числе и тогда, когда проливают их кровь и тратят их деньги в войнах за династическое наследство? Сколько таких войн знала Европа! «Великая ложь» утверждает, что парламентарии служат не истине, не правде и не благу народному, а только интересам теневых элит, – в «Великой лжи» Победоносцев, правда, поминает лишь одну из них – либеральную интеллигенцию. «Славит ее либеральная интеллигенция, но народ стонет под гнетом этой машины и распознает скрытую в ней ложь».

По поводу чего стонет народ – вопрос сложный, настроения «либеральной интеллигенции» тоже меняются, как флюгер (это мы знаем по опыту 1990-х годов, когда отношения интеллигенции с парламентом складывались не однозначно). Однако само по себе утверждение, что парламент – не панацея от влияния теневых элит, а реальная подпочва всех консервативных страхов – увы, не беспочвенно. Роль лобби, часто международных, в политической жизни западных стран и, в частности, США отрицать не приходится. Про-

блема в том, что и в этом отношении парламентский строй ничем не хуже других режимов. Любой политический строй так или иначе допускает таковое влияние – парламентаризм в этом смысле ничем не специфичен. Партии могут скупаться темными дельцами, равно как и члены правительства, и верхушка армии, и даже церковные иерархи. Никто и ничто в современном мире не имеет иммунитета от коррупции. «Великая ложь нашего времени» представляет собой компендиум упреков не столько даже в адрес парламентаризма, сколько в адрес слишком несовершенной политической и социальной жизни в той мере, в какой она отдаляется от идеала государства, где должна царить добродетель.

Победоносцев говорит, что парламентарии выделяются из массы людей своим «нахальством» – он делает особый акцент именно на этом слове. Увы, и благосклонность девушек, и симпатии друзей многие молодые люди тоже часто завоевывают примерно теми же качествами. В жизни далеко не всегда торжествуют разум и благородство. «Нахальство» – неотъемлемая черта всей нашей грешной природы. Если мы хотим в корне извести «нахальство», надо уничтожить не только парламент, но также Интернет, телевизор, салоны модной одежды, конкурсы красоты, студии дизайна, пиар-агентства, дорогие парикмахерские. Весь наш городской образ жизни – не более чем «нахальство». Мы «нахальничаем» на спинах и плечах гастарбайтеров, которые убирают за нами мусор, пока мы рекламируем одних «нахалов» другим «нахалам», пишем одним «нахалам» для других «нахалов» – в общем, ведем предельно «нахальный» образ жизни, не думая о высшем благе, не страшись Суда Господня и не помня о приближении нашего смертного часа. Разве только одни народные избранники нахалы? По большому счету, «нахалы» все, кроме воинов, священников и землепашцев.

Любопытным образом, ругая парламентаризм, печать и все установления Нового времени за аморализм и безбожие, Победоносцев неожиданно смыкается со своим главным оппонентом – Львом Толстым. По существу, критика Победоносцева поглощается без остатка критикой Толстого: какой смысл ругать один несовершенный институт за обманутые ожидания, когда все государство, весь современный цивилизованный строй жизни представляет собой одну большую, поистине великую ложь. Поэтому, кстати, Победоносцев и не прозвучал громко в то время со своими обвинениями – его реакционный морализм выглядел бледной тенью анархического морализма Толстого. Противопоставить Толстому набор серьезных контрдоводов Победоносцев оказался не способен. По существу, Победоносцев свел руссоистскую критику цивилизации к осуждению одного только ее явления – народного представительства.

Однако Победоносцев находился некоторое время у руля российской государственности, и он не просто критиковал народное представительство, но и как главный идеолог империи сделал все возможное, чтобы естественное и эволюционное движение к парламентаризму – по примеру, скажем, скандинавских стран – было решительно пресечено двумя последовательными ударами в 1881 и в 1882 годах. Одним ударом обер-прокурора было сокрушено консервативное западничество в духе М.Т. Лорис-Меликова и Б.Н. Чичерина с их умеренными конституционными запросами, другим – было низвергнуто консервативное славянофильство с его мечтаниями о Земском соборе.

В течение двух лет было покончено с любыми надеждами на пробуждение в России гражданской самостоятельности. России, русскому народу было велено уснуть. «Славянская весна» отменялась, наступал период, который поэт очень чутко назвал временем, когда «не было ни дня, ни ночи», когда «в сердцах царили сон и мгла». Разумеется, после этого все «нахалы» дружно ушли в революцию. Как пишет Д.А. Бадалян в завершении своей книги о позднем периоде творчества вождя славянофилов, «важнейшей целью, которой осознанно служил Аксаков и которой были подчинены иные, частные задачи, являлась борьба с грядущей революцией. Аксаков, как очень немногие его современники <...>

почувствовал и осознал угрозу будущей революционной катастрофы. И принципиально важно, что в своей борьбе он опирался не на ограничения и запреты <...>, а предлагал позитивную программу строительства отношений власти, народа и общества. В этом заключалась его главная роль. Но программу эту власть не приняла» [3, с. 316].

Это был, конечно, переломный момент для России. Иван Аксаков проиграл свое самое важное сражение в борьбе с катковско-победоносцевской реакцией. Соборность была ключевым словом для обозначения именно русской концепции свободы, национально-русского течения к ней. И когда Победоносцев поставил на этом течении надежный заслон, давление выросло до огромных размеров и уничтожило не только плотину, но и все ближайшие городские постройки. Потом стихию удалось подчинить порядку, причем чудовищно жестоким образом, а затем при первом открытии шлюзов все повторилось вновь.

Как отметил в своем интервью «Русской идее» историк, профессор Московского государственного университета Александр Полунов, крупнейший исследователь жизни и деятельности К.П. Победоносцева, препятствия, которые Победоносцев оказывал не только либеральным, но и консервативным проектам переустройства российской неограниченной монархии, в исторической перспективе оказались во многом губительными для нашей страны: «Победоносцев проиграл не только потому, что в итоге возникло типично западное представительство. Но и потому, что его идеал невозможно было реализовать на практике. Идеал этот выглядел примерно так: все опрощаются, занимаются «малыми делами», охраняемые сверху мудрым попечителем. Какие-то крупные изменения в общественном укладе при этом перестают происходить. Но подобная неподвижность была утопией. Попытка задержать развитие общества привела к тому, что все накопленное за годы вынужденного торможения прорвалось в 1905 году и вылилось зачастую в безобразные формы. В этом отношении начало 1880-х годов действительно было точкой бифуркации, «разделения путей». Тогда не только разошлись пути либерального и консервативного направлений, но и произошел разлад в рядах консерваторов. Благодаря усилиям Победоносцева в начале 1880-х годов был сорван не только план графа Игнатьева. Важно отметить, что в эти годы выдвигался целый ряд проектов, представлявших собой консервативную альтернативу либеральным преобразованиям и основанных на идее мобилизации самостоятельных консервативных сил. Можно вспомнить проект Борис Николаевича Чичерина, который в духе консервативного западничества выдвигал проект сплочения охранительных сил вокруг монарха. К этому же направлению, как ни парадоксально, относится и история Святой дружины, которая при всех специфических формах своей деятельности, тоже опиралась на идею самостоятельной инициативы консервативных общественных сил. Победоносцев буквально затоптал и то, и другое, и третье. Не говоря уже о том, что именно он сорвал реализацию собственно либерального, близкого к западному конституционализму проекта М.Т. Лорис-Меликова. В итоге выбором России стал крайне консервативный вариант абсолютной монархии» [4].

При этом Победоносцев «считал так: в какие славянофильские псевдосамобытные одежды не одевай Земский собор – это орган представительный, значит, в результате его внедрения «власть распоряжения» перейдет от правительства к выбранным депутатам. То есть это тот же парламентаризм, как его не называй».

Другой видный современный историк общественной мысли России конца XIX – начала XX века Федор Гайда в статье «“Московский сборник” как самосбывающийся прогноз» согласился с подобной оценкой Победоносцева: «Именно Победоносцев стоял у истоков той политики, которая спустя четверть века прямой дорогой привела к ситуации 1905 года. Именно при нем выросли те русские мальчики, на которых он пытался влиять «Московским сборником». Влиять было бесполезно, потому что все, исходившее от власти, к этому времени уже воспринималось в кругах «прогрессивной публики» в лучшем случае как бессмысленное или подозрительное,

а в худшем – как циничное и аморальное. Воспитанные в восьмидесятых и девяностых годах с отвращением воспринимали «казенщину», самым ярким воплощением которой для них был сам Константин Петрович. Власть, по его совету обрубившая после 1881 года любые каналы диалога с обществом и забронзовевшая в своем величии, вряд ли в 1896 году могла бы претендовать на понимание со стороны тех же самых общественных кругов» [5].

Но знаменитая статья Победоносцева ставила еще один важный вопрос: нужна ли христианину свобода – не только политическая, но даже личная, гражданская. Может быть, наиболее благородное состояние для благочестивого христианина – это пребывание в крепостной зависимости от благородного хозяина? Может быть, свобода – это грех, и стремление к свободе – продукт нашей падшей природы? Такая точка зрения неопровержима в своих предпосылках – просто, держась ее, нужно быть последовательным в выводах. Если крепостное состояние нравственно допустимо, то отчего же недопустима национальная зависимость, зависимость от другого государства, да и просто от чужеземного господина? Почему если позволительно рабство, то так уж отвратительно национальное унижение? Тем более что и Константин Леонтьев осудил национальную политику как продукт Нового времени. И если уж выбирать для себя господ, то допускаем, что какой-нибудь английский лорд покажется многим соотечественникам посимпатичнее отечественного чинуши. И в таком случае получается, что вся наша патриотическая борьба за суверенитет – явление не менее безблагодатное, чем стремление либеральной интеллигенции XIX века к конституционному строю.

В том-то и дело, что реакция победоносцевского толка, в отличие от славянофильского консерватизма, антинациональна в своих предельных выводах и логически ведет точно к таким же следствиям, что и современное западничество. Но, увы, сила даже не аргументов Победоносцева, а самой его убийственной формулировки о «лжи нашего времени» сегодня пока обладает большей мощностью, чем все иные консервативные альтернативы.

### **Представительство с опорой на консервативное большинство**

Общероссийское народное представительство в итоге всё равно было создано в империи, но произошло это в результате событий 1905 года, в ходе которых революция буквально вырвала у монархии конституционные уступки. Народное представительство, возникшее в таких условиях, с самого начала было облечено недоверием императора, но оно и не особенно старалось это доверие заслужить, воспринимая себя, скорее, органом революции, чем полем для примирения царя и общественности. И общество, и окружение царя видели в Думе лишь свидетельство собственной временной слабости, неспособности довершить до конца дело революции или же дело самодержавной реакции. Особым авторитетом в обществе Дума не пользовалась, особенно после столыпинского переворота 3 июня 1907 года, в ходе которого был пересмотрен избирательный закон, без согласия на это законодательного органа. Не случайно после февраля 1917 года о Думе как будто просто забыли.

Но если бы народное представительство появилось в России в конце XIX века и в форме Земского Собора, сумело ли бы оно укрепить, а не разрушить доверие между властью и обществом? Или же такая альтернативная версия истории была изначально обречена, а те самые победоносцевские инвективы против «великой лжи нашего времени» могут считаться образцом политического реализма и благоразумия?

Погружение в историю проекта Земского собора 1882 года, подробно исследованного философом Василием Ванчуговым в статье «Когда “молчаливое большинство” могло обрести голос» [6] и историком Михаилом Гориновым в статье «Земский собор: средоточие самых охранительных элементов» [7], привело нас к следующим выводам.

В начале правления Александра III провалилась попытка создать в рамках самодержавной системы уникальную, специфически русскую форму народного представительства, альтернативную западническо-либеральному варианту представительства. Земские соборы как законосовещательный орган народного представительства могли донести до монарха «глас народа» – голос почвенный, верноподданнический и в широком смысле слова консервативный. И тем самым, с точки зрения исторической перспективы, такое сближение монархии и народа, еще в момент сохранения в обществе консервативного большинства, основанного на «балканском консенсусе» 1877–1878 годов, могло бы позволить России избежать революционных потрясений начала XX века. Монархия опиралась бы не только на бюрократическую вертикаль, но также на представленный Собором общественный консенсус.

И тут важно сказать несколько слов об атмосфере того времени – о рубеже 1870–1880-х годов. Это время слишком похоже на наше: и тогда, и сейчас общество пережило мощный национальный подъем, вызванный неожиданной внешней экспансией России, и в то же время испытало острую фрустрацию своих самых радужных ожиданий. На сайте «Русская идея» мы во многом исходили в этой условно нами названной «русской линии» из аналогии между событиями XIX века и тем, что стало называться «Русской весной». И в том и в другом случае Россия как цивилизация обретала легитимность в силу того, что за пределами страны люди, которые хотели присоединиться к ней, были готовы пойти на революцию, на выступление против существующего порядка. В XIX веке это были вначале православные народы Османской империи, а впоследствии народы славянского мира, находящиеся под опекой турок или Австро-Венгрии.

Это цивилизационное пробуждение шло параллельно, иногда соприкасаясь, иногда вступая в противоречия с консервативным, охранительным трендом, той программной антиреволюционностью, которая была прокламирована российской властью в качестве официальной идеологии Священного союза. На основании именно этой идеологии Россия обретала свое законное место среди европейских монархий, как консервативный полюс Европы. Именно из представления об особой русской миссии в Европе рождается своеобразная общественная сила, которую нельзя в полной мере отнести ни к консерваторам, ни к либералам. Эта сила и оказывается центральным идеологическим течением России всего XIX столетия. Речь идет о славянофильстве.

Противоречие между этим направлением русского консерватизма и официозом всегда оставалось сильным и никогда не исчезало полностью. Внешним планам славянофилов добиться независимости и полной политической субъектности славянского мира был поставлен мощный предел совокупным давлением всей Европы, что вызвало в кругу единомышленников Ивана Аксакова волну негодования против отчужденной от национальных интересов отечественной дипломатии. Сами славянофилы считали, что революционные события, в первую очередь убийство царя Александра II, это называлось тогда словом «крамола», являются продуктом неудачного для России Берлинского конгресса, буквально оторвавшего империю Романовых от ее потенциальных балканских сателлитов. С ними спорили западники, доказывая, что это не так, что никакой связи между провалами внешней политики и внутренними беспорядками нет. Спор был довольно острым, и мы полагаем, что в этом споре славянофилы были все-таки правы: разочарование во внешней политике империи стало по крайней мере одним из факторов подъема революционных настроений в России. Но то, что Иван Аксаков хотел воевать со всей Европой, не боясь столкнуться с коалицией держав от Дизраэли до Бисмарка, и в самом деле едва ли могло быть проявлением благоразумия. Но Иван Аксаков, надеявшийся на программу внутренних реформ на основе консервативно-демократического возрождения России, утопистом совсем не представлялся.



И в этом плане интересна книга историка А.А. Тесли «Последний из “отцов”»<sup>1</sup>, посвященная биографии Ивана Аксакова. Переключка событий, изложенных в последних двух главах, с реалиями последних пяти лет в этой книге слишком бросалась в глаза, чтобы допустить, что эти аллюзии возникли совершенно случайно, и автор, готовя ее к печати, не обращал никакого внимания на поток текущих новостей. Объективно книга Тесли об Аксакове была развенчанием либеральных иллюзий Ивана Сергеевича, который полагал, что русское общество можно создать, если предоставить голос – в том числе и посредством Земского собора – православно-монархическому «молчаливому большинству».

Умелым подбором материала, в том числе архивного, А.А. Тесля давал понять, что пробуждение общественности в «славянскую весну» немедленно сошло на нет, как только Аксакова выслали из Москвы за речь против Берлинского конгресса. Неявно присутствующий в книге тезис о сугубой инструментальности «консервативной общественности» иллюстрировался и обосновывался с большим вкусом и тактом, без малейшего нажима и ненужных обличений, но с той «толикой здравого смысла», которой, как сообщает автор в предисловии к книге, он во многом был обязан Г.О. Павловскому.

Однако несложно увидеть, что мысль, подспудно проводимая в биографии Аксакова, разительно противоречит сокровенным убеждениям ее героя, который – именно в силу своих надежд и иллюзий – предстает героем трагическим. Русское общество не могло стать надежным партнером русской власти, поскольку сама власть не нуждалась в партнерстве. Самостоятельность и претензия на субъектность неизбежно порождали антагонизм, антагонизм, добавляем мы от себя, был чреват срывом в революцию. Аксаков, как нам напоминает Андрей Тесля, подлинный творец идеи «русского общества» – общества не в духе какого-то из членов дихотомии *Gesellschaft* или *Gemeinschaft*, но в духе хабермасовского *Öffentlichkeit*. Общества как хора голосов свободных русских людей, лояльных национальной власти и национальной вере, но независимых и от бюрократии, и от ориентированной на внешний мир плутократии. Тесля полагает, что патриотическая общественность была во многом искусственным конструктом и что власть легко манипулировала в прагматических целях консервативно-патриотическими настроениями. Однако, возражаем мы, последующий ход событий убеждает в обратном: славянофильские настроения не исчезли в начале XX века, но приобрели более оппозиционный характер.

Важно отметить, что согласно идеям И.С. Аксакова, которые, по сути, и пытался воспроизвести с некоторыми важными искажениями в своем проекте Н.П. Игнатьев, Земский собор должен был стать общенародным органом, в основном крестьянским по своему составу, и в этом был залог его лояльности власти в противовес позиции образованного меньшинства российского общества, политически активная часть которого вот уже несколько десятилетий в более или менее явной форме ратовала за конституционно-парламентарный образ правления. Нельзя исключать, что в чисто прагматическом отношении более элитистские проекты, в том числе те, что предлагал близкий славянофилам генерал Р.А. Фадеев, оказались бы более реалистичны. Однако, как мы уже отметили выше, судьба России сложилась так, что реакция похоронила в 1880-х годах вообще все варианты народного представительства.

Следует признать, что, скорее всего, Земский собор рано или поздно из совещательного органа превратился бы в определенный момент в орган законодательный. Это заняло бы некий период времени, который был бы отмечен и конфликтами, и попытками компромисса. Однако сама система, созданная на идее доверия народа и власти, доверия, олицетворенного Земским собором, была бы несколько иной, чем известные нам по европейской истории конструкции сдержек и противовесов. И главное, в 1880-х годах ни власть,

<sup>1</sup> За данную монографию – «Последний из “отцов”» – ее автор А.А. Тесля был удостоен премии имени Н.А. Бердяева, учрежденной Фондом ИСЭПИ, в номинации за 2015 год.

ни общество не видели бы в соборе свидетельство своей слабости, как, по существу, получилось с Государственной думой.

В этом контексте особое значение приобретает славянофильская традиция общественной мысли, в конце XIX века получившая продолжение в лице неославянофилов. Как обращает внимание в своей статье на «Русской идее» Дмитрий Бадалян, несмотря на попытку использовать понятие «Земский собор» и либералами (в смысле «дворянского представительства»), и социалистами (в смысле «Учредительного собрания»), всё же именно славянофильская его трактовка оказалась наиболее внятной и устойчивой. Ведь именно славянофилы смогли вложить в эту историческую форму народного представительства актуальное политическое содержание, позволявшее России, с одной стороны, стать политически современной страной, а с другой – сохранить собственный цивилизационный вектор развития [8].

### **Возможно ли государство взаимного доверия?**

Поражение неославянофильского политического проекта в начале правления Александра III не привело к краху этого проекта в целом. Согласно выводам известного историка, исследователя российской либерально-консервативной мысли К.А. Соловьева, неославянофильство именно на рубеже XIX–XX веков пустило мощные корни в верхах российской бюрократии. Именно неославянофильство создало своеобразный метаязык, используя который, допустимо было говорить о политических преобразованиях, оставаясь в рамках системы, – этот язык был очень удобен для тех представителей высшей государственной элиты, которые стремились к реформам, но не разделяли концепций либеральных реформаторов. Они сохраняли лояльность государственному строю, однако, принимая и открыто разделяя славянофильские идеи, могли тем самым высказывать свой нонконформизм. Таким образом, неославянофильство становилось важным идейным фактором модернизации политической системы.

Русские славянофилы считали, что русское государство не принимает законодательных ограничений верховной власти, не желая создавать институциональные механизмы недоверия, характерные для конституционных режимов Запада. Но славянофилы делали и обратный вывод, что и власть должна проявлять к народу доверие, признавать справедливым его, народное, мнение. Вот в Англии, рассуждали славянофилы, нет писаной Конституции, и на самом деле никто не обязывает королеву делать главой кабинета министров лидера большинства Палаты общин. Но поскольку народ доверяет ее величеству, а ее величество в свою очередь доверяет мнению своего народа, то без всякого законодательного побуждения королева наделяет полномочиями главы исполнительной власти руководителя победившей на парламентских выборах партии, даже если эта партия ей и не очень по душе. Так что переход к парламентаризму может осуществляться не радикальным путем, который в лучшем случае только закрепит неустойчивый компромисс между обществом и тронем, но путем консервативным, отвечающим национальным традициям и внешне напоминающим возвращение к институтам, оставленным вестернизирующейся Россией в XVII веке.

Согласно выводам Кирилла Соловьева, политическая программа неославянофильства не ограничивалась идеей Земского собора [9]. Другой значимой темой для неославянофилов была проблематика местного самоуправления, общественной самоорганизации. Поздние славянофилы много размышляли о повседневной жизни локальных сообществ и сами принимали в ней активное участие – как Д.Н. Шипов, статью о идейном наследии которого написал для нашего ресурса Фёдор Гайда [10]. Именно из этого корня общественной самоорганизации и должен был вырасти Земский собор. Так полагали многие адепты славянофильства – в том числе такой известный деятель начала XX века, как генерал Александр Киреев (статью о котором для «Русской идеи» написал историк Максим Медоваров [11]).

В итоге к 1905 году тема Земского собора не только не ушла из политической повестки, но и оказалась одним из главных ее пунктов, обсуждавшихся в кругах высшей бюрократии с момента начала революционных потрясений. Историк Игорь Лукоянов, крупнейший специалист по истории славянофильских проектов Земского собора, в своей статье «Земский собор versus Государственная дума: доверие вместо противостояния», показал: призыв к законосовещательному представительству был не только абстрактной «фигурой речи», не только риторикой, но и вполне реальным политическим проектом, по поводу которого шли большие дискуссии в самых верхах власти в разгар революционных событий 1905 года [12]. В этом материале автор подробно описал, по какой тонкой грани шли дискуссии в высших правительственных сферах, как колебалась чаша весов в первой половине 1905 года между единением царя и народа в форме Земского собора и созданием системного противовеса императору в виде парламента. При этом сам Игорь Лукоянов – как, кстати, и Кирилл Соловьев – выражали скептицизм в отношении практической реализуемости идеи Земского собора.

Но, по существу, единственным аргументом против Земского собора в 1905 году стало убеждение, столь свойственное и современному российскому сознанию, что лучше использовать опробованные на Западе политические модели, чем идти своим путем, ориентируясь на собственные традиции. В этом смысле учреждение Государственной Думы, то есть законодательного, а не законосовещательного органа, стало полноценным – и уже безвозвратным – проигрышем неославянофильства. После Первой русской революции идея Земского собора берется на вооружение только черносотенцами, но в их трактовке, как нам представляется, у этой идеи исчезает реформаторский потенциал, вместо этого она наполняется сугубо охранительным, «реакционным» содержанием.

Тем самым наибольший удар 1905 год нанес именно по славянофильству. После 1905 года оно практически полностью сошло со сцены, а единственный оставшийся «на плаву» мыслитель славянофильского толка – Сергей Шарапов – перешел на откровенно правые позиции. Другой видный славянофил-практик – Дмитрий Шипов – после попытки включиться в партийную жизнь и даже создать собственную партию отошел от политики вообще и занялся административной работой в частном бизнесе.

Именно о славянофильстве как нереализованной альтернативе с особенным сожалением писал в «Красном колесе» Александр Солженицын, призывая увидеть в политических воззрениях Шипова и его единомышленников (не только и не столько в проекте Земского собора, сколько в первостепенном внимании к самоуправлению, к земству с его укорененностью в «земле» и установкой на повседневную практическую работу) тот идеал, которого так не хватало политической реальности России. При этом Солженицын отнюдь не идеализировал самих славянофилов, которые, оказавшись в 1905 году в какой-то момент в «точке бифуркации» истории России, почти добровольно сдали свои позиции. В «Красном колесе» достаточно метких и язвительных характеристик как Д.Н. Шипова, так и А.И. Гучкова за их беспочвенность, за ту легкость, с которой первый отказывался от сотрудничества с властью, а второй – от монархических и антиреволюционных идеалов, с которыми он начал свой путь политика.

Не покажется большой ошибкой предположение, что в случае реализации славянофильского политического проекта России в конце XIX века удалось бы избежать 1917 года, свержения монархии, проигрыша в Первой мировой войне, развала страны, длительной гражданской войны, отката назад по всем возможным показателям (численность населения, экономический рост, золотой запас, размер территории), причем некоторые из них недостижимы и до сих пор.

Превентивное введение в систему власти и последующая институционализация механизмов обеспечения *доверия* как основы политической системы (в противовес запад-

ной системе институционального *недоверия*, выраженной теорией и практикой сдержек-противовесов), возможно, предотвратило бы превращение России в площадку для большевистского эксперимента, переключившего страну настолько основательно, что сегодня даже самые последовательные апологеты Российской империи понимают всю безвозвратность произошедших перемен.

Отдельный вопрос, какую роль славянофильский проект может играть сегодня, что он может значить в настоящий момент для модернизации российской политической системы? Что может значить само противопоставление якобы свойственного российской политической системе принципа доверия характерной для современной демократической системы институционализации недоверия, учитывая при этом, что формально российская система имеет конституционный характер и народное представительство здесь более напоминает западный парламент, чем Земский собор? Представляется, что главная проблема отечественного парламентаризма состоит даже не в конституционно закреплённой необходимости для главы государства формировать кабинет при согласии большинства нижней палаты, как то принято практически во всех европейских демократиях, а в субъективной неготовности для верховной власти учитывать итоги думских выборов при проведении экономической и иной политики. Как бы сильно ни расходилась Россия с теми правительствами, которые теперь стало принято называть глобалистскими, она невольно сближается именно с этим спектром западной политики характерным для ее системы недоверия к народному волеизъявлению, якобы всегда чреватом срывом в популизм. Левые партии в постсоветской России никогда не имели шанса прийти к власти и самостоятельно руководить экономической политикой, создавая хотя бы иллюзию равных политических возможностей для всех граждан страны. Отсутствие внятной левой экономической альтернативы компенсировалось зашкаливающими цифрами рейтинга доверия первых лиц государства. Однако демпфер рейтинга перестает работать, недовольство усиливается, что рано или поздно будет использовано какими-то сегментами несистемной оппозиции в целях радикальной трансформации всей политической системы в ту или иную сторону.

В этой ситуации уже бесполезно взывать к памяти «крымского консенсуса» и предлагать мягкий вариант реформирования системы, основанный на полном доверии к верховной власти и почти соборном единении вокруг нее. Нужна серьезная «прокрымская», но при этом демократическая оппозиция, которая могла бы – в критический для системы момент – перехватить у оппозиции несистемной лидерство над недовольными массами. Такая оппозиция могла бы стать для власти своего рода страховкой от проявления на политической сцене резко антисистемных сил, руководствующихся жадной мести и реванша за упущенные «девяностые».

Если стране все-таки удастся пройти через горнило нынешних испытаний, и «длгое государство Путина», по выражению одного популярного автора, сможет справиться с угрозой падения цифр доверия, то, безусловно, все рецепты славянофильства, а точнее глубинные установки, лежащие в основе этих рецептов, снова окажутся актуальными. И в этом «долгом государстве» особую почетную роль будет играть российское Федеральное Собрание, обе его палаты, которые смогут оказывать гораздо более эффективное воздействие на курс исполнительной власти. Следует исходить из того положения, уже доказанного российской историографией, что отечественный консерватизм призван был стать наиболее эффективным штурманом российской модернизации, и его модернизационный потенциал до сих пор не исчерпан.

## Литература

1. *Победоносцев К.П.* Московский сборник. М.: Синодальная типография, 1896. 312 с.
2. Русь. 1883. № 3. 1 февраля. С. 3–10.
3. *Бадалян Д.А.* «Колокол призывный...»: Иван Аксаков в русской журналистике конца 1870-х – первой половины 1880-х годов. СПб.: Росток, 2016.

4. *Полунов А.* Идеал Победоносцева невозможно было реализовать на практике: Интервью сайту «Русская idea» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://politconservatism.ru/experiences/ideal-pobedonostseva-nevozmozhno-bylo-realizovat-na-praktike>
5. *Гайда Ф.* «Московский сборник» как самосбывающийся прогноз [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://politconservatism.ru/thinking/moskovskiy-sbornik-kak-samosbyvayushchiysya-prognoz>
6. *Ванчугов В.* Когда «молчаливое большинство» могло обрести голос [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://politconservatism.ru/prognosis/kogda-molchalivoe-bolshinstvo-moglo-obresti-golos>
7. *Горин М.* Земский собор: средоточие самых охранительных элементов [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://politconservatism.ru/thinking/zemskiy-sobor-sredotochie-samykh-okhranitelnykh-elementov->
8. *Бадалян Д.А.* Земский собор: история понятия от Карамзина до Ивана Аксакова [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://politconservatism.ru/experiences/zemskij-sobor-istoriya-ponyatiya-ot-karamzina-do-ivana-aksakova>
9. *Соловьев К.А.* Славянофильство как метаязык лояльной оппозиции [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://politconservatism.ru/interview/slavyanofilstvo-kak-metayazyk-loyalnoj-oppozitsii>
10. *Гайда Ф.* Дмитрий Шипов: мечтатель в лапах Realpolitik [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://politconservatism.ru/choice/dmitrij-shipov-mechtatel-v-lapah-realpolitik>
11. *Медоваров М.* Земский собор как идея: звездный час и уход в небытие [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://politconservatism.ru/prognosis/zemskiy-sobor-kak-ideya-zvezdnyy-chas-i-ukhod-v-nebytie>
12. *Лукоянов И.В.* Земский собор versus Государственная дума: доверие вместо противостояния [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://politconservatism.ru/experiences/zemskij-sobor-versus-gosudarstvennaya-duma-doverie-vmesto-protivostoyaniya>

*Аннотация.* Статья посвящена теме «русский консерватизм и народное представительство», в ней проанализирована новейшая историография общественной мысли конца XIX – начала XX века на примере целого ряда монографий, а также материалов, в течение нескольких лет публиковавшихся известными специалистами по теме позднего славянофильства на сайте «Русская Idea». Проводится различие между охранительным консерватизмом (в духе К.П. Победоносцева и его работы «Великая ложь нашего времени»), отрицавшего положительную роль любого представительства, и консерватизмом общественным, видевшим в народном представительстве в форме Земского собора необходимый элемент политической жизни и панацею от революции. Доказывается тезис, что умеренно-консервативные, славянофильские рецепты обновления общественно-политической системы на основании принципа доверия власти и общества в большей степени подходили задачам эволюционного обновления российской государственности, чем чисто реакционное охранительство, с одной стороны, и западный либеральный парламентаризм – с другой.

*Ключевые слова:* народное представительство, К.П. Победоносцев, охранительный консерватизм, славянофильство, реформационный консерватизм, консервативная демократия, революция.

Lyubov V Ulyanova, PhD in History, Assistant Dean, Supreme State Audit School, Lomonosov Moscow State University; Chief Editor, "Russian Idea" Internet Site. E-mail: [ulianovalv@gmail.com](mailto:ulianovalv@gmail.com)

Boris V. Mezhuев, PhD in Philosophy, Associate Professor, History of Russian Philosophy Department, Lomonosov Moscow State University, Chairman, Editorial Board, "Russian Idea" Internet Site. E-mail: [borismezhuев@yandex.ru](mailto:borismezhuев@yandex.ru)

### Russian Conservatism and Popular Representation

*Abstract.* The article is devoted to the issue of Russian conservatism and popular representation and analyzes the new historiography of social thought in the end of the 19th and beginning of the 20th centuries on the basis of a number of monographs and materials of well-known specialists in late Slavophilism published by the "Russian Idea" internet site over the period of several years. The authors differentiate the protective conservatism (in the spirit of K.P. Pobedonostsev and his work "The Great Lie of Our Time") that denied the positive role of any representation, and the social conservatism that saw the popular representation in the form of Zemsky Sobor as an integral part of political life and panacea against revolution. The authors prove the thesis that moderate conservative and Slavophiles' recipes of social and political system modernization, based on the principles of power and society mutual trust, much better suited the goals of Russian state system evolutionary modernization than the reactionary protective conservatism on the one hand, and western liberal parliamentarism, on the other hand.

*Keywords:* Popular Representation, K.P. Pobedonostsev, Protective Conservatism, Slavophilism, Reformatory Conservatism, Conservative Democracy, Revolution.



## Основы русской парламентской этики

### «Памятуя лишь о благе и пользе России»

«После избрания Царя на царство избрание своих законодателей, хотя бы временных, есть величайшее из таинств политической религии, и к нему нужно приступать с “верой, благоговением и страхом Божиим”, то есть с глубоким сознанием важности совершаемого поступка. Выбирая лучших из своей среды, каждый гражданин приносит Отечеству драгоценнейшее, что у него есть. Но тут нужно руководствоваться больше нравственным критерием, нежели партийным... Ищите же... действительно высоких, и они от вашего имени не совершат ничего низкого... Великое существо – нация имеет право на то, чтобы представители ее представительствовали ее величье, то есть являлись в Государственную Думу с государственным достоинством и независимостью. Если это так, то нельзя выбирать в члены Государственной Думы людей с мелкими характерами, людей вздорных, нестойких, способных подслуживаться, идти на соблазн», – писал в 1912 году накануне выборов в IV Государственную Думу замечательный русский публицист-патриот Михаил Осипович Меньшиков [1, с. 335–336].

Деятельность депутата Государственной Думы Российской Империи начиналась с принесения им «Торжественного обещания». Обещание было обязательным условием приобретения статуса парламентария. Отказ принести эту своеобразную клятву приравнивался к отказу от самого депутатского мандата. Звучала эта клятва так:

«Мы, нижепоименованные, обещаем пред Всемогущим Богом исполнять возложенные на нас обязанности Членов Государственной Думы по крайнему нашему разумению и силам, храня верность Его Императорскому Величеству Государю Императору и Самодержцу Всероссийскому и памятуя лишь о благе и пользе России, в удостоверение чего своеручно подписуемся» [2].

В несколько строчек укладывался целый этический кодекс, следование которому ожидалось от депутата: благочестивая вера, преданность государству, державе в лице ее Верховного Суверена, сосредоточение своих усилий исключительно на благе и пользе Родины, отменяя любые иные низшие интересы, наконец – полная самоотдача, умственная и физическая, при исполнении своих обязанностей.

Соответствовало ли этому высокому образцу реальное поведение членов первого русского парламента? Увы, далеко не всегда. Многие из них проявляли необыкновенную лень, неделями и месяцами пропускали заседания, не прикладывали достаточных умственных сил для законотворческой деятельности. У многих, особенно политических вожаков, далеко впереди блага и пользы России стояло свое «я».

Некоторые, хотя и поклявшись Всемогущим Богом, были на деле безбожниками или откровенными бесстыжими хулиганами – они клеветали с трибун, устраивали потасовки в зале, допускали безобразные выходки. Иной раз, как у знаменитого вожака правых Пуриш-

*Холмогоров Егор Станиславович, публицист. E-mail: holmogorow@yandex.ru*

кевича, хулиганское, порой за гранью уголовщины поведение было средством для того, чтобы вовсе дискредитировать парламент и добиться его роспуска.

Встревоженный Меньшиков писал об ущербе репутации Думы и парламентаризму, наносимом неэтичным поведением депутатов, и попытках «крайних» справа и слева загубить молодой парламент вовсе:

«Дума – единственная острастка против испытанного веками бюрократического бедствия и произвола. Исчезни Дума – и страна снова впадет в летаргический сон, когда в организме народном действуют лишь элементарные функции – питания, кровообращения... Глубокие раны отечества, еще не зажившие, доказали, что в наш век нельзя пребывать в политической летаргии. Нас раздавят, нас разорвут на куски, как живую добычу, не способную к сопротивлению, если мы не встряхнемся вовремя. И правые, и левые (я говорю о крайних), проклиная Государственную Думу, охотно идут в нее и даже не отказываются получать с нищего народа генеральское содержание в качестве депутатов. Они отрицают Государственную Думу, указывая бесчисленные ее несовершенства. Но разве можно, господа, отрицать все то, что несовершенно? Если у вас плохие глаза – не отрицаете же вы вовсе свои плохие глаза. Вы стараетесь их вылечить, поставить в условия, благоприятные для наилучшего зрения. Или если поле у земледельца плохо – не отрицает же он вовсе своего поля, а начинает, не теряя минуты, удобрять его и хорошенько распахивать. Скажите по совести, пробовали ли мы поработать над плохой Государственной Думой, чтобы сделать ее удовлетворительной, а затем и хорошей? В течение последних пяти лет, сколько мне известно, не было к тому никаких ощутительных попыток, а, напротив, были серьезные попытки ее испортить – и справа, и слева, и снизу, и сверху.

Обе крайние партии оскандалили Государственную Думу своими неприличными выходками, низведя законодательную палату на степень низкосортного публичного заведения, избегаемого порядочной публикой. При всей падкости на скандал даже высших столичных классов, я думаю, ни одна достойная мать не поведет свою дочь-подростка в общество, где мужчины переругиваются площадными, а иногда даже непечатными словами. Оporочивая самую первичную, так сказать, порядочность законодательного собрания, разве г-да крайние обоих крыльев совершенствуют Государственную Думу, а не роняют ее и без того с невысоких подмостков? Снизу та же несчастная Государственная Дума подтачивается бездельем и равнодушием всегда отсутствующих депутатов. Сверху та же Дума ослабляется соблазнами окладов, должностей и отличий» [1, с. 332].

Наконец, самое трагичное: в 1916–1917 годах думское большинство, руководимое «Прогрессивным блоком», по сути, предало монархию, а вместе с нею и государство, во имя амбиций своих лидеров обрекши Россию на крушение, ужасы революции, военного поражения и гражданской войны. Конец государства стал и закатом его парламента – думцы отнюдь не стали, как в открытую надеялись, правящей олигархией «новой России». Одни умерли в эмиграции, другие побирались: «Подайте бывшему члену Государственной Думы», – с третьими приключилось и что пострашнее.

Такова была цена неисполненного нравственного обещания. И таково было жестокое подтверждение первостепенной важности заключенных в нем принципов русской парламентской этики: самоотдача, забота об общем благе, благочестие и нравственная безупречность, верность государству и державе.

Звание депутата высоко и налагает особую ответственность. А потому феномен парламентаризма требует внимания к целому ряду специфических этических проблем.

Прежде всего сам парламент как собрание выбранных по тому или иному закону представителей народа совмещает в себе несколько функций, соотношение которых далеко не всегда однозначно и может порой содержать противоречия.

Парламент – это *собрание народных представителей*, которые должны в своем лице персонифицировать волю избирателей – жителей определенного округа или представителей определенного политического среза нации, в зависимости от того, какая действует избирательная система. В этом качестве задача парламентариев доносить до государственной власти и друг до друга голос своих избирателей, а с другой стороны – защищать интересы доверивших им мандат сограждан.

В этом аспекте невозможно отделить друг от друга деятельность парламентария как представителя, действующего по определенному наказу избирателей, от деятельности *народного трибуна*, который в рамках своих полномочий выслушивает обращения, оказывает помощь, делает запросы в органы государственной власти, сражается за справедливость.

Именно представительская функция была основоположной при зарождении русского парламентаризма. «Совет всенародных человек» осознавался как необходимая составляющая государственной системы уже в начале XVI века. Несправедлива точка зрения Ключевского, что Земские соборы XVI–XVII веков были «совещанием правительства со своими собственными агентами». В большинстве стран Европы парламенты появились как расширение королевского совета. Однако в русском случае это расширение осуществлялось за счет сперва избранных правительством, а затем и прямо – выборных, миссией которых было донести до Царя голос Земли. Причиной формирования Земских соборов стала именно потребность в голосе Земли.

В XVII веке сами служилые люди начали подавать проекты о формировании представительных органов. В апреле 1634 году стряпчий И.А. Бутурлин предложил создать постоянный орган представителей «от московских служилых нарочитых людей» и от служилых и черных (то есть не находящихся в частной зависимости свободных налогоплательщиков) людей провинциальных городов. Нормы представительства должны были меняться в зависимости от величины города. Выборные должны были жить в Москве на специальных дворах и «*извещать государю правду про всякая дурна и про обиды от всяких людей*» [3, с. 262]. В основе замысла о постоянном русском «парламенте», тогда, увы, не реализованного, лежала именно правозащитная функция депутата, народная нужда в покровителе и представителе.

В основу деятельности представителя на Земском соборе ложился избирательский наказ. Тех из выборных, кто не справлялся со своей задачей представителя и не доносил мнений и нужд избравших его сограждан, жестоко осуждали и встречали по возвращении из Москвы с неприязнью.

«При созыве собора 1612 г. избиратели должны были с выборными «совет свой... отписать за своими руками», что нужно делать. Также на соборе 1613 г. депутаты должны были приезжать «договорясь в городе накрепко и взяв у всяких людей... полные договоры». Курские служилые люди вручили своему выборному на собор 1648–1649 гг. Малышеву челобитье (иначе говоря – наказ) с изложением своих желаний, но Малышев не провел их на соборе, и поэтому куряне «шумели» на Малышева за то, что «у государева у соборного Уложенья по челобитью земских людей не против всех статей государев указ учинен», что «он на Москве разных их прихотей в Уложенье не исполнил» или, по выражению самих курян, за то, что «против северских и польских украин-

ных городов челобитья *не о всех наших нуждах* твой государев указ учинен”. Ожидая за это возмездия от своих избирателей, злополучный выборный просил у государя “выдачи ему бережной грамоты”» [4, с. 154].

Уклонение от представительской и правозащитной деятельности означало бы полное обесмысливание миссии парламентария, а потому в основе этического кодекса депутата обязаны лежать такие качества, как внимательность и уважение к народному голосу, чуткость, милосердие и сострадание, чувство справедливости, стремление к неразрывной связи с народом.

Парламентарий отгородившийся от народа, потерявший связь с избирателем, превратившийся в парламентского олигарха, очевидно утрачивает свое предназначение.

Парламент – это *законодательный орган*. В конституциях большинства демократических государств парламент рассматривается как орган законодательной власти, как та система, в которой формулируются, проходят экспертизу и утверждаются законы.

Законодательство есть плод высочайшей мудрости. Не случайно великие законодатели – Солон, Ликург, Хилон и другие – почитались древними греками как величайшие из мудрецов. Законодательная деятельность требует от депутата высокого интеллекта и образованности, владения логикой, понимания действительных законов жизни, понимания природы Права и уважения к его приоритету.

Но главное из главных для законодателя – это беспристрастность. Беспристрастность политическая, групповая, финансовая. Не опутанность никакими коррупционными и кумовскими связями.

Основной сферой регулирования парламентской этики в западных странах является недопущение конфликта интересов. Существующий в Великобритании так называемый «Реестр интересов» заполняется депутатами ежегодно, подается в специальный регулирующий орган – комитет по нормам поведения и привилегиям и публикуется к общему сведению.

В «Реестре» сообщается о любой деятельности, которая может привести к конфликту интересов, – побочной работе депутата, пожертвованиях в избирательный фонд, собственности, акциях, лицах, которых консультирует член парламента, дорогих подарках, поездках за границу.

Во время парламентских слушаний депутат обязан сделать заявление о личной заинтересованности, если тема голосования затрагивает его интересы. Недопустимо брать плату за депутатский запрос, выступление и голосование в парламенте, снятие вопросов с обсуждения. Депутат не может одновременно занимать должность в полиции, вооруженных силах, быть священником, государственным служащим.

Подкупный законодатель, который торгует общеобязательным законом в угоду тем или иным частным группам интересов, совершает тягчайший грех против самой идеи парламентаризма.

Парламент – это *политический орган*, задача которого в обсуждении острых политических проблем, волнующих нацию, представительстве широкого спектра мнений. Парламент – это, безусловно, место для дискуссий, иначе зачем он нужен?

Политическая миссия парламентаризма состоит в том, чтобы ввести политическую борьбу в мирные и взаимоуважительные рамки. В том, чтобы выраженные своими авторитетными носителями политические мнения были не только *высказаны*, но и *выслушаны* со всем возможным уважением, а затем стороны попытались придти к *компромиссу* на основе выстраивания баланса всех политических интересов.

Один из виднейших депутатов Государственной Думы начала XX века Василий Витальевич Шульгин сравнивал парламентскую борьбу с дуэлью по кодексу в отличие от

дикой уличной «борьбы всех против всех». Сущность парламентаризма Шульгин видит именно в политической борьбе по правилам.

«Представим себе, что двое дерутся на дуэли. В такого рода поединке всегда много условностей. Это – борьба, но борьба, заключенная в весьма тесную рамку. Рамка эта обведена писанным или неписанным дуэльным кодексом и кроме того условиями, выработанными секундантами для данной дуэли. Всякое нарушение этой дуэльной рамы карается весьма строго: дуэлянт, совершивший такое дело, почитается “людьми чести” лишенным чести... Таким образом, стороны, согласившиеся ликвидировать свою вражду или борьбу дуэльным способом, – этим самым ограничивают свои возможности весьма тесным кругом.

Совершенно в сущности то же самое происходит, когда страна или народ применяет так называемый парламентаризм. Враждующие стороны, именуемые политическими партиями, вместо того, чтобы резать друг друга всеми доступными способами, как бы соглашаются на своеобразную дуэль. Дуэль эта называется выборами.

Выборы отличаются от настоящей дуэли, пожалуй, только тем, что здесь может быть не две, а несколько сторон, да еще – «родом оружия». Во всем же остальном по природе своей выборы очень близки к поединку. Политические партии, приступая к выборной борьбе, в высшей степени себя ограничивают. Они отказываются от действия оружием – “огнестрельным и холодным”... Затем они отказываются от всяких так называемых бесчестных способов. Они не должны, например, покупать голоса. Они могут пользоваться только тем оружием, которое они взаимно друг другу предоставили: это оружие – слово... Это оружие – убеждение во всех его видах... И есть “дуэльный кодекс” в выборной дуэли – это избирательное право – выборный закон» [цит по: 5, с. 6–7].

Бескомпромиссность, которая, быть может, составляет добродетель митингового уличного оратора, оказывается безусловным пороком для парламентария. И неважно, вызван ли этот порок гордыней политического могущества представителя большинства или же страхом представителя оппозиции показаться публике недостаточно принципиальным.

Парламент как политическая форма есть пространство двустороннего и многостороннего политического диалога, поставленного в четкие процедурные рамки и нацеленного на поиск компромисса. Парламент должен представлять собой машину по выработке политического соглашения. И в этом смысле совершенно ложен и неэтичен подход к парламенту как к инструменту захвата большинства в целях проведения и легитимации «во что бы это ни стало» далеких от консенсуса решений. Подобные решения без соглашения являются насмешкой над парламентаризмом.

«Самая суть конституционализма заключается в способности к координации своих сил и своих даров, своих убеждений и требований с силами, способностями и убеждениями других и даже враждебных партий или людей, – писал в 1907 году Василий Розанов. – До известной степени конституционализм можно определить как доброе соседство. Методы конституционализма суть методы доброго соседства, согласного и разумного сожития, где никто не барин и никто не раб, где уступают друг другу, уважая один другого. Конституционализм умеряет жар и лихорадку общества. Представьте же себе конституционную машину, попавшую в руки господ, которые никакого соседства не признают, ничьими не хотят быть соседями, а хотели бы все разорить и остаться на разоренном месте одни» [6, с. 285–286].



Но в то же время парламентарий обязан быть *принципиален и лоялен* тем политическим идеям, с которыми он шел во власть. Политический флюгер, меняющий партии, как перчатки, в поисках сиюминутных выгод, – худший тип парламентария, погубивший многие парламентские системы. Чтобы политический компромисс в парламенте был возможен, он должен заключаться между устойчивыми в своей позиции сторонами.

Наконец, парламент – это орган *государственной власти*. В некоторых странах – верховной, чаще же всего – законодательная ветвь в системе разделения властей.

В качестве верховной власти парламенты всегда вызывают много вопросов. В них чувствуется угроза перерождения из собрания народных представителей в олигархию, которая при помощи законов пытается ограждать прежде всего собственные интересы.

Чрезвычайно опасно, когда над парламентом начинает витать дух Конвента, когда корпус депутатов воображает себя носителями народного суверенитета как такового, по сути, подменяя собой нацию, начиная воображать, что они-то своей тесной группой и составляют тот «народ», который является источником суверенитета. Подобная олигархизация парламентов ведет к мятежам и внешним «чисткам», зачастую – к пришествию диктаторов.

В той степени, в которой парламент – орган власти, его власть должна сосредотачиваться не в митинговщине общих заседаний и уж тем более не в попытках управлять страной «постановлениями», а в непрременной, но действительно правительствующей деятельности комитетов и комиссий, той «инженерной работе», в которой парламент реально осуществляет себя как власть.

«Речь с кафедры – только одна часть Думы, показная и видная, – отмечает Розанов, – Отсюда в неопытной публике представление о “парламенте” сливается с понятием о речах, речистости, публичном слове. Между тем гораздо важнее и существеннее скрытая часть Думы: это ее “комиссии”, уже не видные публике, в которых разрабатываются вопросы, постановляются решения и где вообще и делается настоящее парламентское дело. Нужно пожелать большей гласности, оповещенности, распространения в публике сведений и вообще привития интереса и вкуса публики к этой второй, не публичной части парламентской жизни; части главной и существенной для страны, самой существенной. В то же время именно в комиссиях члены парламента и могут войти в дух правительственной работы; это-то и есть для них настоящая школа государственного, политического воспитания. Насколько кафедра своими соблазнами, в некоторых отношениях и на некоторых господ, может оказать невольное расшатывающее влияние, настолько же заседание перед лицом дела и в небольшой группе знающих дело людей, где придется не произносить речи, а высказываться в простых словах о предлагаемом деле, – разливает во всем существе заседающего ум, сдержанность, внимание, осторожность, сосредоточенность: настоящие государственные качества... Парламент стоит перед инженерной работою» [7, с. 300].

В основе деятельности парламентария обязательно должна лежать *государственность*, чувство государственного смысла и ответственности. Вновь дадим слово М.О. Меньшикову:

«Первое требование к депутату – личный аристократизм, то духовное благородство, которое, в конце концов, является единственной гарантией добросовестности со стороны безответственных законодателей. Второе требование – русский национализм, хорошо понятый, то есть доведенная до инстинкта верность своему народу.

Третьим требованием к депутату я поставил бы государственность его. Решительно необходимо, чтобы в Государственную Думу выбирались люди с

политическим развитием, а не просто полупочтенные обыватели, которым ни до какого государства на свете нет ни малейшего дела...

Представители народа вызываются не для борьбы с властью, а для ее поддержки, но для поддержки, однако, не слабых сторон чиновничества, не его бездействия и злоупотреблений, а в качестве опоры Верховной власти во всех ее державных заботах... Обе законодательные палаты называются государственными потому, что они неотделимы от интересов государства и только государственности одной и служат» [1, с. 342–343].

Парламентариям важно сознавать свое место в конституционной системе государственной власти и не дать затянуть себя в *политиканство* и *интриганство*, заговоры и коалиции с целью пошатнуть сами государственные основы.

Парламентарий категорически должен воздерживаться от действий, которые могут привести к разрушению суверенитета и территориальной целостности страны, вызвать катастрофические последствия, далеко превосходящие результаты нормальной политической борьбы.

Недостаточная лояльность к государству, попытка превратить парламент из конституционного органа власти в организацию по неконституционному захвату власти стоили нашему Отечеству столетие назад слишком дорого.

Ну, и совершенно немыслима для парламентария *национальная измена*, то есть сговор с другим государством, с иностранной державой ради того, чтобы завоевать власть или воплотить свои устремления. Подобная измена находится совершенно за гранью, и если к ней проявляется малейшее снисхождение, это значит, что государство уже на краю гибели.

Одиозной в истории российского парламентаризма фигурой навсегда остался Павел Николаевич Милюков (1859–1943), лидер либеральной партии «кадетов» («Партии народной свободы»), один из вождей думской оппозиции самодержавию. В мятежные 1905–1907 годы милюковская партия непрерывно атаковала правительство, подстрекала к гражданскому неповиновению, отказывалась осудить террор революционеров. По сути, именно кадеты сделали неконструктивную работу первой и второй государственных дум.

В 1908 году лидер кадетов совершил вояж в США по приглашению американской неправительственной организации «Гражданский форум» и выступил с лекциями о политическом положении в России в нью-йоркском Карнеги-холле и в Вашингтоне перед членами правительства и Конгресса США. В этих выступлениях он атаковал государственную власть России, обвинял ее ни в чем ином как организации еврейских погромов, обвинял правительство в том, что это оно... виновато в революционном терроре. Свою партию Милюков представлял американцам как центристскую силу, борющуюся за подлинную демократию.

В Америке «демократа» встретили с восторгом, президент Теодор Рузвельт намеревался организовать в его честь прием в Белом Доме, предотвращенный лишь протестом российского посла, указавшего на то, что немыслимо так принимать лидера партии, не осудившей терроризм.

Совсем другой была реакция в России. «О чем докладывал г. Милюков Вашингтонскому правительству», – сообщала газета «Колокол». Говорилось о «поездке Милюкова в Америку с доносом на Россию американским друзьям», политик воспринимался критиками как «позоривший за рубежом Россию, разыгрывавший, будучи членом Государственной думы, гастролера, скомоороха в Нью-Йорке, перед собранием людей заведомо враждебных России». «Неужели в Государственной думе нашей, если она хоть сколько-нибудь го-

сударственна, не найдется горсти патриотов, чтобы высказать г. Милюкову негодование за его предательскую, оскорбительную для России поездку в Америку?» – возмущался публицист М.О. Меньшиков [цит. по: 5, с. 143–144]. Сам Милюков позднее вспоминал о настоящей обструкции, которой подвергли его коллеги-депутаты после возвращения из-за океана: «Очевидно, самый факт моей поездки рассматривался, как какая-то измена родине, и демонстрация была подготовлена заранее к моему первому по приезду выступлению на трибуне. Когда я приготовился говорить, члены большинства снялись с своих мест и вышли из залы заседания. Должен признать, что мое первое впечатление было жуткое. Как никак, это же была Государственная Дума, законное народное представительство» [8, с. 294].

Восемь лет спустя Милюков получил выигрышную возможность посчитаться, представ сам в ореоле «патриота» и обличителя «измены». 1 ноября 1916 года, будучи одним из лидеров нового думского большинства, «Прогрессивного блока», яростно атаковавшего правительство, Милюков произнес провокационную речь, в которой обвинял правительство в многочисленных военных неудачах и вкладывал своим слушателям (а главное – читателям этой речи, распространенной по всей стране), что причиной этих неудач является измена, коренящаяся в верхушке правительства и у самого трона. «Глупость или измена?» – риторически повторял Милюков, украшая этим рефреном бездоказательные обвинения в адрес премьера Штюрмера, не угодившего англо-американским и французским союзникам твердой защитой внешнеполитических притязаний России на послевоенное мироустройство. Риторика Милюкова нанесла роковой удар не только русской монархии, она подорвала веру офицеров, работников тыла, мало того – солдат в то, что Россия может одержать победу в войне, сохраняя текущий государственный строй, посеяла уверенность в том, что во Дворце притаилась измена. Подтолкнула страну к революционному коллапсу, который не ограничился свержением монархии, а привел к полному упразднению государственности и кровавой революционной смуте. Эта смута практически сразу политически уничтожила самого Милюкова, пробывшего министром иностранных дел лишь два месяца. Никаких выгод от нанесенного им удара русской монархии Павел Николаевич не получил. Зато в выигрыше, как тогда казалось, была Великобритания, с послом которой Джорджем Бьюкененом Милюков поддерживал теснейшие контакты все предреволюционные годы. Историки так до конца и не пришли к однозначному приговору, что же собой представляла деятельность Милюкова – глупость или измену?

Парламентарий, не умеющий поставить заботу об охране государства выше собственного самолюбия или амбиций, – опаснейший для всей нации человек, так как результатом его амбиций могут стать смута, война, голод, экономический крах и полная гибель государства.

Итак, мы видим своего рода *этический квадрат парламентаризма*, требующий для каждой его стороны особых добродетелей и избегания особо опасных пороков.

#### **Народное представительство**

Требует сострадания, чувства справедливости, живого единства с народом. Исключает черствость, чванство и отрыв от народа.

#### **Законодательство**

Требует мудрости, эрудиции, логики, а прежде всего – беспристрастности и неподкупности.

Исключает невежество, верхоглядство, а главное – коррумпированность финансовую и клановую.

#### **Политическое представительство**

Требует принципиальности, лояльности своим идеям и в то же время открытости, уважения к мнению оппонента, готовности к компромиссу.

Исключает как фанатизм, политическую обструкцию, так и флюгерство и беспринципность.

#### **Государственность**

Требует осознания высочайшей ответственности перед страной и нацией, самоотречения, жертвенности во имя высших интересов государства.

Исключает политический эгоцентризм, интриганство, властолюбие, делает совершенно немислимой национальную измену.

Разумеется, перед парламентарием не раз и не два за время его деятельности встают настоящие этические *апории* – трудноразрешимые трудности, – так как нравственные требования по одной стороне квадрата могут прийти в противоречие с нравственными требованиями по другой.

Сплошь и рядом может возникнуть ситуация, когда интересы представительства противоречат интересам законодательства. Выгоды той конкретной группы избирателей, которую представляет и перед которой обязан депутат, входят в противоречие с принципами общей пользы, лежащей в основе законодательной деятельности.

Общественное мнение справедливо осуждает тех законодателей, которые действуют прежде всего как частные лоббисты в интересах групп, которые их избрали, даже если этот лоббизм бескорыстен. Парламентарий прежде всего обязан думать об общенациональной пользе, поставив ее как выше локальных интересов, так и выше партийных требований. Но недопустимо, разумеется, и уклонение в законодательную беспочвенность, когда, совершенно забывая о своих избирателях, законодатель начинает витать исключительно среди общих принципов и юридических фантазий. Его миссия в том и состоит, чтобы согласить общие законодательные принципы с той живой почвой, которую он представляет.

Совершенно чудовищно, когда ответственность перед избирателем, миссию законодателя и чувства долга перед государством заслоняет партийно-политическая лояльность. Проблема партий одна из самых больных для демократической системы. Не случайно многие политические мыслители с глубокой древности видели именно в партийном принципе главное зло демократии, ситуацию, когда пристрастная часть захватывает власть над целым. Многие предпочли бы вовсе отказаться от партийного принципа.

На деле, конечно, лучшего средства представить в работоспособном схематичном виде палитру политических мнений и превратить ее в конкретные законы, конкретную политическую линию, чем образование партий, до сих пор не придумано. Именно партии придают политике конкретность. Попытки создать «беспартийное» представительство по сути утопичны – все равно избранные депутаты сбиваются в те или иные политические группы и начинают голосовать и действовать вместе, с взаимной поддержкой.

Однако парламентская этика категорически не должна допускать политического злоупотребления парламентской трибуной, превращения ее в митинговую площадку для безответственной и разрушительной демагогии, для взаимной дискредитации политических сил и подрыва государственной власти. Никакая партийная или корпоративная депутатская солидарность не должна становиться на пути того, чтобы палата как целое указала на место распоясавшемуся демагогу.

Примером такого коллективного воздействия на потерявшего край оратора был инцидент с одним из лидеров кадетов Ф.И. Родичевым «первым тенором

кадетской партии», исполнявшим, впрочем, свои арии иной раз под воздействием винных паров.

16 ноября 1907 года председатель Совета министров П.А. Столыпин огласил правительственную декларацию, в которой говорилось о том, что настоящая свобода складывается из «гражданских вольностей и чувства государственности и патриотизма», и призывал к самобытному национальному лицу российского парламентаризма: «Пусть расцветет наш родной русский цвет, пусть он расцветет и развернется под влиянием взаимодействия Верховной власти и дарованного ею нового представительного строя».

17 ноября Родичев в ходе обсуждения декларации набросился на антитеррористическую политику правительства и заявил, что «в то время, когда русская власть находилась в борьбе с эксцессами революции, только одно средство видели... в том, что г. Пуришкевич называет муравьевским воротником и что его потомки назовут, быть может, столыпинским галстухом».

Скандала могло бы не случиться, если бы не «ошибка ведения». Председательствующий, зная ораторскую манеру Родичева, вполне мог предугадать, что сейчас он скажет что-нибудь возмутительное и вполне мог воспользоваться присущими ему длинными паузами между словами, чтобы вовремя прервать «кадетского тенора».

В сущности, фраза Родичева была обычным плагиатом. Выступавший перед ним правый монархист Пуришкевич говорил как раз о «муравьевском галстухе», напоминая о решительном подавлении знаменитым Виленским генерал-губернатором мятежа в 1863 году. Родичев попросту украл его выражение, полагая, что в сравнении с Муравьевым для самого Столыпина не будет ничего обидного. Однако это сравнение он сопроводил характерным жестом рукой, символизирующим повешение. Именно этот жест придал выходке кадета особо оскорбительное звучание.

В Думе воцарилось неопишное возмущение. «Нечестно, подло!» «Мерзко! Недостойно члена Думы! Недостойно высокого собрания!» – восклицали и правые, и умеренные, и октябристы. «Во всем вашем Родичеве меньше ума, чем в мизинце Столыпина!» – воскликнул член фракции октябристов Ф.Н. Плевако. «Родичеву угрожало избиение и только чрезмерными усилиями более спокойных людей удалось слегка оттеснить напиравшую толпу и хотя отчасти уговорить наиболее рассвирепевших», – отмечал лидер правых Н.Е. Марков.

Возмущенный Столыпин покинул зал заседаний и прислал Родичеву секунданта с требованием немедленных извинений, альтернативой которым обещала быть уже не парламентская дуэль, а самая настоящая. Родичев вынужден был немедленно принести публичные извинения премьеру. Подавляющим большинством голосов Родичев был исключен из палаты на 15 заседаний (высшая мера наказания в Думе). По предложению депутата П.Н. Крупенского участники заседания выразили чувство уважения главе правительства, поднявшись для аплодисментов. «Раздались оглушительные рукоплескания справа, из центра, отчасти слева». Среди вставших, чтобы аплодировать, был, к удивлению многих, П.Н. Милюков – позднее он объяснил свое поведение однопартийцам тем, что хотел подчеркнуть: ни Родичев, ни фракция, не стремились нанести оскорбление премьеру.

Даже многие кадеты раскритиковали своего соратника за отвратительную демагогическую выходку. Кадет Маклаков назвал фразу о галстухе «резкой и





ненужной». Бывший председатель II Думы Ф.А. Головин признал, что в этих словах «было нечто оскорбительное». «Зачем вы меня исключили?» – спросил Родичев депутата-прогрессиста Н.Ф. Румянцева. «А зачем вы делаете такие жесты?» – ответил тот [цит. по: 5, с. 110–132].

«Долго в Думе царило враждебное ко мне отношение... Долго в Думе легко возникало возбуждение против меня», – жаловался обмшувлившийся кадет. Фактически единодушно депутатский корпус указал потеревшему край парламентарии на этические границы. К сожалению, считавшаяся совершенно неприличной родичевская фраза о «галстук» после революции превращена была в штамп большевистской пропаганды против Столыпина, попав едва ли не в каждый учебник. Лишь в последние десятилетия имя великого русского государственного деятеля очищается от клеветы.

При этом одним из механизмов революции стал упадок этических стандартов в самой Думе. В ноябре 1907-го Дума не спустила наглое оскорбления в адрес премьера. В феврале 1917-го Дума, состоявшая во многом из тех же депутатов, снисходительно проглотила открытый призыв к убийству... самого Императора, прозвучавший из уст революционного радикала, а вскоре могильщика российской государственности А.Ф. Керенского.

Выступая 15 февраля с речью, Керенский заявил, что перед народом стоит «задача уничтожения средневекового режима немедленно, во что бы то ни стало, героическими личными жертвами». И упрекнул часть членов Думы: «...вы хотите бороться только “законными средствами”?!» («В этом месте Милюков перебил меня, указав, что такое выражение является оскорблением Думы».) «С нарушителями закона есть только один путь – физического их устранения», – заявил Керенский.

«Председатель Думы в этом месте спросил, что я имею в виду. Я ответил: “...я имею в виду то, что свершил Брут во времена Древнего Рима”. Председатель Думы позднее распорядился об исключении из стенографического отчета о заседании моего заявления, оправдывающего свержение тирана. Когда мои слова передали царице, она воскликнула: “Керенского следует повесить!”» [9, с. 132]. И в самом деле, в воюющей стране с трибуны парламента призыв к террористическому убийству монарха ничем иным кроме как смертной казнью наказан был быть не мог.

«На следующий день или, быть может, днем позже Председатель Думы получил от министра юстиции официальное заявление с требованием лишить меня парламентской неприкосновенности для привлечения к судебной ответственности за совершение тяжкого преступления против государства. Получив эту ноту, Родзянко тотчас пригласил меня в свой кабинет и, зачитав ее, сказал: “Не волнуйтесь. Дума никогда не выдаст вас”» [9, с. 132].

Подобная снисходительность к террористической демагогии в парламенте, забвение основополагающих принципов парламентской этики, оказались своеобразным прологом к начавшейся через неделю великой русской Смуте, в которой Керенский, оказавшись во главе правительства сам, в свою очередь был сметен другими «братами».

Проблема использования парламентской неприкосновенности и парламентской трибуны для прикрытия по своей сути совершенно непарламентской деятельности – призывов к насилию, антигосударственной агитации – является чрезвычайно важной для парламентской этики. И ответ тут может быть только один – использование парламентаризма как легальной оболочки революции неэтично, незаконно и абсолютно недопустимо.

Сущность парламентаризма состоит именно в том, чтобы ввести политическое противостояние в определенные границы, избежать любых эксцессов. И использование депутатского мандата как прикрытия нелегальной деятельности, а Думы как экстерриториального учреждения, где может укрыться нарушитель закона, равносильно презрению к самой идее парламента.

Характерен небольшой скандал, один из чреды тех, что привели к отставке либерального председателя Государственной Думы Н.А. Хомякова. В декабре 1909 года у него произошел конфликт с библиотечной комиссией Думы. В думской комиссии встал вопрос о том, можно ли принимать в библиотеку литературу нелегального характера. Комиссия пришла к решению не принимать такую литературу. Однако Хомяков вынес вопрос на Собрание Думы, которое постановило создать в думской библиотеке специальный отдел для хранения подобных изданий. Возмущенные тем, что Дума фактически превращена была в склад нелегальной революционной литературы, правые поставили вопрос отставки Хомякова и вскоре добились своего [10, с. 81].

Чрезвычайно важно, чтобы парламентская этика не забывала ни об одной из граней «квадрата», а чувство лояльности и ответственности депутата не сводилось к чувству корпоративной солидарности с коллегами по депутатскому корпусу.

Это одна из самых больших опасностей, характерных для любого парламента, – подмена долга перед нацией лояльностью к депутатскому корпусу. Здесь обнажается угроза олигархизации парламента, когда они начинают рассматривать себя как своего рода аристократию, поставленную над всеми остальными и обязанную защищать своего члена перед «внешними».

Корпоративность не может стоять для депутата выше государственности, выше лояльности к избирателям, выше Права и даже выше партийности. Взаимное уважение и поддержка депутатов нужны именно для того, чтобы эффективно осуществлять законодательство, представительство и находить политические компромиссы, чтобы быть корпусом стражей Родины, если же они противоречат этим высшим идеям, значит, произошла опасная этическая подмена.

Все эти внутренние противоречия между сторонами «квадрата» требуют от каждого парламентария живого политического решения, постоянной готовности к выбору, который должен определяться не только личными и групповыми политическими интересами и амбициями, но и принципиальной нравственной позицией. Парламентаризм – это готовность к нравственному решению и этическому поступку.

28 октября 1994 года, выступая в Государственной Думе, выдающийся русский писатель и консервативный мыслитель Александр Исаевич Солженицын оставил своего рода этическое завещание будущим членам российского парламента:

«Не могу скрыть огорчений, что здесь происходят время от времени скандалы, бойкоты, спектакли демонстративных уходов или изнурительные процедурные споры. И это – при вялом темпе законодательной работы и поверхностном характере иных уже принятых законов...

Дореволюционные думцы имели весьма скромное жалование, они не имели ни казенных квартир, ни казенного транспорта, ни очереди оплаченных заграничных командировок, ни устройства на летний отдых. К сожалению, ныне личный пример думцев не дает образца самоограничения другим ветвям центральной власти и эшелонам региональной власти. Небольшая часть депутатов в свое время, я знаю, пыталась протестовать против привилегий, но смолкла. А жаль. Меньше было бы привилегий у власти – не стало бы в из-

бирательных кампаниях пустопорожних, ложных кандидатов, которые только болтаются ради себя.

Власть – это не добыча в конкуренции партии. Это не награда, это не пища для личного честолюбия. Власть – это тяжелое бремя, это ответственность, обязанность и труд, и труд. И пока это не станет всеобщим сознанием властвующих, Россия не найдет себе благополучия. Наша высшая и главная цель – это сбережение нашего народа, столь уже измененного. Сбережение его физического бытия, его нравственного бытия, его культуры, его традиций» [11, с. 397].

Насколько удалось выполнить это завещание за прошедшие с тех пор четверть века? Несомненно, сегодняшняя Государственная Дума значительно прибавила в политическом весе. В ней, в общем-то, не стало тех, кого Василий Розанов саркастически называл «петрушками», – депутатов, превращающих работу в балаган. Гораздо меньше сегодня и политиканства, которое если и не исчезло, то покинуло стены парламента. Государственный смысл и ответственность в современном депутатском корпусе безусловно преобладают.

Немало стало среди народных избранников тех, кого можно назвать настоящими правозащитниками в самом высоком смысле этого слова. Они берут под защиту людей, противодействуют той или иной несправедливости, предаются огласке злоупотребления властью.

На совершенно другой качественный уровень вышла законодательная работа. Сегодня Дума – это настоящая фабрика законов, работающая в по-настоящему промышленном темпе. Хотя, увы, по-прежнему существует такой феномен, как абсурдные законопроекты ради шума и самопиара.

Нельзя сказать, что депутатов вовсе не касаются подозрения в коррупции и незаконном лоббизме, но сформированы эффективные механизмы противодействия такому лоббизму и со стороны самих законодателей, и со стороны общественности.

Чрезвычайно важным этическим аспектом для современного российского депутата является соблюдение принципа сбережения народа. Очень опасно, если отгороженный стеной привилегий от встревоженной и бедствующей части граждан страны депутат будет проявлять нечувствительность и неуважение в духе характерных для некоторых чиновников высказываний о том, что «государство никому ничего не должно». Опасность подрыва принципа социального государства, забвения о своей функции народного представительства, – пожалуй, главная из тех, которых следует избежать депутатам российского парламента на современном этапе.

## Литература

1. *Меньшиков М.О.* Кого избирать в парламент / М.О. Меньшиков // Письма к русской нации. М.: Изд-во журнала «Москва», 2002.
2. Учреждение Государственной думы. Введено высочайшим указом от 6 февраля 1906 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://doc.histrf.ru/20/uchrezhdenie-gosudarstvennoy-dumy-manifest-20-fevralya-5-marta-1906-g/>
3. *Черепнин Л.В.* Земские соборы Русского государства в XVI–XVII вв. М.: Наука, 1978.
4. *Курц Б.Г.* Земские соборы // Русская история в очерках и статьях / под ред. проф. М.В. Довнар-Запольского. Т. III. Киев, 1912.
5. *Иванов А.А.* «Дело чести»: Депутаты Государственной думы и дуэльные скандалы 1906–1917 годов. СПб.: Владимир Даль, 2018.
6. *Розанов В.В.* Границы парламентаризма и партий / В.В. Розанов // Русская государственность и общество: Статьи 1906–1907 гг. М.: Республика, 2003.
7. *Розанов В.В.* Слова Думы и дела Думы / В.В. Розанов // Русская государственность и общество: Статьи 1906–1907 гг. М.: Республика, 2003.
8. *Милюков П.Н.* Воспоминания. М.: Политиздат, 1991.
9. *Керенский А.Ф.* Россия на историческом повороте: Мемуары. М.: Республика, 1993.

10. Назарова Ю.В. Парламентская этика в России: опыт Государственной Думы 1906–1917 годов: Дис. ... канд. философ. наук // РАН. Институт философии. М., 2006.
11. Солженицын А.И. Речь в Государственной Думе / А.И. Солженицын // Как нам обустроить Россию? СПб.: Азбука, Азбука-Аттикус, 2015.

*Аннотация.* В статье, на историческом материале, связанном прежде всего с опытом работы Государственной Думы Российской Империи (1906–1917), раскрываются принципы парламентской этики. Автор предлагает их описание с помощью «этического квадрата», задающего нравственные и поведенческие координаты действий парламентария. Стороны этого квадрата – миссия парламентария как народного представителя, как законодателя, как выразителя политической программы и как ответственного государственного деятеля. Каждый из аспектов этой миссии предъявляет особые этические требования и накладывает своеобразные этические ограничения на парламентария. Возможны, разумеется, и конфликты между разными ипостасями парламентария, гармонизация этих конфликтов – одна из важных задач парламентской этики как теоретической дисциплины и важная составляющая практической работы законодательных собраний.

*Ключевые слова:* парламентская этика, парламентаризм, Государственная Дума, политические партии, народное представительство, законодательство, земский собор, коррупция, лоббизм, парламентская неприкосновенность, Миллюков, Керенский, Родичев, Столыпин.

Yegor Kholmogorov, Essayist. E-mail: holmogorow@yandex.ru

**The Basics of Russian Parliamentary Ethics**  
**“Conscious Only of the Welfare and Benefits of Russia”**

*Abstract.* In the article the author reveals the principles of the parliamentary ethics on the basis of the historic material, especially related to the work of State Duma of the Russian Empire (1906-1917). The author proposes to describe them using the “ethic square” that determines the moral and behavioural coordinates of the parliamentarian’s actions. The sides of this square represent the mission of the parliamentarian as people’s representative, as legislator, as exponent of the political program and as responsible statesman. Each aspect of this mission implies specific ethic demands and restrictions for the parliamentarian. Of course some aspects of the parliamentarian’s mission may come into conflict sometimes, and harmonization of such conflicts is one of the main tasks of parliamentary ethics as theoretical discipline and constitutes an important part of the practical work of legislative assemblies.

*Keywords:* Parliamentary Ethics, Parliamentarism, State Duma, Political Parties, Popular Representation, Legislation, Zemsky Sobor, Corruption, Lobbying, Parliamentary Immunity, Milyukov, Kerensky, Rodichev, Stolypin.

# Первый опыт российского парламентаризма (1906–1917 годы)

## { Раздел третий }

Ф.А. Гайда

*Консерваторы и парламент: проекты реформы Государственной думы в 1907–1917 годах*

Д.В. Аронов, И.М. Смирнов

*Консервативный либерал или либеральный консерватор.  
С.А. Муромцев во главе первой Государственной Думы*

К.А. Соловьев

*Премьер и Дума. Случай И.Л. Горемыкина*

В.А. Дёмин

*Либерально-консервативные и либеральные взгляды  
на народное представительство начала XX века и их отражение  
в законодательстве 1905–1906 годов*

Д.В. Аронов, М.А. Коновалова, С.К. Жилыева

*Идеи представительной власти в либеральных проектах Основного закона  
Российской Империи*





## **Консерваторы и парламент: проекты реформы Государственной думы в 1907–1917 годах**

Манифест 17 октября 1905 года значительной частью консерваторов был воспринят как разрыв с государственной традицией России. Император отказывался от своих неограниченных полномочий и соглашался разделить законодательную власть с Государственной думой. Самодержавный (суверенный) характер царской власти сохранялся, что было подтверждено последующим манифестом 3 июня 1907 года, однако провозглашенное им изменение избирательной системы не подразумевало ограничения законодательных прав Думы. Сама избирательная система предполагала сочетание сословного, имущественного и национального цензов, каждый из которых был очень высок. По имущественному цензу Россию можно было сравнить с Австро-Венгрией и Японией. Национальный ценз также сохранялся в Австро-Венгрии, которая наряду с Россией была единственной державой в Европе, где национальные меньшинства составляли значительную часть населения. Между тем сословные курии в дунайской монархии были отменены в 1907 году. Выборы в Государственную думу не были прямыми, однако прямые выборы к тому времени были установлены только в Германии (при неравенстве округов) и Британии. Что касается организации работы российского парламента, то у него имелись и либеральные особенности: только в России министры, которые были ответственны перед монархом, должны были отвечать на парламентские запросы. Широкое право думских запросов в России [подр. см. 18] усиливало парламент (но в деструктивном ключе) и в случае отсутствия сильного премьера становилось еще одним фактором децентрализации правительства [подр. см. 6].

Для радикальных либералов (кадетов) одностороннее изменение монархом избирательного закона означало государственный переворот. При этом кадеты не были удовлетворены и прежней системой выборов: партийная программа предполагала всеобщее избирательное право при прямом, равном и тайном голосовании («четырёххвостка»), а также установление парламентарного строя (первенство законодательной палаты над исполнительной властью). В III Думе кадеты, как и социалисты, оказались на крайнем левом крыле. Избирательный закон 3 июня 1907 года позволил сформировать в Думе проправительственное большинство, костяком которого выступала умеренно-либеральная партия октябристов. Лидер октябристов А.И. Гучков оправдывал «третьеиюньский переворот» тем, что он позволил не только завершить революцию, но и сохранить в России парламент, а также наладить законотворческий процесс [1, с. 38–41]. Среди консервативных проектов реформирования Думы можно выделить две группы. Одни проекты предлагались русскими националистами, другие – правыми. Первые, как и октябристы, занимали простопыпинские позиции и претендовали на роль одной из двух основных сил парламент-

*Гайда Федор Александрович*, доктор исторических наук, доцент исторического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, профессор Балтийского федерального университета имени И. Канта. E-mail:fyodorgayda@gmail.com



ского большинства. Националисты не покушались на законодательные полномочия Думы и подчеркивали, что реформа должна лишь укрепить парламентаризм.

Один из идеологов националистов, М.О. Меньшиков, дважды, в 1907 и 1912 годах, предлагал на общественное обсуждение проект реформы избирательного закона и организации думской работы. В соответствии с ним каждый избиратель должен был голосовать за пятнадцать представителей – по числу ведомств и связанных с ними думских отделов. Тем самым предполагалось повысить профессионализм и скорость работы парламента. Общее число депутатов и длительность сессий следовало сократить, а также исключить возможность прохождения представителей «открыто враждебных» национальностей и партий, лиц с низким имущественным цензом, «недостаточно обеспеченных нравственным цензом» и священников (!). Необходимо было также ввести порядок лишения депутатских полномочий и снизить оклады членов парламента [7].

Другой влиятельный член партии, близкий ко двору И.П. Балашов, в декабре 1910 года составил для премьера П.А. Столыпина записку об изменении избирательного закона, которое предлагал осуществить сразу после окончания предпоследней сессии III Думы – летом 1911 года. По мнению Балашова, законодательную Думу нужно было обязательно сохранить в качестве «единственного противовеса бюрократизму». Однако выборы следовало проводить от земств, подняв возрастной ценз депутата до сорока лет. Президиум можно было сделать назначаемым. При законодательном конфликте палат последнее слово оставалось за монархом, что таким образом ограничивало законодательные полномочия парламента. Балашов не считал, что подобные меры могли привести к деспотизму, наоборот, по его мнению, к нему привела бы революция, ставшая последствием «худой конституции». Балашов считал, что он тем самым спасал представительство, а изменения вводились до тех пор, «пока нынешнее поколение, сбитое с толку нелепыми учениями и слабостью власти, не уступит место поколению более уравновешенному и политически развитому» [17].

Хотя Столыпин на предстоявших в 1912 году думских выборах и делал ставку на националистов, проекты Меньшикова и Балашова остались без рассмотрения. Они предполагали лишь частичные корректировки парламентской системы слишком дорогой ценой – путем крайней меры: нового изменения Основных законов, на что власть, уже имевшая подобный опыт, идти явно не торопилась. И Столыпин (инициатор манифеста 3 июня), и его преемники предпочли действовать в рамках существовавшей системы.

Проекты правых были гораздо более радикальны. Консерваторов не удовлетворяла третьеиюньская система. Уже в 1909 году правая фракция окончательно оказалась вне проправительственного большинства Думы [16, с. 431]. Л.А. Тихомиров отмечал: «Проходит год за годом, отделяя нас от момента острого взрыва “революции”, а из “революционного состояния” мы все-таки не выходим. <...> Умиротворение прочно лишь тогда, когда держится равновесием общественных сил, а этого-то у нас доселе нет» [21]. Слой «профессиональных политиканов» оказался опаснее бюрократии [24]. Засилье партийных и парламентских «политиканов», по мнению публициста, сковывало развитие страны, не позволяло реализовать интересы социальных групп: «Парламентаризм сковывает вовсе не бюрократию. Бюрократия – сила служебная, она живет при парламентаризме еще лучше, чем при монархии, потому что сливается с политиканами, властвующими в государстве» [11]. В результате III Дума, как считали правые, оказалась гораздо эффективнее и последовательнее в ниспровержении самодержавия, чем прежние [8, с. 13].

Тем не менее, по мнению Тихомирова, народное представительство в принципе было необходимо, поскольку могло давать полезные мнения, доводить до власти нужды народа, участвовать в законодательной работе, поставить под контроль бюрократию [24]. Для устранения засилья «политиканов» Тихомиров считал необходимым создать не пар-

тийное, а сословно-групповое представительство [20]. Тихомиров предлагал сохранить двухпалатный парламент в составе Законодательного совета (на манер Государственного совета, но с длительным сроком избрания и частичной ротацией) и законосовещательной Народной думы, собираемой на краткие сессии [22]. Депутаты должны были по суду отвечать за оскорбление монарха, государственную измену, преступления против религии и нравственности, призывы к бунту [23]. Однако представительство обязательно должно было иметь право делать запросы министрам и жаловаться на них царю [22].

Накануне начала последней сессии III Думы Л.А. Тихомиров пытался склонить Столыпина к изменению политического строя. 5 июля 1911 года он написал письмо премьеру о праве верховной власти вносить поправки в Основные законы и необходимости ввести соответствующий порядок. Публицист утверждал: «Такой [третьеиюньский – Ф.Г.] строй не может держаться. Он и сам рассыпается, потому что бессилён, не авторитетен, не развивает действия, порождает борьбу, которой не в силах сдержать. Жить он не может, но он может вместе с собой погубить Россию». 9 июля Столыпин сделал пометку на полученном письме: «Все эти прекрасные теоретические рассуждения на практике оказались бы злостной провокацией и началом новой революции» [25, с. 359–366; см. также с. 348–351].

Еще более жесткой, чем Тихомиров, точки зрения придерживался К.Н. Пасхалов, который предложил полностью упразднить Думу и вернуть Государственному совету законосовещательный статус. Выборы в Совет предлагалось осуществлять только от уездных земств (губернские Пасхалов также предлагал упразднить), тем самым сохранив представительство только для русских и только для землевладельцев [15, с. 37–38].

Непреклонность правительства привела к некоторому смягчению позиции правых. Известный публицист кн. В.П. Мещерский (как и Балашов) предлагал дать монарху право решающего голоса в законодательстве: избирать сторону одной из палат, отклонять законопроект или менять любую его часть. Вопросы обороны необходимо было передать в особый комитет из депутатов при особо назначенном председателе [9, с. 13]. Им также было предложено отменить пост председателя Совета министров, восстановить Комитет министров во главе с монархом, чтобы Дума могла лучше реализовать право запроса, а премьер не устанавливал неформальных контактов с думским большинством [10, с. 14–15]. В ответ на проект Мещерского член академической группы Государственного совета М.М. Ковалевский вполне справедливо писал, что он вносит дополнительное противостояние в отношения палат и перекладывает ответственность за законы на монарха [5, с. 209–210].

Вместе с тем именно этот проект запомнился Николаю II. Император в октябре 1913 года в ответ на предложение нового министра внутренних дел Н.А. Маклакова распустить Думу писал ему: «Также считаю необходимым и благовременным немедленно обсудить в Совете министров мою давнишнюю мысль об *изменении* статьи учреждения Госуд<арственной> думы, в силу которой если Дума не согласится с изменениями Госуд<арственного> совета и не утвердит проекта, то законопроект уничтожается. Это – при отсутствии у нас конституции – есть полная бессмыслица! Представление на выбор и утверждение государя мнений и большинства и меньшинства будет хорошим возвращением к прежнему спокойному течению законодательной деятельности, и притом в русском духе» [выделено автором – Ф.Г.] [3, с. 183–184]. Коллективное противодействие остальных министров и премьера В.Н. Коковцова помешало реализации совместных планов Николая II и Маклакова [1, с. 296–297].

Через несколько месяцев в черносотенной «Земщине» была опубликована статья правого депутата В.Н. Снежкова. Он считал роспуск Думы бессмысленным, поскольку при любых выборах ее состав, по мнению парламентария, не мог стать лучше: в отличие от консервативного и буржуазного населения Запада, как утверждалось, «либерализм или,

вернее, либеральничанье – несчастная особенность всех русских людей». Поэтому Снежков тоже выступал с призывом реформировать выборную систему и законодательный процесс: отменить рабочее представительство, изменить порядок городских выборов, а также (как и предлагал Мещерский) дать монарху право утверждения законопроектов, не получивших в палатах большинства [19].

В июле 1914 года, в разгар столкновений рабочих и полиции в Петербурге, Маклаков попытался вернуться к проекту скончавшегося накануне кн. Мещерского. С ведома Николая II министр посетил Пасхалова [14], после чего тот отправил редактору «Московских ведомостей» Б.В. Назаревскому статью о необходимости перемены статуса палат и просил не смягчать ее резкий тон, поскольку эта идея находит понимание как у Маклакова, так и у самого императора [13]. На заседании Совета министров под высочайшим председательством, посвященном политическому положению в стране и мире (уже был объявлен австро-венгерский ультиматум Сербии), Николай II поставил вопрос о роспуске Думы и превращении ее в законсовещательный орган. Все министры, кроме Маклакова, резко возражали. Министр юстиции И.Г. Щегловитов, по собственному свидетельству, сказал императору, что считал бы себя изменником в случае поддержки этой меры. После таких слов Николай II произнес: «Этого совершенно достаточно. Очевидно, вопрос надо оставить» [12, т. 2, с. 438; т. 3, с. 133–134]. Далее вопрос о перемене избирательного закона или думских прав не поднимался вплоть до конца 1916 года – речь шла лишь о сроках прекращения парламентской сессии.

В начале ноября 1916 года, с началом думского «штурма власти», в консервативном салоне члена Государственного совета шталмейстера А.А. Римского-Корсакова, куда входил и получивший отставку Маклаков, была составлена записка о внутреннем положении России; в ней предлагалась программа преодоления сложившегося политического кризиса. Основным автором, по всей вероятности, был М.Я. Говорухо-Отрок [12, т. 5, с. 289], однако оригинал текста записки имел личную правку Маклакова. Государственная дума обвинялась в открытых революционных поползновениях и организации «государственного, а весьма вероятно, и династического переворота». Поэтому, в частности, предлагалось распустить Думу без указания срока возобновления ее деятельности, изменить полномочия Думы и порядок ее выборов. Указывалось, что предусмотренный ст. 87, 112 и 113 Основных законов порядок принятия законопроектов несправедлив: закон, даже проведенный в чрезвычайном порядке, вносился на рассмотрение палат или терял силу, палаты имели право его не рассматривать или отклонить, любые вносимые правительством проекты палаты также могли не рассматривать, в то время как монарх обязан был рассмотреть любые принятые палатами законопроекты. Поэтому предполагалось восстановить неограниченную свободу царских решений, а до установления нового порядка Государственный совет должен был представлять императору проекты законов с указанием мнения большинства и меньшинства. Подводился итог: «Формула “Народу мнение, а Царю решение” является единственно приемлемой для России».

Порядок выборов, предусмотренный положением 3 июня 1907 года, признавался в записке неудачным; выдвигался проект одноступенчатых выборов кандидатов «от городских и уездных бытовых и сословных групп», незначительная часть которых «по жребию, а всего лучше, по Высочайшему соизволению» получала бы статус депутатов. Необходимо было выстроить в отношении Думы активную политику, для чего при премьерере должны были появиться «особое лицо, особая и притом серьезно поставленная организация и крупный специальный фонд для ведения внутренней политики в самой Думе с единственной целью создания и поддержания прочного и постоянного большинства, благоприятного правительству». Признавалось, что правительство, «за исключением лишь слабых попыток времен Столыпина, не вело в Думе, или, вернее сказать, с Думой никакой политики».

Записка была вручена премьеру Б.В. Штюрмеру для передачи Императору, но премьер не сделал этого, поскольку придерживался более умеренных взглядов. После этого записку Николаю II передал участник кружка Римского-Корсакова, председатель Комитета помощи русским пленным кн. Н.Д. Голицын, вскоре после этого назначенный премьером [4, с. 337–343]. Тем не менее проект не был реализован, как и планировавшийся в феврале 1917 года досрочный роспуск IV Думы [1, с. 493]. В конечном счете уже в начале Февральской революции думская сессия была приостановлена до апреля. Это не принесло никакого результата, и Государственная дума сыграла крайне значимую роль в победе над «старым порядком». Однако затем Думу отменила уже сама революция: в новых условиях законодательная палата по своим принципам формирования оказалась слишком консервативной [2].

Таким образом, в отличие от националистов правые так или иначе ставили вопрос о лишении Думы законодательной власти, что полностью меняло политическую конфигурацию и ликвидировало систему 3 июня. Однако и националистические, и правые проекты неизменно наталкивались на неприятие со стороны высшей бюрократии (за исключением Маклакова), хотя и по разным причинам: либо в силу своей половинчатости (националистические проекты), либо по причине радикализма (проекты правых). Министры, нередко признававшие неуступчивость и строптивость Думы, неизменно считали ее переустройство большей проблемой, чем поиск путей сотрудничества с ней.

## Литература

1. Гайда Ф.А. Власть и общественность в России: диалог о пути политического развития (1910–1917). М.: Университет Дмитрия Пожарского, 2016. 604 с.
2. Гайда Ф.А. Третьеиюньские бунтовщики: к вопросу о роли Государственной думы в Февральской революции // Таврические чтения 2016. Актуальные проблемы парламентаризма: история и современность: Международная научная конференция, С.-Петербург, Таврический дворец, 8–9 декабря 2016 г.: Сборник научных статей / под ред. А.Б. Николаева. СПб.: ЭлекСис, 2017. Ч. 2. С. 6–16.
3. Дневники и документы из личного архива Николая II: Воспоминания. Мемуары. Минск: Харвест, 2003. 368 с.
4. Записка, составленная в кружке Римского-Корсакова и переданная Николаю II кн. Голицыным в ноябре 1916 г. // Архив русской революции. Кн. 3. Т. 5 / под ред. И.В. Гессена. М., 1991. С. 337–343.
5. Ковалевский М. Спасительный тормоз или гибельная запруда? // Вестник Европы. 1914. № 4.
6. Куликов С.В. Народное представительство Российской империи (1906–1917 гг.) в контексте мирового конституционализма начала XX века: сравнительный анализ // Таврические чтения 2009. Актуальные проблемы истории парламентаризма в истории России (1906–1917 гг.): Международная научная конференция, С.-Петербург, Таврический дворец, 4 декабря 2009 г.: Сборник научных статей / под ред. А.Б. Николаева. СПб.: ЭлекСис, 2010. С. 11–109.
7. Меньшиков М. Дума о Думе // Новое время. 1912. 9 июня.
8. [Мещерский В.П.] Дневник // Гражданин. 1910. № 27.
9. [Мещерский В.П.] Дневник // Гражданин. 1912. № 21.
10. [Мещерский В.П.] Дневник // Гражданин. 1912. № 25.
11. Московские ведомости. 1913. 25 октября.
12. Падение царского режима: Стенографический отчет допросов Верховной следственной комиссии: в 7 т. / под ред. П.Е. Щеголева. М.; Л.: Государственное издательство, 1924–1927.
13. Пасхалов К.Н. Письмо Б.В. Назаревскому, 14 июля 1914 г. // ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 990. Л. 927.
14. Пасхалов К.Н. Письмо кн. С.А. Голицыной, 16 июля 1914 г. // ГАРФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 990. Л. 936.
15. Пасхалов К. Погрешности обновленного 17 октября 1905 года Государственного строя и попытка их устранения. М., 1911.
16. Ромов Р.Б. Фракция правых в III Государственной думе (1907–1912): Дисс. ... канд. ист. наук. М., 2003.
17. РГИА. Ф. 892. Оп. 3. Д. 169. Л. 3а–6б.
18. Рябухин И.В. Запросная деятельность в Государственной думе Российской империи (1906–1917 гг.): Дисс. ... канд. ист. наук. Барнаул, 2013.
19. Снежков В. Роспуск Государственной думы и изменение Основных законов // Земщина. 1914. 21–22 февраля.
20. Тихомиров Л.А. Два типа представительства // Московские ведомости. 1910. 4 ноября.
21. Тихомиров Л.А. Коренной недостаток нашей реформы // Московские ведомости. 1910. 13 февраля.



22. Тихомиров Л.А. Народное представительство в высших учреждениях // Московские ведомости. 1912. 30 июня.
23. Тихомиров Л.А. О реформе законодательных учреждений // Московские ведомости. 1910. 3 ноября.
24. Тихомиров Л.А. Сочетанная система управления // Московские ведомости. 1912. 11 июля.
25. Тихомиров Л.А. Христианство и политика. Калуга: ГУП «Облиздат»; ТОО «Алир», 2002. 616 с.

*Аннотация.* Статья посвящена консервативным проектам реформирования Государственной думы, созданной в России в 1906 году. Их можно разделить на две группы. Одни проекты предлагались русскими националистами (М.О. Меншиковым, И.П. Балашовым), которые занимали простолыпинские позиции и претендовали на роль одной из двух основных сил парламентского большинства. Националисты не покушались на законодательные полномочия Думы и подчеркивали, что реформа должна была укрепить парламентаризм. Проекты националистов предполагали лишь частичные корректировки парламентской системы, однако путем изменения Основных государственных законов (то есть государственного переворота), на что власть идти не торопилась. Другие проекты инициировались правыми (Л.А. Тихомировым, К.Н. Пасхаловым, кн. В.П. Мещерским). Они предлагали превратить Думу в законосовещательное учреждение, что полностью меняло политическую конфигурацию и ликвидировало третьеиюньскую систему. Однако и националистические, и правые проекты неизменно наталкивались на неприятие со стороны высшей бюрократии, хотя и по разным причинам: либо в силу своей половинчатости (националистические проекты), либо по причине радикализма (проекты правых). Министры, нередко признававшие неуступчивость и строптивость Думы, неизменно считали ее переустройством большей проблемой, чем поиск путей сотрудничества с ней.

*Ключевые слова:* Государственная дума, самодержавие, третьеиюньская система, П.А. Столыпин, Л.А. Тихомиров, Н.А. Маклаков.

Fyodor A. Gayda, PhD in History, Associate Professor, Department of History, Lomonosov Moscow State University; Professor, I. Kant Baltic Federal University. E-mail: fyodorgayda@gmail.com

#### **Conservatives and the Parliament: State Duma Reform Projects of 1907–1917**

*Abstract.* The article is devoted to conservative projects of reforming the State Duma, which was established in Russia in 1906. Those projects can be divided into two groups. Some projects were proposed by Russian nationalists (M.O. Menshikov, I.P. Balashov), who supported Stolypin and claimed to be one of the two main forces of the parliamentary majority. Nationalists sought to preserve the legislative powers of the Duma and stressed that the reform was supposed to strengthen parliamentarism. The projects of the nationalists proposed only partial adjustments to the parliamentary system, but still changing the Basic State Laws (in other words the coup d'état). The government did not support this path. The other projects were initiated by right-wing conservatives (L.A. Tikhomirov, K.N. Paskhalov, prince V.P. Meshchersky). Right-wing conservatives proposed turning the Duma into a legislative institution. This completely changed the political configuration and eliminated the "The Third of June" system. Both nationalist and right-wing projects were rejected by the government, albeit for different reasons: either due to their indeterminate character (nationalist projects) or due to their radicalism (right-wing projects). The ministers invariably considered the reorganization of the Duma more difficult than finding ways to cooperate with it.

*Keywords:* State Duma, Autocracy, the Third of June System, P.A. Stolypin, L.A. Tikhomirov, N.A. Maklakov.

## **Консервативный либерал или либеральный консерватор. С.А. Муромцев во главе первой Государственной Думы**

Одной из характерных черт российской политической жизни начала XX века было одновременное вхождение в политику не только персоналий, представляющих весь спектр российских политических течений, но и нескольких поколений носителей соответствующих идеологий. Отсюда во многом, как нам представляется, и та лишь на первый взгляд кажущаяся нелогичность в сочетании в одном политическом (идеологическом) течении людей, которые придерживаются различных взглядов по целому ряду достаточно значимых вопросов идеологии и политической практики.

В связи с этим вспоминается известное крылатое или как минимум претендующее на это звание выражение. По старинной традиции его приписывают то Уинстону Черчиллю, то просто одному известному политологу. Речь идет о следующих словах: «Кто в молодости не был радикалом [вариант: либералом] – у того нет сердца, кто в зрелости не стал консерватором – у того нет ума»<sup>1</sup>. Или аналогичная, но не столь часто упоминаемая фраза о том, что за реакционерами – правда прошлого, за консерваторами – правда настоящего, за революционерами – правда будущего.

Не был в этом отношении исключением и российский либерализм, к началу XX века включавший в себя несколько поколений, которые в силу различных условий их становления, социального (политического?) опыта по-разному подходили если не к вопросам толкования либерального символа веры, то уж точно к практике его воплощения.

Сергей Андреевич Муромцев принадлежал к поколению, которое наследовало базовые идеи основателей российской либеральной идеологии, в том числе и одну из базовых чичеринских идей типологизации видов либерализма, определяемую им как «либерализм охранительный». Не входя в подробные характеристики этого вполне известного момента, отметим, что С.А. Муромцев выступил не просто эпигоном этой идеи, но и творчески развивал ее в таких базовых тезисах своего политического кредо, как отрицание в качестве средства социального конструирования кардинальных реформ (признавая в качестве

<sup>1</sup> Согласно Центру Черчилля, не существует записей о том, чтобы кто-то слышал эту фразу от Черчилля. Пол Эддисон из Эдинбургского университета утверждает: «Черчилль явно не мог сказать это, так как он сам был консерватором в 15 лет и либералом – в 35». Обыкновенно выражение приписывается Бенджамину Дизраэли (в редакции: «У того, кто в шестнадцать лет не был либералом, нет сердца; у того, кто не стал консерватором к шестидесяти, нет головы») и через него восходит к словам Франсуа Гизо («Кто не республиканец в двадцать лет, у того нет сердца; кто республиканец после тридцати, у того нет головы») // Ненастоящие афоризмы от Уинстона Черчилля – остерегайтесь подделок! [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://pikabu.ru/story/nenastoyashchie\\_aforizmyi\\_ot\\_uinstona\\_cherchillya\\_\\_osteregaytes\\_poddelok\\_4289570](https://pikabu.ru/story/nenastoyashchie_aforizmyi_ot_uinstona_cherchillya__osteregaytes_poddelok_4289570)

Аронов Дмитрий Владимирович, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой истории правовых учений Орловского государственного университета имени И.С. Тургенева. E-mail: [aronovdv@mail.ru](mailto:aronovdv@mail.ru)

Смирнов Иван Михайлович, кандидат исторических наук, преподаватель кафедры оперативно-розыскной деятельности ОВД Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. E-mail: [kadyj@yandex.ru](mailto:kadyj@yandex.ru)

оптимального только реформы умеренные), а также постулирование в качестве главного средства преобразования социально-политического строя страны участие либеральных сил в практике государственного управления страной. Эти принципы он пронес через свою политическую жизнь, обращаясь к власти в этом ключе и в «Записке о внутреннем состоянии России весной 1880 г.», и в теоретическом поиске средств мирной (мягкой) трансформации политического режима путем широкомасштабной правовой реформы.

Одним из практических воплощений взглядов С.А. Муромцева стала его деятельность по разработке Наказа (регламента) Государственной Думы, либерального проекта Основного закона, а также на посту председателя Государственной Думы, когда рождалась практика российской парламентской процедуры. Вопреки достаточно распространенной точке зрения о чуть ли не детских корнях этих работ С.А. Муромцева в фазу полномасштабной практической реализации они вступают в период общественного подъема в России в начале XX века. С.А. Муромцев не принимал участия в начальной стадии этого процесса. Он не участвовал в кружке «Беседа», его имени нет среди членов «Освобождения», не было его среди участников земских совещаний и бесед 1902–1903 годов [1, с. 160–161, 219–220]. Он активно включился в общественно-политическую жизнь России в период Общероссийских земских (земско-городских) съездов 1904–1905 годов, которые превратили его из известной фигуры московского либерального общества в политика общероссийского масштаба [1, с. 266–269, 331, 335, 362, 393].

Начиная с ноябрьского 1904 года «Частного совещания земских деятелей» С.А. Муромцев как убежденный сторонник правовых (конституционных) гарантий, воспитанный в традициях государственного европейского права становится видной фигурой среди земцев-конституционалистов. В большинстве своем это движение состояло из представителей либеральной и демократической интеллигенции, выступавших за сближение с «Освобождением».

Начиная со второго дня работы съезда (7 ноября 1904 года) [2, с. 214] на повестке дня стоит вопрос о сущности органа народного представительства [3, л. 1]. При этом за предложение о законодательном характере проголосовало большинство участников съезда. Для С.А. Муромцева это делало съезд «крупным историческим событием, которое не изгладится со страниц русской истории» [3, л. 1]. Для него это стало началом нового этапа политической биографии и, как показало будущее, звездного часа в его политической карьере.

Современники отмечали резкое изменение в облике и в поведении С.А. Муромцева. «Мы видим С.А. точно помолодевшим, живым и бодрым, с неопикуемым подъемом, точно вступающим в новую жизнь» [3, л. 1] – так писал о нем А.Р. Ледницкий. С.А. Муромцев активно агитирует в московском обществе основные конституционные идеи съезда, поддержанные Московской городской думой [3, л. 2], а также в совете присяжных поверенных [4, с. 42].

Следующим событием, которое подвигло С.А. Муромцева к работе над думским регламентом, стало постановление Московского губернского земства весны 1905 года о выборах комиссии по выработке предложений земства в связи с публикацией императорского рескрипта об учреждении особого совещания Булыгина по подготовке предложений об участии представителей населения в законосовещательной деятельности [5, с. 198].

С.А. Муромцев 22 февраля и 12 марта лично внес в земское собрание предложения о строительстве специального помещения для земских собраний с помещением для публики и об освобождении отчетов о заседаниях земских собраний от специальной цензуры [5, с. 201]. При этом именно 12 марта впервые зафиксированы его слова о желательности составить на будущее время наказ для заседания собрания [5, с. 202].

Практически весь 1905 год был занят у него работой над программой преобразования социально-политического строя России, а также участием в работе ряда земских съез-

дов. На апрельском съезде, проходившем 22–26 апреля 1905 года, был заслушан доклад о желательности введения в политическую систему страны народного представительства с обсуждением его основных тезисов [3, л. 2], об «участии народного представительства в осуществлении законодательной власти, в установлении государственного бюджета и в контроле над закономерностью действий администрации» [2, с. 219].

Активна роль С.А. Муромцева в работе ноябрьского съезда (6–13 ноября), когда он руководил работой заседаний 11–12 ноября. Именно к этому моменту Ф.Ф. Кокошкин и Ф.А. Головин относили рождение образа С.А. Муромцева как будущего председателя российского парламента [6, л. 20; 2, с. 245; 7, с. 147]. «Ясная постановка им вопросов, – писал Ф.А. Головин, – строгое наблюдение за тем, чтобы ораторы не выходили из рамок вопроса, своевременная формулировка сделанных предложений и мотивированное установление очереди их баллотировки, – все это внесло такой порядок и стройность в занятия съезда, что работа пошла успешно, как никогда» [7, с. 147]. Постфактум он считал, что это вызвало «общее восхищение Муромцевым-председателем после первого же перерыва и разговоры о том, что председатель для будущей Государственной думы найден» [7, с. 147].

В это же время С.А. Муромцев начинает работать над проектом Основного закона России. Современники отмечали его работу с материалами конституционного законодательства Англии, Германии, Франции и США. Итогом этих изысканий стал проект Основного закона, отражавшего концентрированное выражение взглядов С.А. Муромцева на будущее российской государственности.

Одним из разделов, причем наиболее разработанным, был тот, в котором раскрывались внутреннее устройство парламента и процедура его функционирования. В самом общем виде, вне рамок компаративистики, хотя эти изыскания весьма интересны и приводят порою к несколько неожиданным выводам [8, с. 73–80; 9, с. 91–96], анализ показывает, что здесь мы видим как минимум структуру будущего Наказа. Так, согласно проекту, сессии палат открывались и закрывались одновременно (ст. 65). Созыв и закрытие объявлялись императорским указом (ст. 66) и проходили в форме совместного собрания палат, в котором лично участвовал император или государственный канцлер (ст. 70). Палаты не могли делать перерыв в своей работе в случае обсуждения бюджетных вопросов (ст. 71–72).

Организация работы палат предусматривала закрытое голосование по выборам председателя, его заместителя и секретарей палаты. До образования руководящих органов Думы заседание вел старейший депутат, а обязанности секретарей исполняли шесть самых молодых членов палаты (ст. 74). Заседания палат были открытыми, но по предложению председателя или группы депутатов могло быть проведено закрытое заседание (ст. 76). Не допускалось привлечение к ответственности кого бы то ни было за соответствующее действительности изложение событий, происходивших на открытых заседаниях парламента (ст. 77). Решения палаты принимали простым большинством голосов, за исключением особых случаев, если в голосовании участвовала половина палаты (ст. 78). Министры – не члены законодательного собрания, получали право присутствовать на всех заседаниях Думы и участвовать в обсуждении всех рассматриваемых вопросов. Министру не могло быть отказано в слове до голосования по относящемуся к его ведению вопросу (ст. 79). Развивая заложенный в ст. 50 принцип экстерриториальности места работы парламента, ст. 80 предусматривала организацию специальной охраны, подчиненной исключительно председателям палат. На усмотрение палат передавалась и выработка ими регламента работы и внутреннего дисциплинарного устава (ст. 81).

С позиций сегодняшнего дня очень интересен предложенный в проекте алгоритм решения такого вопроса законодательной процедуры, когда законопроект возвращался из верхней палаты на доработку, но и после таковой не получал ее одобрения. В этом случае по инициативе двух третей депутатов одной из палат решение вопроса передавалось на

совместное заседание. При этом решение принималось простым большинством голосов (ст. 95–96). Председателем общего собрания был один из председателей палат, избираемый по жребию, который тянул старейший по возрасту депутат (ст. 96). Данный механизм мог быть введен в действие и автоматически, не требуя инициативы одной из палат. Это происходило в случае, если подобные разногласия возникали при обсуждении бюджета, (ст. 97) [2, с. 231–232; 10, с. 385–401; 11, с. 44–52].

В какой-то мере к работе с Наказом С.А. Муромцева подвигала и работа в центральном комитете конституционно-демократической партии. Анализ протоколов заседаний ЦК показал, что его участие в партийной работе было непосредственным продолжением его профессиональной деятельности. Примером может быть протокол заседания от 5 марта 1906 года, когда ЦК поручил С.А. Муромцеву, А.Н. Максимова и Ф.Ф. Кокошкину разработать в соответствии с партийной программой к предстоящему съезду партии такие материалы, как проект избирательного закона [12, с. 57, 59, 69], и то, что нас интересует в контексте проблематики настоящей статьи, – проект Наказа (регламента) Государственной Думы [12, с. 60–61]. В феврале 1907 года ЦК привлекает С.А. Муромцева в качестве эксперта по вопросам о внесении изменений в законы о Государственной Думе и Государственном Совете, в думский Наказ [12, с. 171].

По сути, работа над Наказом и упомянутыми законопроектами была главным направлением его партийной деятельности 1905–1906 годов [13, с. 51]. «Конституция у нас будет, – говорил С.А. Муромцев в разговоре с М.М. Винавером весной 1905 года, – а вот когда будет конституция, и парламент будет собран, люди съедутся, и никто не будет знать куда сесть, как встать. Беда наша в том, что мы никогда не готовы. Когда настанет момент, необходимо, чтобы мы могли в несколько дней принять нужные законы» [13, с. 51]. В этой цитате нетрудно увидеть продолжение идей С.А. Муромцева, которые берут свои корни еще во времена, когда он еще в 80-х годах XIX века возглавил Московское юридическое общество, в котором уделял немалое внимание технической стороне организации его работы. При этом свою позицию он основывал на том, что техническая сторона вопроса имеет, по его мнению, важнейшее значение для успешности законотворческой и законодательной работы в целом.

С присущими ему добросовестностью, кропотливостью и усидчивостью С.А. Муромцев начиная с 1905 года приступает к углубленному изучению регламентов парламентов Европы. В 1905–1906 годах при его непосредственном участии издаются такие материалы, как: «Наказ Палаты депутатов Французской республики», «Наказ рейхстага Германской империи и Прусской палаты депутатов», «Порядки Австрийского парламента» [14, с. 183].

Следует отметить, что речь не идет об общих принципах регламентации парламентской процедуры. С.А. Муромцев интересуется в большей степени отдельными деталями, от которых, по его мнению, зависит нормальный ритм работы парламента. В перечне конкретных проблем стоит практика прекращения заседания при массовом нарушении порядка в зале заседаний, одежда председателя в день определения его кандидатуры, а также первого после его выборов заседания парламента при представлении председателя императору. Эти и иные вопросы, которые не были для него мелочами, нашли отражение в предварительных вариантах Наказа [7].

Еще одним небольшим мифом истории российского парламентаризма было мнение о предрешенности избрания С.А. Муромцева председателем Государственной Думы. Действительно, начиная с земских съездов, о чем мы писали выше, его кандидатура так или иначе фигурировала в списке претендентов. Однако, как показывает анализ документов, связанных с избирательной кампанией по выборам в Первую Государственную Думу, С.А. Муромцев явно не был кандидатом, чью кампанию специально обеспечивала партия в целях максимальных гарантий его прохождения по партийному списку.



С.А. Муромцев шел по Мясницкой избирательной части пятым в кадетском списке, лично сомневаясь в успехе, планировал на лето поездку за границу [15, с. 268]. В конце марта 1906 года С.А. Муромцев пишет двоюродному брату: «Если же в члены Думы не попадаю, то посвящу апрель на устройство своих дел и в мае за границу» [16, л. 109]. Однако истории было угодно пойти иным путем. С избранием в депутаты Думы он становится и потенциальным кандидатом от партии на пост спикера. К его известности в качестве образцового председателя еще с 80-х годов XIX века прибавилось и профессиональное владение знанием о парламентской процедуре государств Европы, а также непререкаемый морально-нравственный авторитет. Как вполне справедливо считал И.В. Гессен, «по заслугам перед конституционным движением право на председательское место бесспорно принадлежало Петрункевичу, но Муромцев как бы для того и был рожден, чтобы стать председателем парламента» [17, с. 227], – в чем, полагаю, мы вполне можем с ним согласиться.

Официально выдвижение С.А. Муромцева от конституционно-демократической партии было оформлено 25 апреля 1906 года на собрании кадетской фракции Думы, где из трех кандидатов, в число которых помимо С.А. Муромцева входили такие известные лица, как И.И. Петрункевич и М.М. Ковалевский. При этом С.А. Муромцев был избран 115 головами против одного у каждого из его оппонентов [18, л. 2].

Столь же триумфальным было и избрание С.А. Муромцева собственно председателем Думы в день ее открытия 27 апреля 1906 года. Из 436 записок, переданных депутатами председателю Госсовета статс-секретарю Э.В. Фришу, 426 содержали имя С.А. Муромцева в качестве председателя. Прочие кандидаты в числе которых были С.Т. Варун-Секрет, И.И. Петрункевич, М.М. Ковалевский, Д. Кузьмин-Караваев, набрали в ходе голосования от одного до трех голосов [19, с. 59; 20, с. 2]. В связи с практически полным единодушием депутатов закрытая баллотировка с подсчетом шаров не проводилась. Председательствующий на открытии Государственной Думы Э.В. Фриш поставил на голосование вопрос об избрании председателем С.А. Муромцева, что и было принято единогласно. При этом само голосование производилось посредством вставания избранных депутатов Думы [19, с. 59; 20, с. 2].

Открытие Государственной Думы стало тем днем, когда ее председатель, занявший свое кресло, произнес свою единственную парламентскую речь. Она очень коротка и занимает лишь четверть листа стенографического отчета Думы. Эта речь, не раз прерываемая аплодисментами депутатов, содержала квинтэссенцию не только политических взглядов С.А. Муромцева, но всего поколения политического класса России, к которому он принадлежал и который пронес бережное и трепетное отношение к парламентаризму как средству реализации своего политического символа веры и через годы корректировки реформ, и через новый период разочарования в надеждах на понимание своей позиции со стороны «исторически власть предрежащих» середины 90-х годов XIX века. В ней говорилось об уважении прерогатив «конституционного монарха» и «осуществлении прав Государственной Думы, которые проистекают из самой природы народного представительства» [20, с. 3]. 27 апреля 1906 года С.А. Муромцев сказал и такие слова: «Кланяюсь Государственной думе. Не нахожу в достаточной мере слов для того, чтобы выразить благодарность за ту честь, которую вам, господа, угодно было мне оказать. Но настоящее время – не время для выражения личных чувств. Избрание председателя Государственной думы представляет собой первый шаг на пути организации Думы в государственное учреждение. Совершается великое дело; воля народа получает свое выражение в форме правильного, постоянно действующего, на неотъемлемых законах основанного, законодательного учреждения. Великое дело налагает на нас и великий подвиг, призывает к великому труду. Пожелаем друг другу и самим себе, чтобы у всех нас достало сил для того,

чтобы вынести его на своих плечах на благо избравшего нас народа, на благо Родины. Пусть эта работа совершится на основах подобающего уважения к прерогативам конституционного монарха (гром аплодисментов) и на почве совершенного осуществления прав Государственной думы, истекающих из самой природы народного представительства» (гром аплодисментов) [20, с. 3].

Вполне можно согласиться с теми авторами, которые считают вступительную речь С.А. Муромцева образцом парламентского, юридически выверенного и облеченного в чеканные формулы ораторского искусства. В нескольких фразах сказано буквально все, бывшее сутью «охранительного либерализма» в области политики. Поклон Думе – это символ связи ее председателя с народными традициями, уважение к освященному веками обычаю, любимым народом выражением душевных порывов. Одновременно его речь дает четкий политологический анализ правовой ситуации, сложившейся в результате появления Манифеста 17 октября, который определил место Государственной Думы и ее роль в качестве «постоянно действующего, на неотъемлемых законах основанного законодательного учреждения». В речи сформулирована основная задача Думы и ее депутатского корпуса – работать «на благо Родины», «на благо избравшего нас народа». Здесь же С.А. Муромцев изложил и свое видение и понимание сути зарождающегося государственного строя новой России в контексте выстраивания взаимодействия исполнительной и законодательной ветвей государственной власти. При этом, по его мнению, высокое предназначение Думы накладывает на нее в целом и на каждого депутата в отдельности крайне высокую степень ответственности, что ставит их в границы, очерченные законом.

Блюстителем и хранителем прав Государственной Думы и ее депутатского корпуса, по мнению С.А. Муромцева, являлся ее председатель. Он считал, что задачи председателя состоят в ведении работы Думы в границах, указанных законом, обеспечении ее работы на уровне, отвечающем особому месту Государственной Думы в системе органов государственного управления. Председатель, по мнению С.А. Муромцева, обеспечивает свободу мысли, мнения, ограждает права меньшинства, не допуская «тирании» большинства, следит за тем, чтобы борьба мнений, прения не перерастали в столкновения страстей, в борьбу личных амбиций, не превращались во взаимные оскорбления депутатов, личные нападки. «На председателе, – подчеркивал он, – лежит ответственность поддерживать между депутатами взаимное уважение, культивировать дух сотрудничества и совместными усилиями беречь Думу». Вместе с тем было бы неверно считать С.А. Муромцева оторванным от жизни догматиком, или, как его попытались назвать, «архаизирующим парламентарием». Он более чем понимал и указывал на необходимость со стороны Думы учитывать политические реалии текущего момента, организовывать свою законотворческую деятельность «на основах подобающего уважения к прерогативам конституционного монарха, – это с одной стороны, а с другой – трудиться на почве совершенного осуществления прав Государственной думы, истекающих из самой природы народного представительства» [20, с. 3].

Интересно и первое организационное решение председателя. Он сразу же удалил из зала заседаний многочисленную досужую публику, в массе своей состоящую из чиновников, пришедших, что называется, прикоснуться к истории. После чего вся торжественность для С.А. Муромцева закончилась и началось обсуждение повестки следующего дня заседания [20, с. 4]. Первое заседание началось в 17.00 и завершилось достаточно рано, после чего депутаты разошлись. Но лишь в 23.00 на квартире у М.М. Винавера, где собралась группа кадетских депутатов, появился и С.А. Муромцев, еще одетый сообразно моменту во фрак, все это время проведший в Думе, где организовывал работу ее канцелярии [15, с. 271].

С первого же дня работы С.А. Муромцев сам установил для себя очень жесткий график работы, который начинался в десять часов утра и нередко продолжался до двух-трех часов ночи [15, с. 270]. По сути, С.А. Муромцев совмещал оргработу в Государственной Думе с председательствованием на большинстве думских заседаний, а все это – и с активной законотворческой деятельностью, на первом месте в которой была подготовка основных статей Наказа. До его окончательной разработки и официального принятия и вступления в силу С.А. Муромцеву приходилось вести заседания, основываясь на своем глубоком знании европейской парламентской процедуры, существующих обычаев, а во многом и на личном авторитете, подкрепленном единогласным избранием на пост председателя Думы и постоянными апелляциями к авторитету Думы как собранию лиц, облеченных народным доверием.

Еще при жизни С.А. Муромцева его деятельность в качестве председателя на предмет соответствия практики думским правилам была проанализирована профессиональным юридическим сообществом [21]. Каждая фраза, сказанная им на думских заседаниях, была разобрана буквально по буквам. В итоге пришли к выводу о том, что подавляющее большинство сформулированных им положений имеет вполне определенное юридическое основание. При этом случаи нарушения парламентского регламента фактически отсутствуют, а те несколько формальных нарушений, которые были определены в качестве таковых, по мнению А.А. Пиленко, не имели принципиального значения для парламентской практики [21, с. 43–44, 48, 55].

Если же говорить не столько о форме, сколько о сути понимания С.А. Муромцевым значения поста председателя Думы и своей роли в этом качестве, то тут открывается достаточно широкое поле разногласий с коллегами по партии, полагавшими, что в связи с особенностями текущего политического момента партии необходим максимально широкий диапазон средств воздействия на власть исполнительную. В этом ряду они (П.Н. Милюков, А.В. Тыркова и др.) видели и те возможности, которые открывал статус председателя Государственной Думы, его место в системе высших должностных лиц государства. В отличие от них С.А. Муромцев исходил из собственного понимания места и роли председателя в парламенте, проводя в жизнь тезис о том, что парламентская активность – это прерогатива депутатов, а не ее председателя. По его мнению, председатель Государственной Думы не может вносить или поддерживать какие-либо предложения. Он не высказывается ни по каким вопросам с позиций личного мнения и, соответственно, не может присоединяться к чужому. Нейтралитет председателя, по мнению С.А. Муромцева, ко всем высказанным точкам зрения обеспечивается его надпартийной позицией. Исходя из этого, по мнению С.А. Муромцева, председатель Думы не мог быть активным членом политической партии. Лично для себя он решил этот вопрос, фактически прервав свои связи с руководством и парламентской фракцией конституционно-демократической партии [17, с. 227; 22, с. 324; 23, с. 12; 24, с. 371]. Если искать здесь теоретическое обоснование, то оно лежит в том, что парламент есть место столкновения различных мнений и позиций, а его председатель, поддержавший любое из них, автоматически станет представителем лишь его части, что нарушает его обязанность быть выразителем интересов парламента в целом. Основным выводом из этой позиции стало для С.А. Муромцева решение о своей политической нейтральности как председателя Думы и вполне осознанный отказ от соотнесения себя с любым содержанием парламентской деятельности и вполне нарочито умышленное сосредоточение внимания на внешних сторонах парламентской жизни Государственной Думы, что, как уже отмечалось выше, по его мнению, имело более чем самостоятельную ценность.

Эта позиция ожидаемо не нашла всеобщей поддержки среди его однопартийцев. О причинах нахождения в одной партии носителей отнюдь не полностью совпадающих

позиций мы уже упоминали в начале статьи. Примером в этом отношении может служить позиция А.В. Тырковой-Вильямс, достаточно критически относившейся к деятельности С.А. Муромцева на посту председателя. Ее перу принадлежит эссе о Муромцеве-спикере, написанное, вне всякого сомнения, с легким оттенком иронии. «Он не сидел – восседал, – пишет она, – всем своим обликом, каждым движением, каждым словом воплощая величавую значительность высокого учреждения. Голос у него был ровный, глубокий, внушительный. Он не говорил, а изрекал. Каждое его слово, даже простое заявление звучало, “точно перед нами был шейх, читающий строфы из Корана”. Если в обыденной жизни это был приятный, обходительный собеседник, то на председательском месте его окружала неприступность. Ни один из председателей последующих трех дум – ни Ф.А. Головин, ни Н.А. Хомяков, ни А.И. Гучков, ни М.В. Родзянко не поднялись на его декоративную высоту. Муромцев давно готовил себя к этому служению. Он изучил порядки западных парламентов, наметил, как должен председатель относиться к различным положениям и случаям, как надо направлять и вести заседания. Все мелочи продумал. Русских прецедентов, если не считать обычая земских собраний, в его распоряжении не было. Деятельность С.А. Муромцева осложнялась тем, что не было и наказа. В первых двух Думах порядок очень относительно поддерживался только авторитетом председателя и доброй волей депутатов. С.А. Муромцев обладал и немалым авторитетом. Красивый, с правильными чертами лица, с седой, острой бородкой и густыми бровями, из-под которых темнели выразительные глаза, С.А. Муромцев одним своим появлением на трибуне призывал к благообразию. Если страсти разгорались, особенно в те дни, когда в министерской ложе появлялись министры, внушительный вид председателя, его такт, выдержка не давали законодательному собранию превратиться в необузданный митинг» [25, с. 398–400].

Для самой А.В. Тырковой было удивительно, что при таком чувстве меры, при таком уважении к форме С.А. Муромцев «не сумел или не постарался повлиять на самую сущность кадетской политики в Государственной Думе. Правда, став председателем, он от партийной жизни отстранился, вышел из центрального комитета, никогда не бывал на собраниях парламентской фракции. По его мнению, идеальный председатель обязан быть выше партии. Но все-таки, какая это расточительность, что весь свой трезвый аналитический ум он направил на создание обличия Государственной Думы, ничего не вкладывая в ее подлинную, кипучую жизнь. Он не пытался стать посредником между властью и Думой, найти пути к соглашению, хотя все это входит в обязанности председателя, особенно в такой переломный момент истории. Ему мешало настроение оппозиции, к которой он по-прежнему принадлежал, хотя в партийных сборищах и не участвовал. Мешала также должностная самоуверенность и гордыня. С.А. Муромцеву принадлежат слова: «Председатель Государственной Думы – второе после государя лицо в империи». Ревниво и замкнуто стоял он на созданной им высоте» [25, с. 400].

Особого внимания заслуживает техника ведения С.А. Муромцевым думских заседаний. Он был первым в истории России председателем органа представительной власти, который, собственно, и стоял у истоков парламентской традиции, будучи одновременно ее архитектором, и строителем.

Своеобразие ситуации, в которой находился С.А. Муромцев в качестве председателя Думы, состояло прежде всего в том, что российский парламент не имел утвержденного Наказа. На практике это продолжалось очень недолго, однако работали председатель и депутаты, исходя из расчета на длительное существование Думы. Соответственно, председатель в процессе своей деятельности давал многочисленные разъяснения, причем не только процедурного характера. Впоследствии высказывания и определения, которые дал С.А. Муромцев, были им же обработаны и изданы [26], и, что главное, легли в основу Наказа Второй и Третьей Государственной Думы.

В качестве примера можем рассмотреть ряд эпизодов из деятельности председателя Государственной Думы. Уже на втором заседании Думы 30 апреля 1906 года С.А. Муромцев сформулировал свою принципиальную позицию по сути ситуации – работа Думы и ее председателя без утвержденного регламента. «Когда вам, господа, будет угодно составить наказ, – говорил С.А. Муромцев, – то председатель будет всегда подчиняться правилам этого наказа. Теперь же, пока наказа нет, я по совести должен руководствоваться тем, как я понимаю дело и как мне указывают мои знания и моя опытность» [20, с. 42–43; 27; 28].

В общей сложности его указания и заявления, сделанные им по ходу заседаний, образуют единый внутренний распорядок, или Наказ Думы. Сам С.А. Муромцев называл это инструкцией. Общий объем этих материалов составляет более 12 столбцов стенографических отчетов Первой Думы [20].

С.А. Муромцев исходил из понимания Думы как государственного учреждения, постоянно действующего, создающего правовые нормы, обязательные для граждан государства. Соответственно, Дума должна быть высоко организованной как законодательное учреждение, а ее депутаты воспитаны таким образом, чтобы каждый из них умел и имел возможность самостоятельно формулировать свои предложения и нести за них личную ответственность. Это же ограничивало власть самого председателя. Данное самоограничение С.А. Муромцевым постоянно подчеркивалось, постоянно проводилось им от заседания к заседанию. Можно сказать, что этим в России вполне умышленно создавался важный парламентский прецедент, этим же С.А. Муромцев воспитывал депутатов как законотворцев, побуждая их к организованному проявлению инициативы. В одном из заседаний он говорил: «Председатель председательствует, Дума обсуждает и решает; дело других органов – делать практические выводы из этих решений». И еще в одном месте стенографических отчетов мы читаем: «Кто имеет предложения, пусть их формулирует. Председатель только голосует даваемые ему депутатами предложения» [20, с. 243]. Скрупулезность, граничащая с известным начетничеством, проявлялась у него и в том, что он не считал возможным редактировать поступившие в Президиум Думы предложения, считая, что любое предложение имеет конкретного автора, вложившего в него свой особый смысл [20, с. 794, 1868].

Защищаемая им догма права, думская процедура периодически вступали в противоречие с той митинговой стихией, которая пришла в Таврический дворец вместе с депутатами, видевшими в Думе инструмент едва ли не мгновенных преобразований. Им, требовавшим расширения прав Думы, сводившихся к проблеме ответственного министерства, упразднению Госсовета и пр. С.А. Муромцев объяснял, что это можно достичь исключительно повышением ее авторитета на основе совершенствования ее легитимности, уважения законов, а путь «захватного права» сыграет на руку противникам конституционного строя, сторонникам ликвидации органов учредительной власти [20, с. 33, 253]. На заседании, где депутаты требовали немедленно решить вопрос о политической амнистии, С.А. Муромцев говорил о том, что законы вырабатываются не в ходе пленарных заседаний, для этого создаются специальные думские комиссии, которые и готовят законопроекты. В первую очередь он акцентировал внимание депутатов на том, что Дума – это государственное учреждение нового типа, деятельность которого подчинена новым принципам деятельности [20, с. 207, 234, 253].

Однако политическая ситуация, в которой в систему государственного управления страны вошла Дума, была крайне нестабильной. Возникшая как определенный компромисс между властью и обществом российская Дума начала XX века была лишена целого ряда полномочий, бывших в своем роде парламентским минимумом Европы. Соответственно, роль С.А. Муромцева не следует сводить к защите догмы нарождающегося думского права. С первых заседаний он ведет целенаправленную борьбу за расширение и уточнение





прав российского парламента. Наиболее явно это проявилось в той части Положения о Государственной Думе, которая обрекала ее на бездеятельность. Смысл ее состоял в том, что право законодательной инициативы, причем процессуально не оформленное, принадлежало исполнительной власти. Министерства не спешили вносить в Думу законопроекты, а сама Дума, даже имея разработанный проект закона, должна была в соответствии с требованиями ст. 136 «Учреждения» в течение месяца ожидать ознакомления с проектом представителей исполнительной власти. В поисках выхода из сложившейся ситуации руководство кадетов по согласованию с С.А. Муромцевым предложило план, заключавшийся в предварительном обсуждении подготовленных кадетами законопроектов [29, с. 220]. Дума формально обсуждала вопрос о целесообразности направления законопроекта в правительство на обсуждение, а фактически обсуждала его по существу. Эту процедуру сохранили и в последующих созывах, хотя и в несколько трансформированном виде.

Ряд замечаний С.А. Муромцева касался процессуальных проблем парламентской процедуры, в частности, порядка постатейного обсуждения проектов. Он предложил, и Дума поддержала эту идею председателя, что отклонение предложения о переходе к постатейному обсуждению равносильно отклонению законопроекта в целом и снятию его с обсуждения. Председатель ввел правило принятия поправок, которые представлялись в президиум исключительно в письменной форме. Это касалось как предложений, сделанных из зала, так и с трибуны, принимавшихся председателем только после его письменного оформления. Поправки вносились исключительно во время второго постатейного обсуждения, а не в ходе общей дискуссии. И в думской практике закрепилось указание С.А. Муромцева на то, что признание предложения (запроса, проекта и пр.) спешным делает его обсуждение на пленарном заседании автоматическим. Сложные вопросы, связанные с утверждением повестки дня, прекращением прений, формулы перехода к очередным делам и т.п., сформулированные им в точных и ясных формах, стали российскими парламентскими прецедентами, определившими ход думской работы и в последующих созывах. Защищая свободу слова, С.А. Муромцев последовательно выступал против использования думской трибуны в пропагандистских целях, четко проводя разницу между парламентскими выступлениями и выступлениями митингового характера.

«Первая Дума, – вспоминал С.А. Муромцев уже в ходе процесса по делу о выборгском воззвании, – впервые придала неорганизованному, наполовину стихийному движению народа формы организованные <...> в стенах Государственной думы партии, встретившись между собой, впервые поняли, что пора сойти с почвы митинга и встать на почву организованного собрания» [22, с. 285].

Должное С.А. Муромцеву как председателю отдавали и его политические оппоненты. Отзывы от депутата-крестьянина: «Он председательствует, как обедню служит!» [30, с. 423] и от министра иностранных дел А.П. Извольского, характеризовавшего его как «образцового председателя» [31, с. 119], в принципе схожи.

В ходе заседаний С.А. Муромцев постоянно акцентировал внимание на том, что авторитет Думы создается и поддерживается самими депутатами, и они, соответственно, должны высоко стоять прежде всего в их собственных глазах. «Не согласимся ли мы раз и навсегда, что личные пререкания и оскорбительные выражения ниже достоинства Государственной думы, – так он останавливал излишне горячих, по его мнению, ораторов, – старый строй, власть которого во всем исходила сверху, приучил к тому, что люди, стоящие у власти, считали себя вправе наносить подчиненным оскорбления, вместо того, чтобы ограничиться спокойным и авторитетным указанием на неправильность его поступков», – продолжал С.А. Муромцев свою мысль. «Неужели же мы, представители русского народа, заняв положение в качестве органа государственной власти, будем подражать старым носителям власти?» – говорил он в одном из заседаний [20, с. 1575]. Отсюда же

следовало заявление С.А. Муромцева об обязанности каждого депутата считаться с принятыми Думой решениями: Так, когда один из депутатов, выступая с трибуны заявил, что Дума довольствуется «крохоборческими резолюциями», председатель, защищая ее авторитет, немедленно остановил депутата [20, с. 896, 1965, 1968]. Также он делает замечание выступающему, заявившему о пустых воззваниях [20, с. 1977]. Когда же депутаты пытались устроить обструкцию своим коллегам или членам правительства путем криков «довольно», стука и шикания, С.А. Муромцев останавливал их, в присущей ему спокойной манере разъяняя, что ему неизвестен такой способ прекращения прений [20, с. 1481].

Председатель пресекал, хотя и не всегда успешно, попытки взаимных оскорблений или резкие выпады депутатов против членов правительства вплоть до требований покинуть заседание Думы [20, с. 1479–1481]. Когда депутаты аплодисментами встречали выражения вроде «правительственные хулиганы», «правительство – враг народа», председатель делал замечания как ораторам, так и аплодирующим. При этом С.А. Муромцев заявлял: «Мы не имеем права оскорблять друг друга» [20, с. 1086, 1347]. На скандально известном заседании 19 июня 1906 года, когда депутаты Думы не дали говорить военному прокурору В.П. Павлову, С.А. Муромцев заявил, что, не выслушав представителя власти, имеющего по закону право голоса, Дума не сможет правильно оценить ситуацию и принять решение [20, с. 1481, 1485]. Однако порядок в зале не восстанавливался, шум не затихал, и председатель, решив предупредить скандал, закрыл заседание собственной властью, использовав разработанный им еще до избрания в Думу способ [6, л. 21], – он встал и покинул зал, заседание, естественно, прекратилось.

Эти действия С.А. Муромцева были направлены прежде всего на охрану думского права на запрос правительству. Он последовательно пресекал действия депутатов, которые пытались сорвать выступления представителей властей, считая, что они тем самым лишали Думу возможности принимать обоснованные решения. «Обращаю ваше внимание, – указывал С.А. Муромцев, – оратор отвечает не на вопрос отдельных членов Думы, воля которых слушать или нет, но отвечает на запрос Государственной Думы как таковой, ибо так говорит закон. Оратор желает быть выслушан в ответ на запрос Думы» [20, с. 1918]. Он напоминал, что уложение о Государственной Думе (ст. 40) предусматривает, что министры и другие правительственные лица имеют право по собственной инициативе выступать в Думе, и последняя по закону должна их выслушать. «Беспартийность, беспристрастная объективность спикера, – полагал С.А. Муромцев, – может быть выражена до конца только в том случае, если она не является тактической уловкой, приемом фракционной борьбы и следует из чувства справедливости, воплощая нравственную позицию председателя». Отвечая 30 июня 1906 года М.М. Ковалевскому, который от имени группы депутатов предложил ему подписать обращение к депутатам английского парламента, С.А. Муромцев в этой просьбе отказал, так как обращение исходило от группы депутатов, но не от Думы в целом. При этом он вполне резонно отметил: «Я просил бы выяснить, каким образом председатель Государственной думы может являться представителем одной группы? Председатель Государственной думы может являться только председателем Государственной думы» [20, с. 1858; 32, с. 307]. При этом депутаты Думы знали, что это не просто слова, а принципиальная позиция спикера. Авторитет председателя, в том числе сделанные им замечания в Думе, никогда не оспаривались. И не случайно Дума аплодисментами встретила заявление, сделанное С.А. Муромцевым 1 июня 1906 года: «Никаких протестов по поводу замечаний, делаемых председателем, никакой наказ не допускает, ибо эти замечания делаются в интересах сохранения достоинства Думы!» [20, с. 897].

Современники отмечали организаторский дар С.А. Муромцева, но не как лидера общественно-политического движения, а как мыслителя и законодателя. Это был внутренний организующий дар, создающий, вырабатывающий нормы права, в которых может



нормально протекать человеческое общежитие. Основой этих норм и принципов являлась свобода как предпосылка и как условие личного и общественного существования. Формы права – надежный защитник свободы, по убеждению С.А. Муромцева. Отсюда становится понятным его призыв, обращенный к Первой Думе: «Господа, соблюдение известных форм есть гарантия нашей свободы и наших прав; если мы не будем уважать форму в ходе наших суждений и решений, мы во многих случаях будем рисковать посягательством и на наши права и на нашу свободу!» [20, с. 62, 1575].

Форма, защищающая свободу и права парламентариев, вылилась в проект Наказа, подготовленный С.А. Муромцевым. Он был обсужден и доработан в специальной думской комиссии, но в Первой Думе на заседаниях 26 и 29 мая успели рассмотреть и одобрить лишь три первые главы. Оставшаяся часть труда в качестве материала для окончательной выработки Наказа перешла ко Второй Думе [33, с. 87]. С.А. Муромцев продолжил работу над Наказом и после роспуска Первой Думы в 1907 году, издав его под названием «Внутренний распорядок Государственной думы» [26]. В эту книгу вошли первые три главы, а также свод временных правил, которые были одобрены Думой, и проект остальных глав Наказа с соответствующими пояснениями автора. Однако не только работа С.А. Муромцева над Наказом вошла в основу думских процедур. Большое значение имеет общая совокупность его указаний и разъяснений по различным вопросам думского правотворчества, заложившая основы отечественной парламентской процедуры.

Однако несмотря на все усилия С.А. Муромцева, логика развития политической ситуации привела к решению императора о роспуске Первой Государственной Думы, что и произошло в ночь с 8 на 9 июля 1906 года.

Деятельность С.А. Муромцева на посту председателя Думы, стала венцом его политической карьеры. Изучение его работы в парламенте позволяет говорить о том, что он создал в парламентской жизни России образ уникального спикера, сумевшего благодаря своим личным качествам, высочайшему моральному авторитету у самых разных политических групп, представленных в Думе, не имея утвержденного регламента работы, сделать Думу потенциально работоспособной, не утонувшей в пучине митинговой стихии и не завязшей в паутине организационных вопросов. Особо следует отметить такую особенность его позиции в качестве председателя Думы как преднамеренный отказ от личного участия в решении политических вопросов, а также участие в думских прениях лишь в качестве организующего центра. Ему принадлежит главная заслуга в разработке и практическом применении Наказа, ставшего основой для работы Государственных Дум последующих созывов. Основываясь на своем понимании роли председателя в политической системе страны как безусловно надпартийной С.А. Муромцев не принял активного участия в переговорах о возможности участия представителей либеральных сил в составе коалиционного правительства и не использовал свои возможности для прямого контакта с императором во исполнение партийных целей. С позиций политиков начала XX века это был явный политический консерватизм, за что С.А. Муромцев позднее был назван «архаизирующим парламентарием», однако для российского либерала второй трети XIX века это был вполне осознанный, а, скорее всего, и единственный не вызывающий когнитивного диссонанса выход из возникающего конфликта интересов. На вопрос, чего в этот момент в фигуре первого спикера первого русского парламента было больше – консерватизма или либерализма, можно отвечать по-разному, но ясно одно, чем бы ни обосновывался выбор С.А. Муромцева, это не было политической конъюнктурой.

## Литература

1. *Шипов Д.Н.* Воспоминания и думы о пережитом. М., 1918.
2. *Кокошкин Ф. С.А.* Муромцев и земские съезды // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911.
3. ГАРФ. Ф. 575 (Муромцев Сергей Андреевич). Оп. 1. Д. 8 (Записка Муромцева С.А. о первом и втором общеземских съездах).
4. *Миллюков П. С.А.* Муромцев // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911.
5. *Шаховской Д.И.* Работа в земстве // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911.
6. РГИА. Ф. 1625 (Головин Федор Александрович (1867–1937), Председатель и депутат III Государственной Думы). Оп. 1. Д. 3 (Воспоминания Ф.А. Головина «Сергей Андреевич Муромцев»).
7. *Головин Ф.А. С.А.* Муромцев // Красный архив. 1933. № 3.
8. *Аронов Д.В.* Становление российского парламентаризма и французская парламентская традиция (конец XIX – начало XX века) // Современная российская государственность политико-правовые проблемы демократической трансформации: Материалы международной конференции. Орел: ОРАГС, 2003.
9. *Aronov D.* Le devenir du parlement russe et la tradition parlementaire française (fin du XIX siècle – début du XX siècle) // Известия ОрелГТУ: Экономика, управление, право. 2004. № 1.
10. Проект Основного и Избирательного законов в редакции С.А. Муромцева: Проект Основного и Избирательного законов в редакции С.А. Муромцева // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911. С. 384–406.
11. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. Т. 9: Российское законодательство X–XX вв. М., 1994.
12. Протоколы Центрального Комитета конституционно-демократической партии. 1905–1911 гг. Т. 1. М., 1994.
13. *Винавер М.М.* Недавнее. Париж, 1926.
14. *Кривонос М.А. С.А. Муромцев* // Политическая история России в партиях и лицах / сост.: В.В. Шелохаев (руководитель), Н.Д. Ерофеев, И.Е. Задорожнюк и др. М., 1994.
15. *Винавер М.* Муромцев адвокат и председатель Государственной думы // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911.
16. ГАРФ. Ф. 575 (Сергей Андреевич Муромцев). Оп. 1. Д. 34 (Записка С.А. Муромцева к Ледницкому А.Р. с обращением к друзьям и товарищам по заключению).
17. *Гессен И.В.* В двух веках: Жизненный отчет // Архив русской революции. Т. 21–22. М., 1993.
18. ГАРФ. Ф. 575 (Сергей Андреевич Муромцев). Оп. 1. Д. 9 (Запись по подсчету голосов при баллотировке по выборам председателя президиума Первой Государственной Думы, проведенная кн. Н.Н. Долго-руковым).
19. К десятилетию первой государственной Думы: Сб. статей перводумцев. Пг., 1916.
20. Государственная дума. Созыв 1. Сессия 1: Стенографический отчет. Т. 1. СПб., 1906.
21. *Пиленко А.* Русские парламентские прецеденты. Вып. 1. М., 1912.
22. Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911.
23. *Кизеветтер А.А.* Сергей Андреевич Муромцев. Председатель первой Государственной думы. М., 1918.
24. *Миллюков П.Н.* Воспоминания (1895–1917). Т. 1. М., 1990.
25. *Тыркова-Вильямс А.В.* Воспоминания. То, чего больше не будет. М., 1998.
26. Внутренний распорядок Государственной Думы. М., 1907.
27. *Набоков В.Д.* Первый председатель Государственной Думы // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911.
28. *Гредескул Н.А.* Первая Дума и ее председатель // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911.
29. *Винавер М.М.* Конфликты в Первой думе // Первая Государственная Дума. Вып. 1. Политическое значение Первой думы. СПб., 1907.
30. *Кизеветтер А.А.* На рубеже двух столетий. Прага, 1929.
31. *Извольский А.П.* Воспоминания. М., 1989.
32. *Котляревский С. С.А. Муромцев и думский распорядок* // Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911.
33. *Демин В.А.* Государственная дума России: механизм функционирования. М., 1996.

*Аннотация.* В статье рассматривается место и роль выдающегося русского юриста, политического деятеля С.А. Муромцева в становлении российской представительной власти, парламентской традиции. Анализируется его роль как в теоретической подготовке проекта регламента Государственной Думы (Наказа), так и в практике его воплощения в думской процедуре первого российского парламента.

*Ключевые слова:* С.А. Муромцев, Государственная Дума, либерализм, консерватизм, парламентская процедура.

Dmitry V. Aronov, PhD in History, Professor, Head, Law Doctrine History Department, Orel Turgenev State University. E-mail: aronovdv@mail.ru

Ivan M. Smirnov, MA in History; Lecturer, District Internal Affairs Operative and Investigation Activity Department, Orel Lukyanov Law Institute, Russian Ministry of Internal Affairs. E-mail: kadyj@yandex.ru

**Conservative Liberal or Liberal Conservative. S.A. Muromtsev at the Head of the First State Duma**

*Abstract.* In the article the authors examine the place and role of the prominent Russian lawyer and politician S.A. Muromtsev in the formation of Russian representative authority and parliamentary traditions. The authors analyze his role both in the theoretical preparation of the State Duma regulations project (“Nakaz”) and its practical realization in the procedures of the first Russian parliament.

*Keywords:* S.A. Muromtsev, State Duma, Liberalism, Conservatism, Parliamentary Procedure.



## **Премьер и Дума. Случай И.Л. Горемыкина**

«В Таврическом дворце мы спешно разместились на своих местах при содействии вылощенных молодых чиновников Государственной канцелярии. Заняли свои места и министры: впереди, с краю, маленький сутулый старичок Горемыкин с невыразительным лицом и с длинными белыми бакенбардами – совершенный Фирс из “Вишневого сада”, рядом с ним – красивый и изящный Столыпин, потом Коковцов, Щегловитов и другие», – таким запомнился только лишь назначенный председатель Совета министров [16, с. 423]. Его практически не замечали. Фигура премьера терялась на фоне больших событий того времени. Да и сам премьер, казалось бы, не замечал их. Сидя в Думе на отведенных министрам креслах, он не мог победить одолевавший его сон. Голова постепенно опускалась, бакенбарды ложились на лацканы сюртука – Горемыкин засыпал, изредка открывая глаза, когда ситуация в зале заседания особенно накалялась и депутатские выступления становились чересчур громкими. Тогда он подымал голову, обводил сонными глазами народных избранников и вновь засыпал. О нем в полный голос заговорили 13 мая 1906 года, когда премьер был вынужден выступить с трибуны Государственной думы: «Горемыкин выступил один только раз... Читал он ее [речь] глухим старческим голосом, без малейшей выразительности, запинаясь и делая паузы в ненадлежащих местах, так что даже сидевшие в первых рядах депутаты в этом невнятном бормотании могли расслышать лишь отдельные фразы» [16, с. 431].

В Таврическом дворце была очень плохая акустика. Не было слышно выступавших с тихим голосом и плохой дикцией. Горемыкин и не старался, чтобы кто-нибудь его услышал. Говорил он тихо и монотонно, повысил голос лишь однажды, отметив недопустимость отчуждения частновладельческих земель. Депутаты следили за речью премьера по заранее розданным экземплярам текста его выступления [4, с. 555]. «Невысокий, сгорбленный, с длинными, старомодными седыми баками, как носили дворецкие в барских домах, Горемыкин всем своим обликом олицетворял уходившую в прошлое сановную бюрократию. Говорить речи он, конечно, не умел, пожалуй, обиделся бы, если бы кто-нибудь заподозрил в нем претензию на красноречие. Горемыкин... просто читал по бумажке речь, вероятно, составленную для него кем-нибудь из секретарей. Его голос, его манеры, его слова и мысли – все было из другого мира» [24, с. 421].

Горемыкин производил схожее впечатление и на коллег по правительству. Казалось, ведомства под его руководством неизменно погружались в спячку. Сотрудник канцелярии Совета министров П.П. Менделеев вспоминал: «Это случилось в первые же дни его премьерства. Он поместился тогда в здании Министерства внутренних дел на Фонтанке около Цепного моста. Там же происходили заседания Совета. Приезжаю в третьем часу

*Соловьев Кирилл Андреевич*, доктор исторических наук, главный научный сотрудник Института российской истории Российской академии наук. E-mail: kirillsol22@yandex.ru



дня. Вхожу в приемную. Тишина полная. Одни курьеры. Ни служащих, ни представляющих, ни просителей. Сонное царство. Это после с утра до вечера переполненных разнообразным людом приемных зал Витте. В довершение всего курьер шепчет, что мне лучше было бы приехать попозже, так как Его Высокопревосходительство собирается прилечь отдохнуть и не велели никого принимать. Уехал, оставив привезенные дела для передачи Ивану Логиновичу, когда они изволят восстать от дневного сна» [13, с. 212].

Горемыкина вспоминали дремавшим и спящим, безразличным наблюдателем бурных событий 1906 года. Он будто был живым воплощением старого порядка, беспомощно взирающим за ускользавшим из рук временем. В.И. Гурко, бывший на тот момент товарищем министра внутренних дел, охарактеризовал главу правительства как апатичного реакционера, едва ли способного верно оценить вызовы времени, огромное значение новых правовых институтов [4, с. 538]. По воспоминаниям министра иностранных дел А.П. Извольского, в кресле председателя Совета министров Горемыкин откровенно скучал. Коллеги по правительству, настаивавшие на принятии чрезвычайных мер, вызывали его ироничную усмешку [6, с. 115]. Депутатов же Думы он просто игнорировал, заявив, «что даже не сделает им [депутатам – К.С.] чести рассуждать с ними, но будет поступать так, как будто их не существует» [6, с. 109]. Впоследствии министр финансов В.Н. Коковцов писал о легко читаемом на лице Горемыкина чувстве брезгливости, когда речь заходила о Думе [9, с. 148–149]. В начале июля 1906 года премьер загадочно молчал, когда вставал вопрос о деятельности народного представительства [9, с. 173]. Он прекрасно знал, что дни существования Первой Думы уже сочтены.

Горемыкин был весьма осторожен в разговорах с коллегами. Он не слишком им доверял, зная, что в российских условиях объединенное правительство – правовая утопия. Соответствующим образом он оценивал и свою роль в качестве премьер-министра. Горемыкин не полагался на солидарность в правительстве. Ему не раз приходилось жаловаться царю на разногласия среди министров, которые конфликтовали даже по ничтожным вопросам. Более того, премьер был невысокого мнения о руководителях ведомств [3, л. 18]. И в самом правительстве с такой оценкой дел вполне соглашались. Министр иностранных дел А.П. Извольский по этому поводу говорил: «Кабинет Горемыкина – сходбище ничтожных людей, которые ожидают событий, но не в состоянии ни их предвидеть, ни их направлять» [20, с. 529–530].

Беспорядочность работы правительства сказывалась во всем: даже в характере заседания Совета министров. Собравшись вместе, руководители ведомств никогда не рассаживались за столом. Министры располагались в разных концах комнаты. Заседания правительства скорее напоминали салонную беседу. К началу работы многие министры опаздывали. Более всех в этом отношении выделялся А.П. Извольский. Когда все же министр иностранных дел приходил на заседание, он почему-то неизменно садился на стул лицом к спинке [4, с. 553]. Весьма информированный корреспондент газеты «Речь» Л.М. Клячко писал, что в ходе правительственных совещаний Горемыкин никогда не спорил, никому не возражал и ничего не предлагал. Он сидел почти неподвижно. Каждое его слово становилось событием [8, с. 23].

За кулисами политики Горемыкин смотрелся совсем иначе, чем на авансцене. Престарелый, полусонный, флегматичный министр сам подобрал себе кабинет, настаивая на избранных им кандидатах. Его выдвигателем был П.А. Столыпин [15, с. 88]. Горемыкин добился увольнения министра иностранных дел В.Н. Ламздорфа [4, с. 538] и назначения Н.К. Шауфуса министром путей сообщений [9, кн. 1, с. 155].

Важнее, конечно, другое: у Горемыкина было собственное видение политических процессов. Он полагал, что правительство – это царь. Министры – лишь исполнители его воли [9, кн. 1, с. 180]. Они не могли претендовать на самостоятельную политическую роль,

а Совет министров не был парламентским кабинетом. Это «непосредственный орган действия верховной власти и исполнитель ее предначертаний». Не следовало поддаваться обману. Дума будто бы боролась с правительством, на самом деле имея в виду императора. Депутаты просто не смели его критиковать. Зная об этом, министры не имели права отступать и уступать. Ведь в Таврическом дворце решался вопрос не об их портфелях [3, л. 18–20]. В рамках этой концепции совместная работа Думы и правительства была в принципе невозможна. Надо было решать вопрос не об общей программе действий, а о тактике выживания: «Она [Дума – К.С.] будет заниматься одной борьбой с правительством и захватом у него власти, и все дело сведется только к тому, хватит ли у правительства достаточно силы и умения, чтобы отстоять власть в тех невероятных условиях, которые созданы этой невероятной чепухой, – управлять страной во время революционного угара какой-то пародией на западноевропейский парламентаризм» [9, кн. 1, с. 149].

Из этого отнюдь не следует, что Горемыкин был сторонником прежнего порядка вещей и предлагал «отыграть» ситуацию назад. Так, премьер-министр высказался за необходимость объединенного правительства. Только консолидированная исполнительная власть могла представлять императора в стенах Государственной думы. Кроме того, эффективно работающее правительство – насущная потребность в условиях бюрократической неразберихи, характерной для России. Столь плачевное положение вещей сложилось не в 1905 году, а существенно раньше, однако при новых обстоятельствах застарелые болезни стали намного опаснее. «В настоящем своем виде вся наша правительственная организация представляется сложным, пестрым и иногда неуклюжим наслоением учреждений и властей, наследием протекшего со времени реформ Александра I столетия, в течение которого эти учреждения создавались, переделывались и нагромождались одно на другое без достаточного согласования, под влиянием разнородных потребностей государственного управления. Пока не существовало созданных ныне представительных законодательных учреждений, правительство могло действовать с таким несовершенным аппаратом, но ныне он становится решительно непригодным» [3, л. 21]. Говоря об этом, Горемыкин имел в виду революционные потрясения 1905 года и надвигающиеся катаклизмы 1906 года. Ведь пока еще никто не знал, что революционная волна пошла на спад. Победить революционную стихию, не поддаваться давлению обстоятельств, оставаться на вершине может лишь дееспособная, а значит, консолидированная власть [3, л. 21 об.].

Об этом Горемыкин писал императору в своей записке от 19 апреля 1906 года, поданной за несколько дней до его назначения главой правительства. Государственный деятель несомненно консервативного направления был против возвращения к дореформенным временам: нельзя свернуть конституционный эксперимент в России, если он уже начат. «Мысль об участии народных представителей в законодательной деятельности правительства успела пустить во всех слоях русского народа глубокие корни, недоверие и даже ненависть к чиновничьему строю управления настолько всеобщие и болезненные, что монархической власти угрожала бы серьезная опасность, если бы сделаны были шаги, оправдывающие предположения о том, что с народным представительством намерены покончить или сузить его до пределов призрачности» [3, л. 22 об.]. По этой причине правительство должно было выстроить стратегию с учетом принципиально новых обстоятельств: неминуемости Государственной думы [3, л. 23 об.].

При этом депутатам не следовало во всем потакать. Горемыкин не сомневался, что народные избранники первого созыва очень скоро проявят свою «деловую неспособность». Он предрекал бесплодные прения, дерзкие выходки и даже беспорядки среди населения. Казалось бы, в распоряжении исторической власти было элементарное средство – распустить Думу. Горемыкин предлагал с ним не спешить. Подобно многим другим, он опасался катастрофических последствий разгона депутатов. «К этой мере



придется прибегнуть лишь в том случае, если Дума узурпирует не принадлежащую ей власть и обратиться в Учредительное собрание. Таких действий, конечно, допускать нельзя ни под каким предлогом». И все же Горемыкин не верил в подобное развитие ситуации. Он видел в кадетях хитрых политиков, которые изберут осторожную, но вместе с тем чрезвычайно опасную для правительства тактику. Думское большинство не пойдет на бессмысленный штурм власти, а займется организацией «тайного подкопа» [3, л. 24]. «При таком обороте дела надо дать Думе самой похоронить свой престиж в народном сознании и обнаружить свое бессилие. Такое положение может представить известную опасность, но эта опасность будет меньше той, которую представило бы распускание Думы с ореолом жертвы политической реакции». Так или иначе, Горемыкин предлагал не затягивать первую сессию. Думу следовало распустить на каникулы спустя шесть недель после ее открытия. Депутатов надо было вновь созвать в Петербург лишь для обсуждения государственного бюджета [3, л. 25]. По мысли Горемыкина, правительству следовало ждать. Надо было предоставить Думе шанс похоронить собственный престиж. Тогда ее можно было без особого риска распустить. Если же депутаты вопреки ожиданиям заняли бы более радикальную позицию – и правительству пришлось бы продемонстрировать решительность.

Так и случилось. Ожидания Горемыкина не оправдались. Дума оказалась более революционной. К началу июля 1906 года в правительстве сложилось убеждение, что следовало поспешить с роспуском депутатов. Однажды июльским утром обер-прокурор Св. Синода А.А. Ширинский-Шихматов, государственный контролер П.Х. Шванебах и товарищ министра внутренних дел В.И. Гурко оказались на квартире Горемыкина. Они упрашивали премьера пойти на давно ожидаемый шаг. Министры были взволнованы. Горемыкин почти не обращал на них внимания. Он завтракал, скужающим взглядом окидывая непрошенных гостей. «Ничто не действовало, – вспоминал В.И. Гурко, – Горемыкин был невозмутим... равнодушие и мертвенность Горемыкина меня бесили, и мне страстно захотелось его так или иначе растормошить.

– Иван Логгинович, – обратился я к Горемыкину, – вы видите, что там? – сказал я, с нарочитой живостью указывая окно.

– А где, что? – всполошился Горемыкин, очевидно, предполагая, что с улицы грозит какая-то опасность...

– Да там, напротив.

– Что же напротив?

– Да Инженерный замок.

– Ну, так что же? – спросил несколько успокоившийся Горемыкин.

– А то, что если бы то, что совершилось в этом замке 11 марта 1801-го года... было отложено на 12 марта, то оно вовсе бы не совершилось, ибо в это время у петербургской заставы был уже выписанный императором Павлом Аракчеев, и он сумел бы разрушить планы заговорщиков. Точно то же и с Государственной Думой. Сегодня, допустим, ее можно разогнать. Возможно ли это будет через неделю – неизвестно.

– Вы правы, – сказал еще не успевший впасть в свое невозмутимое спокойствие Горемыкин» [4, с. 567].

Заседания Совета министров практически всегда назначались на поздний вечер. Так случилось и 7 июля 1906 года. Министры собрались в восемь часов вечера. Они ждали Горемыкина. Тот был вызван в Царское Село. В Петербург он вернулся около девяти вечера. Он пришел в приподнятом настроении. Сообщил всем присутствовавшим, что вопрос о роспуске Думы решен. Соответствующий Манифест будет опубликован 9 июля. Сам Горемыкин увольнялся с давно тяготившей его должности [9, кн. 1, с. 185]. В половине десятого вечера прибыл П.А. Столыпин уже в новом качестве – председателя Совета

министров<sup>1</sup>. Впоследствии Столыпин подчеркивал, что ему постоянно приходилось иметь дело с «давлениями и влияниями» высших сфер. Все началось тогда, 7 июля, когда только что назначенному премьеру пришлось переубеждать министра императора двора барона В.Б. Фредерикса, что роспуск Думы – еще не конец династии [9, кн. 1, с. 186]. Впрочем, и среди министров единомыслия не было. А.П. Извольский, П.М. Кауфман, В.Н. Коковцов видели большую опасность в роспуске Думы: «Он неминуемо обозначил бы собою явный разрыв правительства с населением, без поддержки которого немыслима между тем никакая созидательная работа, а, следовательно, невозможно и действительное успокоение страны» [17, с. 34–35]. Некоторые из членов правительства были даже не против формирования кабинета с участием думцев [17, с. 36–37]<sup>2</sup>. Правда, теперь дискуссии по этому поводу были уже бессмысленными. Решение было принято. Утром следующего дня министры расходились по домам в возбужденном состоянии. Страшные события предрекал В.Н. Коковцов: «О бирже я не говорю, на бирже будет полный крах. Но что будет в России, что будет в Санкт-Петербурге». Олимпийское спокойствие сохранял морской министр А.А. Бирилев. Он лишь презрительно пожимал плечами: «Что за вздор. А вот пусть попробуют, приведу из Кронштадта несколько флотских экипажей и всех на штыках разнесем». Как ошибались все министры. Столица 9 июля оставалась в целом спокойной, а флотский экипаж как раз взбунтовался [11, с. 125].

В Петербурге шло передвижение войск, что внушало оправданные опасения некоторым депутатам [25, с. 207–208]. В Царском Селе продолжали сомневаться. Горемыкин оставался решительным. Он не уставал повторять: «Нужна только твердость». Ему возражали военные, предрекая народные волнения. Он все возражения парировал: «Народ не тронется, и если революционная чернь пойдет на Петергоф, то уж, конечно, назад не вернется» [23].

Последний день премьерства выдался особенно трудным. И.Л. Горемыкин вернулся домой поздно вечером. Перед сном он попросил своего камердинера ни в коем случае его ночью не будить, что бы ни случилось. Бывший глава правительства хорошо знал Петербург и его обитателей. Ночью на квартире Горемыкина был фельдъегерь с пакетом от императора. Однако никто хозяина не будил, а в это время в столицу стягивались войска и в типографиях печатался манифест о роспуске Думы. Утро Горемыкин начал с чтения газет. Убедившись, что царский манифест опубликован, он мог вскрыть конверт, присланный из Царского Села. Только тогда Горемыкин доподлинно узнал, что император просил повременить с роспуском. Но было уже поздно. Дума была разогнана [1, с. 286; 2, с. 419; 4, с. 571; 5, с. 176; 7, с. 167; 9, кн. 1, с. 192; 10, с. 125–126; 12, с. 71; 14, с. 399; 18, с. 96; 22, с. 15]. Это, конечно, исторический анекдот. Видимо, никогда не станет известным, насколько ему стоит доверять. Однако его так часто повторяют авторы дневников и мемуаров, что все же, наверное, стоит воспроизвести этот замечательный эпизод из политической жизни России начала XX века. Он по крайней мере свидетельствует, как колебалась верховная власть накануне 8 июля 1906 года, как многое зависело от случайных обстоятельств и вроде бы «случайного» человека во главе правительства – И.Л. Горемыкина.

Он мог казаться случайным депутатскому большинству. Конечно, Горемыкин таковым не был. Опытный чиновник и царедворец – он многое знал и о многом имел собственную точку

<sup>1</sup> В июле 1906 года П.А. Столыпин объяснял А.И. Гучкову, что роспуск Думы был вынужденной мерой со стороны властей, объяснявшейся не столько низкой работоспособностью этого состава нижней палаты, сколько ее деструктивной деятельностью. По мнению премьер-министра, она вносила брожение в широкие общественные круги и, что было наиболее опасно, в армию. Таким образом, дальнейшая работа Думы угрожала самому правопорядку [19, л. 59].

<sup>2</sup> Тем не менее большинство членов правительства высказывалось за скорейший роспуск Думы, считая, что ее дальнейшая деятельность угрожает самому существованию государства [17, с. 38–39].



зрения. 19 июля 1906 года бывший премьер-министр подал императору новую записку. Он подводил итоги своей кратковременной работы на посту главы правительства и делал прогнозы на будущее. Горемыкин был вынужден признать, что его первоначальный прогноз не сбывался: революционную Думу пришлось распустить. Вместе с тем перед правительством стояла задача выработать стратегию взаимодействия с новым созывом Думы, так как вернуться к прежним, дореволюционным, временам было уже невозможно. Такого рода реакционная политика была чревата масштабной дестабилизацией [3, л. 11]. Однако «во всяком случае в расчет надо принимать наихудшие условия и, с такой точки зрения, следует допускать, что новый состав Думы может быть хуже распущенного ныне – в том смысле, что революционные элементы будут в нем многочисленнее нынешнего» [3, л. 12]. Правительству придется вновь разогнать депутатов и реформировать избирательное законодательство, чтобы гарантировать более или менее предсказуемое законодательное собрание [3, л. 12 об.].

В этой связи возникал непростой вопрос: как утвердить новый закон, который должен быть принят вопреки действующему праву. «Сущность дела в том, что, каков бы ни был новый избирательный закон, если он будет издан без обсуждения и согласия народных представителей, он не будет принят страной в том смысле, что страна не подчинится ему нравственно и сознательно, а в этом вся сила такого закона» [3, л. 12 об. – 13]. Горемыкин полагал необходимым созвать Земский собор лишь с единственной целью – принять новое положение о выборах. «Созыв такого собора, если он будет сделан соответствующим народному сознанию способом, опасности не представляет. Напротив, если он произойдет в должном единении воли царской с желаниями народными, он высоко поднимет обаяние власти царской и надолго обеспечит внутренний мир России» [3, л. 13]. По мысли бывшего премьера, новый документ, возможно, и не идеальный, будет составлен именно на Земском соборе, что придаст законодательному положению должную легитимность.

Горемыкин предложил реформировать Государственный совет, который, по его мнению, не справлялся с поставленными перед ним задачами. Он в силу своего положения должен был способствовать стабилизации политической системы. Само наличие Государственного совета должно было препятствовать прямому столкновению Думы и правительства. Если Дума представляла народные интересы, Государственный совет – державные. Он в своих решениях должен был исходить из «высших потребностей государственного бытия» [3, л. 14 об.]. Так должно было быть, но так не было. «Причины этому лежат, как бы это не казалось странным, в составе членов Совета по назначению» [3, л. 15]. В реформированный Государственный совет были автоматически включены все его члены, утвержденные в должности еще до 1906 года. При этом все позабыли, что они были назначены в совсем другое учреждение, которое выполняло иного рода задачу. Естественно, они даже не поняли, в чем заключалась стоявшая перед ними цель. «Они не сочли себя солидарными с действиями верховной власти государственного управления, представителями правительства в Совете, а усвоили себе, каждый в соответствии со своими политическими взглядами, не согласованное с потребностями государственными положение» [3, л. 15]. Вместо того чтобы придать устойчивость системе, Государственный совет ее дестабилизировал. Он стал генератором случайностей. Его члены пытались соответствовать обстоятельствам, с очевидностью склоняясь в пользу Думы. Горемыкин полагал такую ситуацию нестерпимой. «Невозможно допустить такое положение, чтобы верховная власть назначала в Государственный совет половину его членов для того, чтобы не только не встретить в ней той опоры, которую она признает нужной, а для того, чтобы при участии этих членов образовалось в Совете оппозиционное большинство» [3, л. 16 об.]. Дабы такого больше не случилось, следовало в дальнейшем тщательно отбирать членов Совета, а его председатель должен был находиться в тесном взаимодействии с правительством [3, л. 17].

Горемыкинская конструкция власти может показаться противоречивой. Вроде бы премьер был сторонником объединенного правительства, но в то же время отказывал ему

в самостоятельной политической роли. Председатель Совета министров не скрывал своей брезгливости в отношении Думы и при этом ратовал за ее сохранение. Эти нестыковки вполне органичны для бюрократического взгляда на политические процессы. В рамках такого понимания политическая система заключала в себе известный компромисс. С одной стороны, структура управления, осуществляемого бюрократией и «освященного» самим фактом наличия царской власти, оставалась неизменной. С другой – частью политической конструкции становились представительные учреждения, отнюдь не декоративные по своим полномочиям. Четко разводя политику и управление, Горемыкин рассчитывал на складывание *modus vivendi* старого и нового. В этом сказывался характерный для бюрократии стиль мышления: правительство должно уметь работать в разных «регистрах», вовремя их переключая. При таких обстоятельствах функционирование Думы, например, не противоречило особым охраняемым положениям и чрезвычайным полномочиям местной администрации.

О Горемыкине периодически вспоминали. Наконец, в 1914 году он вновь возглавил правительство. При этом сам Горемыкин весьма иронически оценивал собственную персону: «Я напоминаю старую енотовую шубу, которая давно уложена в сундук и засыпана камфарою, и совершенно недоумеваю, зачем я понадобился; впрочем, эту шубу так же неожиданно уложат снова в сундук, как вынули из него» [9, кн. 2, с. 267]. Он председательствовал, как и раньше. По воспоминаниям А.Н. Наумова, «Горемыкин был скуп на слова. В Совете министров Иван Логгинович производил на меня впечатление человека, который готов внимательно слушать прения, но вместе с тем думает про себя свою собственную думушку. Думушкой этой он делился лишь с одним своим государем, настраивая Его Величество следовать его, Горемыкина, взглядам и советам» [15, кн. 2, с. 356]. По оценкам Наумова, Горемыкин практически не влиял на кадровые назначения [15, кн. 2, с. 358]<sup>1</sup>. Многие полагали, что подлинным премьером был главноуправляющий землеустройством и земледелием А.В. Кривошеин. Казалось, что Кривошеин должен, наконец, встать во главе правительства, когда «почтенный старец окончательно рассыплется». По словам министра финансов П.Л. Барка, Кривошеин был «душой» Совета министров [21, с. 425]. Кокцов считал его «серым кардиналом», для которого фигура Горемыкина была полезной «ширмой» [9, кн. 2, с. 266]. Этой точки зрения придерживались и многие депутаты, предпочитавшие вести переговоры с Кривошеиным, а не Горемыкиным [8, с. 48].

Иногда может возникнуть соблазн изучать деятельность Горемыкина, отталкиваясь от того, что мы знаем о его втором премьерстве. Едва ли это верно. За восемь лет он не помолодел. Но главное, пожалуй, другое: за эти восемь лет очень изменилась страна. Дума стала неотъемлемой частью политической системы, депутаты – завсегдаемыми кулуаров власти. Бюрократия приравнивалась к взаимодействию с ними, меняясь по ходу дела. К 1914 году стратегия Горемыкина безнадежно устарела. Он не ставил политических задач перед правительством в то время как Четвертая Дума требовала от Совета министров именно политической повестки. Горемыкин был вполне последователен и предсказуем. Он продолжал соединять несоединимое: самодержавие и конституцию, объединенное правительство и царскую власть, вмешивавшуюся во все дела управления страной. В рамках традиционной бюрократической логики все эти противоречия успешно снимались, благодаря умелой тактике и удачной редактуре. Проблема не в том, какой линии поведения Горемыкин придерживался, а в том, что именно его назначили премьер-министром. Как раз это есть лучшее свидетельство настроений верховной власти, которая втайне надеялась, что ответ, данный ею 17 октября 1905 года, не был окончательным.

<sup>1</sup> Так, по сведениям Ю.А. Искуля, П.Н. Игнатьев был назначен министром народного просвещения с подачи А.В. Кривошеина [21, с. 425]. П.Л. Барк стал министром финансов по инициативе кн. П. Мещерского [9, кн. 2, с. 243].



## Литература

1. *Бельгард А.В.* Воспоминания. М., 2009.
2. *Богданович А.В.* Три последних самодержца. М., 1990.
3. *Горемыкин И.Л.* Записки Николаю II // ГА РФ. Ф. 543. Оп. 1. Д. 520.
4. *Гурко В.И.* Черты и силуэты прошлого: Правительство и общественность в царствие Николая II в изображении современника. М., 2000.
5. *Джунковский В.Ф.* Воспоминания: в 2 т. М., 1997. Т. 1.
6. *Извольский А.П.* Воспоминания. М., 1989.
7. *Киреев А.А.* Дневник: 1905–1910 гг. М., 2010.
8. *Клячко Л.М.* Повести прошлого. Л., 1929.
9. *Коковцов В.Н.* Из моего прошлого: Воспоминания, 1903–1919: в 2 т. М., 1992. Кн. 1–2.
10. [*Крыжановский С.Е.*]. Воспоминания: Из бумаг С.Е. Крыжановского, последнего государственного секретаря Российской империи. СПб., 2009.
11. *Крыжановский С.Е.* Заметки русского консерватора // Вопросы истории. 1997. № 3.
12. *Курлов П.Г.* Гибель императорской России. М., 1991.
13. *Менделеев П.П.* Свет и тени в моей жизни. Обрывки воспоминаний: 1864–1933. М., 2017.
14. *Миллюков П.Н.* Воспоминания: в 2 т. М.: Современник, 1990. Т. 1.
15. *Наумов А.Н.* Из уцелевших воспоминаний. 1868–1917: в 2 кн. Нью-Йорк, 1955. Кн. 1–2.
16. *Оболенский В.А.* Моя жизнь и мои современники: Воспоминания, 1869–1920: в 2 т. М., 2017.
17. Особые журналы Совета министров царской России. 1906 год. Ч. I. М., 1982.
18. Падение царского режима: Стенографические отчеты допросов и показаний, данных в 1917 г. Чрезвычайной следственной комиссии Временного правительства / под ред. П.Е. Щеголева. М.: Госиздат, 1927. Т. 7.
19. Письмо А.И. Гучкова М.И. Гучковой // ГА РФ. Ф. 555. Оп. 1. Д. 670. Ч. 2.
20. *Половцов А.А.* Дневник, 1893–1909. СПб., 2014.
21. Представительные учреждения Российской империи в 1906–1917 гг.: Материалы перлюстрации Департамента полиции. М.: Политическая энциклопедия, 2014.
22. *Рейн Г.Е.* Из пережитого: в 2 т. Берлин, 1938. Т. 2.
23. Речь. 1914. 2 февраля. № 32.
24. *Тыркова-Вильямс А.В.* То, чего больше не будет. М., 1998.
25. *Френкель З.Г.* Записки и воспоминания о пройденном жизненном пути. СПб., 2009.

*Аннотация.* Статья посвящена позиции председателя Совета министров И.Л. Горемыкина относительно характера взаимодействия Думы и правительства, а также перспектив представительных учреждений в Российской империи. Вопреки устоявшимся представлениям – как у современников изучаемых событий, так и у исследователей, у Горемыкина была своя стратегия сотрудничества с депутатским корпусом, которой он по возможности следовал при принятии тех или иных политических решений. Его синкретическая система взглядов была естественна для представителей высшей бюрократии, склонных к технологическому решению принципиальных вопросов.

*Ключевые слова:* Государственная дума, Совет министров, политический кризис, И.Л. Горемыкин.

Kirill A. Solovyov, PhD in History, Senior Researcher, Institute of Russian History, Russian Academy of Sciences. E-mail: kirillsol22@yandex.ru

### Prime-Minister and Duma. Case of I.L. Goremykin

*Abstract.* The article is devoted to the views of the president of the Council of ministers I.L. Goremykin on the nature of cooperation of Duma and government, and on the perspectives of the legislative institutes in Russian Empire. Despite the popular opinion both of the contemporaries of the researched events and the nowadays researchers, Goremykin had his own strategy of cooperation with the deputative corps that he followed when making political decisions. His syncretic system of views was intrinsic for the higher bureaucracy inclined to make technological decisions of principle questions.

*Keywords:* State Duma. Council of Ministers, Political Crisis, I.L. Goremykin.

## **Либерально-консервативные и либеральные взгляды на народное представительство начала XX века и их отражение в законодательстве 1905–1906 годов**

Примерно с середины 1870-х годов в общественно-политической мысли России идея народного представительства становится весьма популярной. За его создание выступали представители всех течений, кроме части консерваторов и анархистов. В начале XX века эти стремления усилились. Особенно решительными сторонниками представительства были либералы и либеральные консерваторы.

Небольшое отступление для обоснования терминологии. Как известно, основной ценностью либерализма является индивидуальная свобода. В то же время в России XVIII – начала XX века целый ряд публицистов и общественно-политических течений, выступая за либеральные преобразования в том или ином объеме, видели их цель в укреплении государства, преодолении отсталости, подчинении правительства интересам высших классов и др. В литературе эти деятели и течения нередко признаются либеральными, но, по мнению автора, их следует признать либеральными консерваторами, так как они либеральными методами стремились добиться консервативных целей. В начале XX века либеральными консерваторами являлись октябристы (кроме некоторых представителей левого крыла) и их предшественники (также за исключением части левых).

Настроение либералов и либеральных консерваторов начала XX века хорошо выражает статья известного правоведа и бывшего городского головы Москвы Б.Н. Чичерина (очень умеренного либерала, относимого некоторыми авторами к консерваторам) «Россия накануне двадцатого столетия» (1900). В ней говорилось: «Законный порядок никогда не может упрочиться там, где все зависит от личной воли и где каждое облеченное властью лицо может поставить себя выше закона, прикрыть себя высочайшим повелением. Если законный порядок составляет самую насущную потребность русского общества, то эта потребность может быть удовлетворена только переходом от неограниченной монархии к ограниченной. В этом и состоит истинное завершение реформ Александра II. Иного исхода для России нет» [1, с. 164].

Чичерин был противником «деспотизма большинства» и предлагал создать двухпалатный парламент с правом утверждения законов и принятия бюджета. Нижнюю палату могли составить выборные от губернских земств (2–3 от губернии), верхнюю – Государственный совет при условии назначений в него не «по чину». Чичерин считал высшей ступенью конституционной монархии формирование правительства парламентским большинством, однако признавал его применимым не везде, а лишь в странах с сильными партиями и стабильным общественным мнением.

Чуть раньше (1898) в третьей части «Курса государственной науки» Чичерин доказывал, что абсолютная монархия позволяет успешно проводить радикальные реформы (в

том числе либеральные – вроде отмены крепостного права), однако слабо обеспечивает эволюционное развитие гражданской свободы. Также публицист считал российское общество готовым к участию в политической власти, ссылаясь на успешную деятельность местного самоуправления [2, с. 111, 116].

Сразу после вступления на престол Николая II в 1894–1895 годах девять губернских земств по инициативе конституционалистов во главе с ветераном земского либерального движения И.И. Петрункевичем (еще в 1879 году выступавшим за созыв Учредительного собрания [3, с. 130–132]) подали адреса с требованием создания общегосударственного представительства на основе земств («доступа голоса земств к престолу»). В составленной группой Петрункевича нелегальной брошюре «Адреса земств 1894–1895 гг. и их политическая программа» содержались требования, в частности, о включении в состав Государственного совета одного представителя от каждого губернского земства и созыве Земского собора [3, с. 158, 161–162]. Как известно, Николай II в ответ заявил о «бесмысленных мечтаниях об участии представителей земств в делах внутреннего управления».

В начале XX века в связи с нарастанием революционного кризиса выступления в пользу создания представительной власти усилились. Толчком к соответствующей активности либеральных консерваторов и либералов стал изданный 18 февраля 1905 года по инициативе санкт-петербургского генерал-губернатора Д.Ф. Трепова указ о возложении на Совет министров рассмотрения предположений, касающихся усовершенствования государственного порядка. Он предоставлял право частным лицам и учреждениями представлять на имя императора «виды и предположения по вопросам, касающимся усовершенствования государственного благоустройства и улучшения народного благосостояния» [4, с. 20].

В частности, представители поместного дворянства и крупного бизнеса поддержали введение представительства при условии предоставления им соответственного господствующего или влиятельного положения в нем [5, с. 36–40].

В отличие от XIX века, в начале двадцатого столетия идея созыва Земского собора совсем не встречала поддержки либералов и разделялась лишь некоторыми либеральными консерваторами. В мае 1905 года московский финансист и общественный деятель А.И. Гучков предложил императору созвать Земский собор для убеждения народа в необходимости продолжения войны [6, с. 153]. Подобные проекты также выдвигались отдельными органами печати, дворянскими и земскими собраниями, городскими думами [7].

Позиция основной части либеральных консерваторов была иной. В апреле 1905 года была опубликована записка меньшинства земских съездов, составленная московским помещиком и бывшим (1893–1904) председателем московской губернской земской управы Д.Н. Шиповым и смоленским помещиком и директором пансиона московского дворянства О.П. Герасимовым с участием московского губернского предводителя дворянства кн. П.Н. Трубецкого, городского головы Москвы кн. В.М. Голицына, орловского губернского предводителя дворянства М.А. Стаховича, директора Московских высших женских курсов историка В.И. Герье, сычевского уездного предводителя дворянства Н.А. Хомякова и московского помещика кн. Г.Г. Гагарина [8, с. 4].

В документе для устранения «обособленности царя от народа» и «созданного бюрократией ограничения самодержавной царской власти» [8, с. 7] предлагалось заменить бюрократический Государственный совет выборным Государственным земским советом, являющимся частью системы реформированного земского самоуправления. Он должен был включать 507 членов – 372 от 50 губерний Европейской России, по 36 от Польши и Кавказа, 30 – от Средней Азии, 23 от Сибири с Дальним Востоком и 10 – от Финляндии, избираемых по норме 1 член от 250 тыс. жителей губернскими земскими собраниями и городскими думами крупных городов по пропорциональной системе. Земства в свою очередь



должны были избираться на основе небольшого имущественного или налогового ценза с участием общинного крестьянства.

На Совет предлагалось возложить рассмотрение законопроектов, бюджета и отчетов о его исполнении с сохранением у него совещательных прав, предоставить ему право законодательной инициативы (с разработкой законопроектов правительством) и запросов министрам при сохранении их ответственности перед монархом. Докладывать заключения Совета императору должен был его председатель, утвержденный монархом из числа выдвинутых Советом кандидатов. Подчеркивалась необходимость непосредственного рассмотрения государем предложений Совета и неприемлемость бюрократической верхней палаты.

Позиция основной части либералов была значительно более радикальной. С самого начала века требование постоянного законодательного представительства стало основой их программы.

В частности, в программном заявлении «От русских конституционалистов» (1902), написанном историком и публицистом П.Н. Милюковым с участием других либеральных деятелей, «центральной потребностью» объявлялось создание «бессловного народного представительства в постоянно действующем и ежегодно созываемом верховном учреждении с правами высшего контроля, законодательства и утверждения бюджета». Политические свободы, гражданское равенство и личная неприкосновенность трактовались скорее как средство, обеспечивающее выражение представительством «мысли и воли страны» [9, с. 31].

В этом же документе объявлялась невозможной разработка преобразования высшей бюрократией, в среде которой якобы действовал «естественный подбор» наизнанку, «подбор крупных честолюбив и мелких умов, разнузданных личных appetитов и полнейшего общественного индифферентизма». Созыв Учредительного собрания посредством «выборов ad hoc» также признавался неудобным из-за неизбежности «правительственного давления» и «трудноопределимого настроения непривычных к политической жизни общественных слоев». Разработку конституции предлагалось возложить на собрание представителей земств, дум крупных городов и университетов с правом избрания любых общественных деятелей [9, с. 35–36].

В соответствии с этими идеями II съезд земских деятелей в ноябре 1904 года большинством голосов потребовал «безусловного участия народного представительства, как особого выборного учреждения, в осуществлении законодательной власти, в установлении государственной росписи доходов и расходов и в контроле за законностью действий администрации» [9, с. 51].

В апреле 1905 года на совещании земцев в Москве было принято требование о создании двухпалатного парламента. Одна палата должна была избираться всеобщим, равным, прямым и тайным голосованием, другая – демократизированным местным самоуправлением [10, с. 125]. В мае Земский съезд принял адрес с требованием немедленного созыва народных представителей, «избранных равно и без различия всеми подданными» с правом «в согласии с царем» решить вопрос о мире и «установить обновленный государственный строй» [6, с. 153].

Санкт-Петербургское губернское земское собрание в мае 1905 года одобрило проект создания представительства в составе 600 депутатов, избранных на три года от губерний пропорционально численности населения косвенным голосованием по системе земских выборов 1864 года, а также от крупных городов.

Представительное собрание должно было рассматривать законопроекты, бюджет, предположения о займах, о строительстве железных дорог и железнодорожные тарифы, а также отчеты министров. Предлагалось предоставить ему права законодательной

инициативы и запросов министрам «по всем делам управления», а также всеподданнейших ходатайств «по всем вопросам законодательства и управления». 17 голосами против 15 земство высказалось за решающий голос собрания [11, л. 336–338].

В июне 1905 года московское совещание представителей городских дум высказалось за «введение в России народного представительства на конституционных началах». Ему предлагалось предоставить законодательные права, утверждение бюджета, контроль над ответственным правительством [12, с. 131]. В резолюции июльского Земско-городского съезда говорилось также о всеобщем, равном, прямом и тайном голосовании и контроле Думы законодательных прав и контроля над внешней политикой. Учредительного собрания требовал созданный в мае 1905 году Союз союзов.

В либеральной публицистике 1905 года («Право», «Русская мысль» и др.) отстаивались идеи законодательного представительства, всеобщего и равного голосования, ответственности правительства перед депутатами. Нередко прямо или косвенно выдвигалось требование о предоставлении представительству учредительных полномочий. Эти же требования содержались в значительном большинстве поданных на основании указа 18 февраля (как частных лиц и организаций, так и земских собраний и городских дум) [13, с. 181–182].

Весной и в июле 1905 года были опубликованы конституционные проекты либералов, составленные соответственно группой членов Союза освобождения (Н.Ф. Анненским, В.М. и И.В. Гессенами, Ф.Ф. Кокоскиным и др., имелись комментарии авторов и объяснительная записка) в октябре 1904 года и С.А. Муромцевым с участием Кокоскина для бюро земских съездов летом 1905 года [14]. Оба документа содержали также проекты избирательного закона.

Первый документ, как признавали его авторы, был написан скорее в чисто пропагандистских целях и не рассчитан на выполнение [15, с. 350; 16, с. 70; 17, с. 20]. В нем говорилось: «Единственным правильным путем к осуществлению программы, начертанной в изложенном проекте, мы считаем созыв учредительного собрания, свободно избранного всенародным, прямым, равным и тайным голосованием для выработки и приведения в действие основного государственного закона». Проект Муромцева был рассчитан на включение в текст Основных законов империи.

Оба документа содержали обширный список прав и свобод, в котором обращает на себя внимание отсутствие постановления о неприкосновенности частной собственности, а также предусматривали создание двухпалатного парламента («Государственной думы») с законодательными полномочиями и ответственность правительства перед ним.

Государственная дума должна включать палату народных представителей и земскую палату. Первая должна была избираться всеобщим (в том числе женским), равным (с некоторым, впрочем, завышением представительства крупных городов), прямым и тайным голосованием по мажоритарной системе с двумя турами.

По проекту освобожденцев, возрастной ценз равнялся 21 году, срок полномочий палаты – трем годам, избирательными правами не должны были пользоваться военные и полицейские. Предлагалось выбирать примерно 650 депутатов (одного от примерно 200 тыс. жителей). В проекте Муромцева предлагался 25-летний возраст, четырехлетний срок полномочий и нормы представительства: 1 депутат от 150 тыс. жителей губернии или 100 тыс. жителей крупного города, всего 840 депутатов.

Земскую палату предлагалось избирать губернскими земскими собраниями и думами крупных городов на срок полномочий собраний и дум в количестве 2–5 государственных гласных от губернии и 1–4 от города в зависимости от численности населения, также с завышением представительства городов, всего 243 от губерний и 26 от городов. Членам обеих палат предлагалось установить вознаграждение. Государственная дума должна

была с утверждения императора издавать законы, одобрять бюджет и не предусмотренные им расходы, утверждать важные международные договоры.

Для принятия решения по общему правилу требовалось согласие обеих палат. По проекту Муромцева, в случае неустраимых разногласий любая из палат могла  $\frac{2}{3}$  голосов передать законопроект на разрешение общего заседания Думы. Оно созывалось после перевыборов палаты представителей в случае подтверждения соответствующего постановления (также  $\frac{2}{3}$  голосов) и принимало решение простым большинством голосов, давая преимущество в несколько раз более многочисленной нижней палате. В случае бюджетных разногласий общее заседание должно было созываться немедленно и без особого решения.

Члены Думы (по проекту Муромцева, в количестве 30 народных представителей или 15 государственных гласных) наряду с министрами пользовались правом законодательной инициативы. Предлагалось ввести обязательную скрепу государственным канцлером или (по первому проекту – и) одним из министров императорских указов, а также политическую и судебную ответственность правительства в целом и его отдельных членов перед палатами. В проекте освобожденцев допускалось введение политической ответственности спустя некоторое время, первоначально предлагалось ограничиться судебной, в том числе «за серьезный ущерб государственным интересам вообще» [18, с. 60].

Проекты предусматривали сохранение за императором положения главы государства с соответствующими полномочиями (особенно обширными в первом проекте), включающими право роспуска палаты представителей, которые он, впрочем, должен был осуществлять не самостоятельно, а по предложениям ответственного правительства во главе с государственным канцлером. Предлагалось ввести присягу императора о соблюдении им конституции.

В пояснениях к проекту Освобождения прослеживается некоторое противоречие взглядов будущих кадетов на представительную власть. В написанном П.Б. Струве предисловии подчеркивалось, что «краеугольным камнем» документа является всеобщее, равное, прямое и тайное голосование. Публицист отвергал опасения голосования крестьян по указаниям администрации (на манер Франции времен Второй империи) из-за наличия в России крестьянского вопроса и неприемлемости для правительства и дворянства социальных требований крестьян. Также утверждалось, что массы увлекаются «радикальными программами» именно из-за отстранения от легальной политики. По мнению радикальных либералов, «единственное средство ввести огромное социальное движение... в русло закономерной борьбы за интересы заключается в призывании всего населения – на равных правах – к политической жизни... Дайте политическую свободу и политическое равенство – и сама жизнь свободно отметет все то, что заключается в радикальных программах преждевременного и неосуществимого. Но пусть все то, что есть в них жизненного, необходимого и ценного для масс, пусть все это получит в политическом строе обновленной России возможность полного осуществления... При всенародном голосовании народные массы, став ответственными распорядителями собственных судеб, узнают и поймут, что возможно и что невозможно» [18, с. VII–X].

В то же время авторы проекта, повторяя эти утверждения, объявляли основной целью конституции закрепление прав и свобод, а конституционный строй признавался лишь средством для этого (впрочем, единственно возможным). Освобожденцы, ссылаясь на дело Дрейфуса, указывали на возможность нарушения прав человека демократически избранным представительством и ответственным перед ним правительством. Необходимостью борьбы с такими случаями в первую очередь обосновывалась двухпалатная система (и лишь во вторую – полезностью децентрализации и необходимостью налаживания отношений между центральным правительством и местным самоуправлением).

С этой же целью со ссылкой на американский опыт проектировалось создание Верховного суда для проверки конституционности законов, постановлений палат и императорских указов, а также правильности выборов в Государственную думу.

Составленная в октябре 1905 года программа кадетской партии предусматривала введение парламентского правления (в редакции января 1906 года – «парламентарной монархии»). В документе предлагалось ввести всеобщее<sup>1</sup>, равное, прямое и тайное голосование и создать двухпалатное представительство с выборами второй палаты демократизированным местным самоуправлением (допускалась и однопалатная система), участвующее в издании законов, принятии бюджета и контроле за законностью и целесообразностью действий администрации. Предусматривалась ответственность министров перед «собранием народных представителей».

В высшей бюрократии к началу 1905 года также преобладали сторонники создания представительства. При обсуждении этого вопроса в Совете министров в феврале 1905 года с необходимостью преобразования согласился и император. Однако определенный взгляд на народное представительство в правительстве отсутствовал. В Совете министров Николай II, признавая свои колебания, осторожно высказался за сословное представительство, созываемое изредка для решения отдельных важных вопросов в видах укрепления власти [19, с. 196–197]. Министры раскритиковали эти идеи, однако не предложили взамен ничего определенного, рассуждая о необходимости серьезного обдумывания реформы и воздерживаясь от ее конкретизации.

В результате основные положения законов 6 августа 1905 года о создании совещательной Государственной думы фактически разработала группа чиновников МВД во главе с помощником (то есть заместителем) начальника главного управления местного хозяйства С.Е. Крыжановским, не связанная ни с какими общественными течениями. При этом в соответствии с предложениями умеренных консерваторов было предположено создать выборную законосовещательную палату в качестве нижней при превращении в верхнюю Государственного совета. Показательно, что название нового учреждения – Государственная дума – не использовалось в правительственных и консервативных проектах после начала XIX века, зато присутствовало в проектах будущих кадетов, один из которых (освобожденцев) был опубликован во время работы. В своих воспоминаниях Крыжановский утверждает о заимствовании названия из проекта М.М. Сперанского [20, с. 33–35], однако весьма вероятно и влияние кадетского проекта.

Также из предположений либералов было заимствовано право запросов министрам, не вытекавшее из одобренного Советом министром императорского рескрипта министру внутренних дел А.Г. Булыгину от 18 февраля 1905 года, положившему начало разработке реформы. В нем говорилось лишь о привлечении выборных к законодательству.

В последующем при обсуждении проекта Крыжановского правительство было озабочено исключением участия представителей общественности в этом процессе. Это стремление стало одной из причин устранения Государственного совета от преобразования [11, л. 352–353].

В манифесте 6 августа 1905 года о создании совещательной Думы использовалась славянофильская риторика о единении царя с народом, однако положительной реакции даже среди славянофилов эти утверждения не встретили и реформа практически не получила общественной поддержки.

Основное содержание манифеста 17 октября 1905 года было заимствовано из изданного в сентябре 1905 года воззвания земского съезда [21, с. 168–188]. Он был поддержан

<sup>1</sup> Первоначальный вариант программы допускал лишение права голоса женщин, в январе 1906 года эта оговорка была отменена.

либеральными консерваторами и правыми либералами (будущими октябристами и мирно-обновленцами), однако сочтен недостаточным основной частью либералов (кадетами).

При составлении нового избирательного закона имела место первая попытка привлечения консервативно-либеральной и либеральной общественности к преобразованию. В ноябре 1905 года председатель Совета и Комитета министров гр. С.Ю. Витте предложил Шипову составить проект закона о всеобщем голосовании, одновременно поручив Крыжановскому переработать Положение 6 августа в смысле расширения круга избирателей при сохранении куриальной системы. Шипов привлек к работе группу общественных деятелей (будущих кадетов, мирнообновленцев и октябристов). Окончательный проект всеобщего (для мужчин) и равного голосования был составлен самим Шиповым и приват-доцентом всеобщей истории Московского университета кадетом С.А. Котляревским.

В Первом Царскосельском особом совещании для обсуждения проектов участвовали (только в начале работы) либеральные консерваторы Шипов, Гучков, богородицкий уездный предводитель дворянства гр. В.А. Бобринский и бывший (1878–1881) городской голова Санкт-Петербурга бар. П.Л. Корф, единодушно отстаивавшие всеобщее голосование. Оно после серьезных колебаний было отклонено монархом, однако было принято во внимание указание Гучкова на опасность предложенного Крыжановским отдельного представительства рабочих в Думе («это будет организованный статечный союз» [22, с. 290–291]). Рабочие были лишены реального влияния на выборы.

Предоставление законами 20 февраля 1906 года полубюрократическому Государственному совету права абсолютного вето на решения Думы вызвало недовольство не только кадетов, но и октябристов.

В частности, в марте 1906 года московский центральный комитет Союза 17 октября счел, что февральский закон о Государственном совете и изданное тогда же новое Учреждение Государственной думы «существенно отклоняются от основных начал манифеста 17 октября, вновь воздвигая в лице преобразованного Государственного совета то бюрократическое средостение, разрушения которого единодушно и законно домогается русский народ с той поры, как верховная власть, осведомленная о чувствах возраставшего недоверия и вражды его к чиновному властвованию, рескриптом от 18 февраля решила призвать облеченных народным доверием избранных к совместным трудам по усовершенствованию государственного строя...

Поэтому Центральный комитет признает желательным введение в положение о Государственном совете правила, в силу которого при неодобрении Государственным советом решения, принятого Государственной думой, дело должно возвращаться на новое обсуждение в Думу и затем, в случае подтверждения ею своего постановления, это постановление должно быть представлено на усмотрение верховной власти, и не одним председателем Государственного совета, а совместно с ним и председателем Государственной думы».

Петербургский ЦК союза не согласился со столь резкой резолюцией, а некоторые его члены даже одобряли положение о Совете. В постановлении комитета говорилось: «Члены петербургского центрального комитета не находят возможным согласиться с положением, что актами 20-го февраля нарушены конституционные начала. Желая, однако, пойти на встречу взглядам... московского центрального комитета, члены петербургского комитета считают желательным включить в общее постановление соединенных комитетов пункта, устанавливающего желательность представления верховной власти таких законопроектов, не утвержденных госсоветом, которые при вторичном рассмотрении их в Госдуме получили не менее 2/3 голосов» [23, с. 172–176].

Реакция либералов была еще более жесткой. Котляревский заявил в Первой Думе: «Государственный совет... совмещает все черты, присущие самым худшим вторым палатам Западной Европы...» [24, с. 187].



Составление проекта новых Основных законов (то есть конституции) империи также велось втайне от общественности. Лишь после одобрения их проекта Третьим Царскосельским совещанием под председательством императора дворцовый комендант Д.Ф. Трепов через посредника сообщил проекту руководству выигравшей первые думские выборы кадетской партии. Совещание с участием Милюкова, Муромцева, председателя московской губернской земской управы Ф.А. Головина и лидера партии демократических реформ профессора С.-Петербургского университета и Политехнического института М.М. Ковалевского предложило многочисленные поправки. Важнейшие из них оказались не учтены, но некоторые были приняты. Окончательно редактировавшая проект группа сановников во главе с председателем Государственного совета гр. Д.М. Сольским ввела постановление о необходимости скрепы министрами императорских указов, а также изъяла статьи, закреплявшие некоторые законы (о праве императора назначать жалованье и пенсии высшим сановникам и др.) [25, с. 116–143].

Таким образом, при проведении реформы государственного строя предложения либерально-консервативной и либеральной общественности в принципе принимались во внимание правительством, но учитывались лишь эпизодически и в очень ограниченной степени. Это изначально привело к конфронтации правительства с объединившимися в кадетскую партию либералами. Впрочем, она была неизбежной и по другим причинам, а именно из-за разногласий в аграрном вопросе и отношении к революционному движению.

В то же время либеральные консерваторы до определенного момента были согласны с новым государственным строем. В 1907 году они фактически отказались от предлагаемого их руководителями в конце 1905 года всеобщего и равного голосования и согласились с Положением о выборах 3 июня 1907 года. Однако после отказа правительства неформально считаться с ними либеральные консерваторы сочли невозможным ограничиться работой в рамках бюрократически составленных законов и также перешли в оппозицию.

## Литература

1. *Чичерин Б.Н.* Россия накануне двадцатого столетия. Берлин, 1900.
2. *Нарежный А.И.* Эволюция конституционных воззрений Б.Н. Чичерина // *Призвание историка*. М., 2001.
3. *Пирумова Н.М.* Земское либеральное движение. М., 1977.
4. Законодательные акты переходного времени. 1904–1908 гг. М., 2010.
5. *Малышева О.Г.* Думская монархия. Ростов н/Д, 2004.
6. *Ганелин Р.Ш.* Российское самодержавие в 1905 г. СПб., 1991.
7. ГАРФ. Ф. 601. Оп. 1. Д. 843. Л. 1.
8. К мнению меньшинства частного совещания земских деятелей 6–8 ноября 1904 года. СПб., 1905.
9. Российские либералы: кадеты и октябристы. М., 1996.
10. *Ганелин Р.Ш.* Политические уроки освободительного движения в оценке старейших царских бюрократов // *Освободительное движение в России*. Вып. 14. Саратов, 1991.
11. РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 38. Продолжение 3.
12. *Ганелин Р.Ш.* Петиции по указу 18 февраля 1905 года // *Вспомогательные исторические дисциплины*. Вып. XXI. Л., 1990.
13. *Ганелин Р.Ш.* Указ 18 февраля 1905 г. о петициях и правительственная политика // *Вспомогательные исторические дисциплины*. Вып. XV. Л., 1983.
14. Русские ведомости. 1905. 6 июля.
15. *Медушевский А.Н.* Демократия и авторитаризм. М., 1997.
16. *Аронов Д.В.* Российский либеральный конституционный проект начала XX века // *Таврические чтения 2016*. Ч. 1. СПб., 2017.
17. *Шелохаев В.В.* Конституционно-демократическая партия в России и эмиграции. М., 2015.
18. Основной государственный закон Российской империи. Paris, 1905.
19. Заседания Совета министров 3 и 11 февраля 1905 г. в записях Б.Э. Нольде // *Археографический ежегодник за 1989 г.* М., 1990.
20. *Крыжановский С.Е.* Воспоминания. Берлин, б.г.
21. *Островский А.В., Сафонов М.М.* Манифест 17 октября 1905 г. // *Вспомогательные исторические дисциплины*. Т. XII. Л., 1981.

22. Царскосельские совещания: Протоколы секретного совещания в декабре 1905 года под председательством бывшего императора по вопросу о расширении избирательного права // Былое. 1917. № 3.
23. Партия «Союз 17 октября»: Протоколы съездов и заседаний ЦК. Т. 1. М., 1996.
24. Государственная дума. Созыв I. Сессия I: Стенографические отчеты. СПб., 1906.
25. Из архива С.Ю. Витте // Красный архив. 1925. Т. 4–5 (11–12).

*Аннотация.* В статье говорится о взглядах российских либералов и либеральных консерваторов на представительную власть в начале XX века. Показано, что с 70-х годов XIX века все они были сторонниками перехода к представительному правлению. К началу XX века даже умеренные либералы не представляли себе дальнейшее развитие страны без такого преобразования. Революция 1905 года усилила активность всех общественно-политических течений. Либеральные консерваторы выступали за создание совещательного представительства, избранного демократизированными земствами и представляющего свое мнение непосредственно императору. Либералы единодушно добивались создания избранного всеобщим, равным, прямым и тайным голосованием парламента, издающего законы, принимающего бюджет и осуществляющего политический контроль над правительством.

Разработка законов о реформе государственного строя осуществлялась бюрократически и келейно. Требования либеральной общественности учитывались лишь эпизодически по второстепенным вопросам. Это стало фактором, усилившим конфронтацию правительства и образованного общества.

*Ключевые слова:* Государственная дума, либеральные консерваторы, конституционно-демократическая партия, октябристы, земские съезды, С.Е. Крыжановский, С.А. Муромцев, Д.Н. Шипов.

Vadim A. Demin, PhD in History, Senior Scientific Associate, Institute of Russian History, Russian Academy of Sciences. E-mail: vadime\_demine@mail.ru

#### **Liberal-Conservative and Liberal Views on the Popular Representation in the Beginning of the 20th Century and Their Reflection in the Legislation of 1905–1906**

*Abstract.* The article is devoted to the study of the views of Russian liberals and liberal-conservatives on the representative authority in the beginning of the 20th century. It is shown that since the 70-ies of the 19th century all of them supported the transfer to representative authority. By the beginning of the 20th century even moderate liberals could not envisage further development of the country without such reforms. The revolution of 1905 intensified the activity of all social and political movements. Liberal conservatives supported the introduction of advisory representation that was to be elected by the democratized “Zemstva” and that should submit their opinions directly to the Emperor. The liberals pressed for the introduction of the parliament elected by universal, equal, direct and secret voting, that would issue laws, approve the budget and effect political control of the government.

The development of political system reforms had bureaucratic and secret character. The demands of liberal society were taken into account only occasionally and only on minor issues. And it became the factor that intensified confrontation of the government and the educated society.

*Keywords:* State Duma, Liberal Conservatives, Constitutional and Democratic Party, Octobrists, Congresses of Zemstvo, S.E. Kryzhanovsky, S.A. Muromtsev, D.N. Shipov.

## Идеи представительной власти в либеральных проектах Основного закона Российской Империи

Обращение к конституционному наследию отечественного либерализма имеет в отечественной исторической и историко-правовой науке богатую историографию. Возникнув как особый общественно-политический феномен в условиях крайне высокой ограниченности всякой социальной инициативы государством, характеризуемым как «полицейское», российский либерализм начиная с середины XIX века прошел путь от своего рода эскизных набросков структуры конституции до готовых к инкорпорации в текст основных законов Российской империи постатейно разработанных материалов. Вместе с тем, несмотря на наличие устойчивого исследовательского внимания к данной проблематике, плоды творчества либерального конституционализма постоянно показывают, насколько многогранна эта часть историко-правового, политико-правового наследия отечественной научной мысли. В настоящее время продолжается (и пока не видно оснований для ее прекращения) дискуссия о его хронологических рамках, социальной основе, степени теоретического и социально-политического восприятия российским обществом в различные периоды его исторического развития [см. 1, с. 7–9; 2, с. 18–25; 3–5 и др.]. Немаловажен и дискурс о месте и роли в данном процессе представителей как традиционных центров российского либерализма, так и тех политических страт, вопрос о приверженности которых к либеральной идеологии в настоящее время является предметом научной дискуссии [см. 6, с. 51–58; 7, с. 3–8; и др.].

Источниковая база, которая лежит в основе анализа итогов политико-правовой практики отечественного либерализма, составляет весьма богатый корпус самых разнообразных документов. Однако на его вершине находится достаточно ограниченный круг материалов, известный под названием «Либеральные проекты Основного закона России», который и положен в основу настоящей статьи.

К числу источников по времени появления и по степени значимости в этом эволюционном ряду относятся соответственно «освобожденческий проект»<sup>1</sup>, который отчасти по структуре, во многом по содержанию и, безусловно, по составу авторов лег в основу основного либерального проекта Основного закона – «муромцевского проекта»<sup>2</sup>. Именно эти проекты чаще всего и упоминаются в отечественной историографии для характеристики либерального законотворчества данного периода. Однако при всей логичности это-

<sup>1</sup> Вышел под названием «Основной государственный закон Российской Империи» [8].

<sup>2</sup> Также существовало, но не получило распространения наименование проекта «земский» [см. 9].

*Аронов Дмитрий Владимирович*, доктор исторических наук, профессор, заведующий кафедрой истории правовых учений Орловского государственного университета имени И.С. Тургенева. E-mail: aronovdv@mail.ru  
*Коновалова Марина Анатольевна*, старший преподаватель кафедры истории правовых учений Орловского государственного университета имени И.С. Тургенева. E-mail: marinysik-c@yandex.ru  
*Жилыева Светлана Константиновна*, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры гражданско-правовых и экономических дисциплин Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова. E-mail: zhilyaevask@mail.ru

го подхода, основывающегося на вполне убедительных доказательствах ведущей роли данных проектов, логично предположить, что для репрезентативной оценки места и роли либерального законотворчества целесообразно обращение ко всему корпусу аналогичных источников. В нашем случае речь идет о таких проектах, как «Проект Московской городской думы (МГД)», или «герценштейновский, а также «харьковский», «гучковский» и проект Екатеринославской думы<sup>1</sup>.

С позиций степени разработанности и значимости для понимания сущности либерального конституционализма начала XX века наиболее интересен проект Московской городской думы, подготовленный группой ее либеральных депутатов в ходе деятельности думской комиссии по общим вопросам городского устройства. История и авторы проекта практически неизвестны. Примером может служить то, что в диссертационных исследованиях, посвященных МГД, в том числе и тех, где практически в почасовом режиме рассмотрена работа думы в эти дни, проект фактически не упоминается [см., напр., 10 и др.]. Компаративный анализ содержания и текста проекта с «иными проектами» [11] показывают как генетическую связь с ними, выражающуюся в следовании общелиберальному, общедемократическому набору принципов конституционного законотворчества, так и более чем оригинальные и весьма значимые новации. Структура «герценштейновского» проекта, наличие в его структуре тщательно проработанного раздела, посвященного экономике, финансам, местному самоуправлению, позволяют говорить о нем как о вполне самостоятельном документе. Его авторы не пошли ни по пути декларативно-пропагандистского текста без четкого внутреннего деления, присущего «освобожденческому» проекту, ни по пути «муромцевского» проекта, структурно готового к инкорпорации в действующее законодательство. Тем более что проект МГД опубликован в середине мая 1905 года, за полтора месяца до появления в «Русских ведомостях» «муромцевского» проекта.

По собственному признанию авторов «Проекта Государственной думы, составленного Екатеринославским земством», в силу внешних обстоятельств они ограничились «кратким изложением тех положений, которые должны служить основой грядущих преобразований». В результате получился достаточно эклектичный текст, которому предпослана декларация сугубо политического характера. В завершении этого проекта-декларации мы видим обращение с титульным перечислением тех сфер правового регулирования, которые требовали, по мнению авторов, скорейшего реформирования совокупности действующих в их отношении нормативно-правовых актов. Однако в интересующей нас части – видении места и роли в политической системе России народного представительства – данный проект, как нам представляется, вполне репрезентативен.

Документ, находящийся в фонде А.И. Гучкова и соответственно названный «гучковской» конституцией, имеет отличный от иных характер. Несмотря на соответствующее название архивного дела с использованием формулы «Проект конституции Российской империи» [12], как показывает его анализ, он носит скорее характер первого чернового наброска. Об этом, как представляется, свидетельствует то, что само дело – это собранные в одной папке несколько черновых вариантов разделов конституции, разработанных не одним коллективом, а скорее отдельными авторами или группами авторов. В пользу этого говорит и нахождение в папке трех машинописных экземпляров документа, разложенных по копиям (в одной копии отсутствует одна страница), а также крайняя неравномерность объема разделов, когда блок «Народное образование» превышает такие разделы как «Государственное устройство» и «Права человека».

<sup>1</sup> Конституционные проекты постфевральского периода, Гражданской войны и эмиграции, как нам представляются, находясь в общем русле либерального конституционного законотворчества, требуют отдельного исследования в контексте иных, принципиально отличных от анализируемой нами сегодня эпох.

«Гучковский» проект не был полностью обойден вниманием российских исследователей [13, с. 75–76], однако системно не изучался и не стал предметом специальных компаративных исследований. Соответственно, ему еще предстоит занять свое место в общем генезисе отечественного конституционализма. Относя данный проект к либеральному законотворчеству, мы абстрагируемся от хода и предварительных результатов еще далеко не завершенной дискуссии о принадлежности «Союза 17 октября» к либеральному политическому спектру. Однако исходим из базового тезиса о наличии практически у любого политического направления, а уж тем более у такого достаточно аморфного, как российский либерализм, правого консервативного крыла.

Последним в ряду либеральных проектов Основного закона мы упоминаем харьковский проект. Дело здесь не в том, что он лишь недавно был введен нами в полноценный научный оборот [14, с. 253–258; 15, с. 60–64] и некоторым образом замыкает общий ряд проектов. Как показал проведенный сравнительный анализ с текстом «освобожденческого» и «муромцевского» проектов, он представляет собой редакцию «освобожденческого» текста со сравнительно небольшой в процентном отношении правкой. Однако можно отметить, что подавляющая часть этих исправлений вошла в «муромцевский» проект, который и хронологически, и сущностно завершает этот этап либерального законотворчества.

Обращаясь к основной теме нашей статьи, представляется возможным отметить, что народному представительству в «освобожденческом» проекте посвящены статьи с 36-й по 55-ю. Из их содержания следует, что авторы этого проекта, по их собственному признанию, создававшегося скорее в агитационных целях, чем в расчете на реализацию в политической практике либеральной оппозиции, разработали вариант, в рамках которого в политической системе страны возникал двухпалатный орган представительной власти, состоящий из Земской палаты и Палаты народных представителей. Формирование палат также было в общем русле либерального видения решения вопроса о представительстве отдельных административно-территориальных единиц в верхней палате с особой системой ее формирования на основе ряда цензов и численности населения регионов (ст. 38–39).

Нижняя палата – Палата народных представителей – по общей логике отечественных либералов, в том числе и в данном проекте избиралась общим, равным, прямым и тайным голосованием. Принять участие в выборах и быть избранным в Палату народных представителей мог каждый гражданин империи при достижении гражданского совершеннолетия. Предусматривался ряд категорий населения, которые не могли голосовать. Сюда входили состоящие на действительной военной службе, на службе в полиции, находящиеся под опекой, лишенные или ограниченные в правах по суду. Палата народных представителей избиралась на три года, Земская – на срок полномочий соответствующих губернских земств. При этом с учетом перехода страны к новому типу государственного управления в проекте предусматривались переходные положения на период распространения земской системы на все губернии России. Император имел право роспуска Думы, соотношенное с его обязанностью одновременно назначить новые выборы в четырехмесячный срок (ст. 32). Запрещалось быть членом двух палат одновременно, не было препятствием к избранию нахождение на государственной службе. Министры сохраняли звание члена Думы.

Члены Государственной Думы не могли привлекаться к ответственности за голосование и свои выступления в Думе. Памятуя опыт Великобритании, предполагалось, что Уставы Палат предусмотрят меры «против злоупотребления свободой речи» (ст. 51). Член Думы во время сессии не мог быть задержан или подвергнут уголовному преследованию, кроме как по разрешению соответствующей палаты. Классическим исключением было задержание на месте преступления.



Сессии обеих палат открывались, прерывались и закрывались одновременно (ст. 47). Решения в каждой палате принимались простым большинством голосов, за исключением пересмотра Основного закона (ст. 52).

Каждая палата избирала закрытой подачей голосов своего президента, вице-президента, секретарей (ст. 50) и самостоятельно разрабатывала свой устав (ст. 49). Заседания были публичными и считались легитимными при наличии более половины депутатов (ст. 48). Депутаты Думы получали право делать запросы как по отдельности каждому министру, так и в целом Совету министров (ст. 55).

Таким вкратце был первый по времени появления либеральный проект Основного закона. Из дискуссионных вопросов теоретического характера можно отметить завершение дискуссии об однопалатном или двухпалатном парламенте в пользу двухпалатного с выбором верхней палаты земскими структурами. В этой части генетически связанный с «освобожденческим» «харьковский» проект имеет с ним незначительные редакционные расхождения, никоим образом не влияющие на его сущностную часть.

Проект Московской городской думы в разделе «О народном представительстве» определял последнее как постоянное выборное государственное учреждение, названное в проекте Государственной Думой (п. 1). В свою очередь, Государственная Дума состояла из Народного собрания и Государственного земского собрания (п. 2). Народное собрание состояло из представителей, избираемых на трехлетний срок всеобщим, равным, прямым и тайным голосованием (ст. 3), что подтверждает связь с «освобожденческим» проектом.

Государственное земское собрание состояло из государственных гласных, избираемых губернскими или крупными земскими и городскими думами городов (уровень выделения 50 тыс. жителей). Вводился ценз оседлости (ст. 4).

Государственное земское собрание и Народное собрание провозглашались единственными органами, имеющими право принимать общеобязательные законы (ст. 5–6).

Вопрос о разногласии палат при издании закона решался в пользу нижней палаты. Народному собранию для преодоления несогласия Государственного земского собрания необходимо было дважды проголосовать за законопроект (ст. 7).

Государственному земскому и Народному собраниям принадлежало право законодательной инициативы. Члены обоих собраний имели право делать запросы как отдельным министрам, так и министерству в целом (ст. 9) [18]. Эти формулировки также отсылают нас к идеям «освобожденческого проекта».

Весьма любопытным с позиций проблематики, избранной в нашей статье, является проект Екатеринославского земства. При всей своей отмеченной нами выше эклектичности этот материал прежде всего посвящен вопросам формирования новой политической страны на принципиально новых основах. Проект прямо указывал на опасность превращения страны в федерацию, что вело, по мнению авторов, к опасности усиления сепаратизма. Критически относились они и к однопартийной системе, угрожающей влиянием на власть непредсказуемо (или, наоборот, весьма предсказуемо) меняющихся настроений электората.

Избежать этих крайностей предполагалось введением еще одной палаты, «которая сделала бы более устойчивым и правильным ход государственной жизни», что вполне отвечало принципу авторов документа «при преобразовании считаться с историческими традициями и строго держать при этом принцип эволюции». На подобном формальном уровне это, наверное, одна из наиболее четких формулировок либерального подхода к проблемам преобразований в стране.

Однако консервативность екатеринославского подхода оказалась несколько выше, чем в иных проектах. Верхнюю палату с ее компенсаторной функцией в отношении «стихий

народного гнева» они предлагали не как представляющую земства с соответствующими цензами, а путем сохранения существующего Государственного совета с определенным преобразованием (треть его состава назначается главой государства, а две трети избираются соединенными коллегиями дворянских и земских собраний и городских дум).

Вторая палата – Государственная Дума – состояла, по замыслу проекта, из представителей четырех трудовых групп населения (земледельческое население, население городов, торгово-промышленный класс (предприниматели и рабочие) и представители науки и просвещения).

Избирательным цензом, по проекту екатеринославцев, обладал каждый совершеннолетний гражданин, имеющий земельное имущество, платящий квартирный налог (в городах) или обладающий ученой степенью.

Система выборов имела двухступенный характер, при котором 2000 избирателей выбирают первого выборщика, 100 выборщиков – одного депутата на каждые 200 000 населения. Выборы проводились по каждой трудовой группе (см. выше), однако предприниматели и рабочие делились на две группы, а представители ученых коллегий производили выборы в Академии наук.

В общей сложности в Государственной Думе предполагалось 810 депутатов из расчета: от земледельческой группы – 617, от городского населения – 100, от предпринимателей – 24, от рабочих – 45, от ученых коллегий – 24 [17].

В данном случае мы имеем дело с наиболее консервативным проектом, лежащим, однако, в целом в русле общелиберального видения преобразования социально-политического строя страны, связанного с появлением в системе государственного управления органа представительной власти, в котором либеральные круги имеют возможность реализовать свою модель реформирования страны.

«Гучковский» проект в области государственного устройства предполагал трансформацию страны от абсолютной к конституционной монархии при сохранении атрибутов исторической власти. «Российская Империя есть наследственная конституционная монархия, в которой Император как носитель верховной власти ограничен постановлениями Основных Законов» – так сформулирован основной посыл текста проекта (п. 1).

Исполнительная власть ограничивалась рамками законодательства «Ни одно распоряжение правительственной власти, от кого бы оно ни исходило, не должно противоречить постановлениям, изданным в законодательном порядке» (п. 3).

Законодательная власть в соответствии с проектом, принадлежала народному представительству (у Государственной Думы – согласие) и императору (утверждение) в отношении всех законодательных актов (п. 4).

Народное представительство было организовано по двухпалатной системе. Государственная Дума (нижняя палата) обладала преимущественными правами в вопросах финансового законодательства, в чем хорошо заметно влияние английского права, а также связь с «освободенческим» и «герценштейновским» проектами.

В соответствии с проектом депутаты Государственной Думы избирались полноправными гражданами, соответствующими цензу оседлости (отличие проекта от иных), пассивное право принадлежало избирателям не моложе 25 лет. Голосование должно было производиться путем равной, реальной и закрытой подачи голосов, прямым в городах, имеющих свое отдельное представительство в Думе, и двухступенной в остальных местностях.

Предполагалось, что «по мере укрепления и развития политической жизни, выборы должны быть основаны на принципе пропорционального представительства, обеспечивающего интересы меньшинства» (п. 6).

Консервативной, близкой к екатеринославскому проекту, была система формирования Государственного совета (верхней палаты). В его состав входили члены совета по назна-

чению монарха (не более половины всего числа членов). Прочая часть входила в Госсовет по избранию от органов местного самоуправления в каждой из губерний и областей Империи и от органов местного самоуправления в городах, имеющих особых представителей в Государственной Думе, по избранию от духовенства различных вероисповеданий, от учреждений промышленности и торговли и от высших учебных заведений (п. 7). Конкретизации в проекте не было. О причинах этого мы писали выше в общей характеристике проекта.

По замыслу проекта, народное представительство участвовало в осуществлении законодательной власти, в принятии бюджета, в обсуждении вопросов, связанных с выпуском госзаймов и в контроле над законностью и целесообразностью действий правительственных органов (п. 8).

Общелиберальный характер проекта вполне очевиден, однако целый ряд базовых признаков, прежде всего в видении системы формирования верхней палаты, позволяет отнести его к консервативному направлению в формирующемся в те годы российском раскладе политических течений. Об открытости вопроса о классификации политических течений как либеральных консерваторов или консервативных либералов мы уже писали выше, но в целом настоящий проект лежит в русле либерального символа веры, с которым в определенной мере расходилась политическая практика «октябристов».

Однако по всем параметрам наиболее разработанным оказался проект, вошедший в историю российского либерального конституционализма как «муромцевский» в его последней редакции. Строго говоря, было бы правильно иметь в виду то обстоятельство, что он аккумулирует в себе идеи, которые до этого нашли выражение в таких проектах, как «освобожденческий» и «харьковский». Об их структурно-логической и генетической связи мы уже писали в ряде статей, посвященных анализу как их формального содержания, так и истории создания, месту и роли в ней отдельных представителей либеральной юриспруденции.

Этот законопроект является у С.А. Муромцева, известного цивилиста и специалиста по римскому праву, практически единственным опытом в конституционном праве. С.А. Муромцев и его коллеги создают законопроект конституционной монархии, основанный на принципе разделения властей, в котором за монархом оставалась власть исполнительная, за парламентом – власть законодательная при наличии независимой судебной власти. Структурно проект состоит из шести разделов, посвященных соответственно правовым основам функционирования государства, правам граждан, порядку образования и деятельности Государственной Думы (наиболее разработанный раздел, включающий в себя шесть отдельных глав), деятельности исполнительной власти, основам местного самоуправления, судебной власти [11, с. 385–400].

Наиболее разработанным и объемным был третий раздел проекта, который регламентировал различные стороны образования и деятельности законодательного органа власти. С.А. Муромцев выступал сторонником двухпалатного парламента, наделенного законодательной властью и принимающего участие в делах высшего государственного управления (ст. 36). Государственная Дума в его проекте состояла из двух палат, земской и народных представителей (ст. 37).

Земская (верхняя) палата избиралась органами самоуправления регионов пропорционально количеству населения (ст. 38–41). Палата народных представителей избиралась населением посредством всеобщего, равного, прямого и тайного голосования. Пассивное и активное избирательное право получали все лица мужского пола начиная с 25-летнего возраста. Исчерпывающий перечень исключений включал в себя следующие категории: состоящие под опекой, объявленные несостоятельными должниками, лишённые прав по приговору суда, находящиеся на содержании в благотворительных заведениях, на действительной военной службе и службе в полиции, занимающие должности губернаторов, вице-губернаторов, чинов прокурорского надзора (ст. 43, 45). Пассивное избирательное право принадлежало гражданам независимо от места проживания (ст. 45).

Срок полномочий парламента – четыре года с момента открытия первого собрания (ст. 46). Император обладал правом роспуска законодательного собрания (ст. 46), сопряженным с обязательством одновременно объявить дату новых выборов в срок не позднее шести месяцев с момента подписания указа о роспуске (ст. 48). В течение трехмесячного срока, предшествующего выборам, запрещались ограничения предвыборной агитации. При этом кандидаты в депутаты имели обязательство о представлении обязательных экземпляров агитационных материалов до момента начала их распространения в местные органы прокурорского надзора (ст. 49). Территория заседания парламента обладала правом экстерриториальности (ст. 50).

Депутаты наделялись полномочиями в момент оглашения результата выборов (ст. 51). Одно лицо не могло быть одновременно членом обеих палат (ст. 52), звания государственного гласного или народного представителя могли быть лишены по личному письменному заявлению (ст. 53) или решением соответствующей палаты (ст. 54, 59, 61).

Избрание в депутаты Законодательного собрания предполагало одновременное прекращение служебных, имущественных отношений с органами государственной власти. Член Государственной Думы не мог принимать от государства чины, звания, ордена, имущественные блага. Депутатское звание утрачивалось при поступлении на государственную службу (ст. 57). Этот порядок не распространялся только на членов Думы, которые назначались министрами (ст. 57). Принципиально важным было указание на несвязанность членов Государственной думы какими-либо наказаниями или указаниями своих избирателей (ст. 60).

Неприкосновенность членов Государственной Думы, связанная с их парламентской деятельностью, гарантировалась запретом на их привлечение во время сессии к уголовному следствию или суду, домашнему аресту, взятию под стражу, вызову в суд или государственный орган в качестве свидетеля без разрешения соответствующей палаты (ст. 63). Исключение также было стандартным – в случае задержания депутата при совершении им уголовного преступления или непосредственно после него (ст. 63). Однако и в этом случае соответствующая палата, рассмотрев обстоятельств дела, имела право отменить решение о задержании своего члена (ст. 63).

Еще одна важная гарантия независимости депутатской деятельности, предусмотренная в проекте, – это получение депутатами соответствующего денежного вознаграждения, при этом отказываться от него было запрещено (ст. 64).

В соответствии с проектом, сессии обеих палат открывались и закрывались одновременно (ст. 65). Созыв и закрытие объявлялись императорскими указами (ст. 66) и проходили на совместном собрании палат в присутствии императора или государственного канцлера (ст. 70). Палатам не разрешалось делать перерывы в работе при обсуждении бюджетных вопросов и более чем на десять дней при возражениях со стороны министров (ст. 71–72).

Организация работы палат предполагала закрытое голосование по выборам председателя, его заместителя и секретарей палаты. До образования руководящих органов Думы заседание вел старейший по возрасту депутат, а обязанности секретарей, напротив, выполняли шесть самых молодых членов палаты (ст. 74).

Заседания палат были открытыми, однако по предложению председателя или группы депутатов заседанию мог быть придан закрытый характер (ст. 76). Не допускалось привлечение к ответственности кого бы то ни было за соответствующее действительности изложение событий, происходивших на открытых заседаниях парламента (ст. 77). Решения палаты принимали простым большинством голосов за исключением особо оговоренных случаев. Необходимым условием легитимности заседания было участие в голосовании более половины палаты (ст. 78).

Министры, не являвшиеся членами законодательного собрания, могли присутствовать на всех заседаниях Думы и участвовать в обсуждении любых рассматриваемых на заседании вопросов. Министру не могли отказать до момента голосования в выступлении по вопросу, входящему в сферу его деятельности (ст. 79). Развивая заложенный в ст. 50 принцип экстерриториальности места работы парламента, ст. 80 предполагала создание специальной службы охраны, подчиненной исключительно председателям думских палат. К компетенции палат относилась разработка регламента работы и их внутреннего дисциплинарного устава (ст. 81).

В компетенцию Государственной Думы проект С.А. Муромцева включал в первую очередь обсуждение и принятие решений по законопроектам, которые вносились в Думу как исполнительной властью, так и группами депутатов (ст. 83). Окончательное утверждение законопроектов оставлялось за императором (ст. 84).

Для обеспечения стабильности взаимоотношений монарха и законодательного органа проект предполагал особый порядок ежегодного финансирования расходов царского двора, которые утверждались в начале каждого царствования и не подлежали изменениям без согласия императора (ст. 87). Утверждение бюджета в целом предполагалось производить ежегодно особым законом, проходящим через палату народных представителей, далее через земскую палату и представление императору. Аналогичным образом происходило утверждение налогов, пошлин, сборов и т.д. и т.п. (ст. 89).

Депутаты Государственной Думы наделялись правом обращения с запросами через соответствующую палату как к отдельным министрам, так и к кабинету министров в целом. Ответ должен был предоставляться в срок, определенный в решении палаты (ст. 92). Развивая этот институт, ст. 93 предусматривала право палат на производство собственного расследования, проводимого комиссией, избранной из ее членов.

Весьма интересным представляется разработанный в проекте порядок решения вопросов законодательной деятельности, когда проект закона возвращается одной из палат на доработку, но и после таковой не получает одобрения обеих палат. В этом случае по инициативе двух третей членов одной из палат, спорный законопроект передавался на общее заседание, где для принятия решения необходимо было набрать простое большинство голосов (ст. 95–96). Председательствовал на общем собрании один из председателей палат, избранный по жребию, который тянул старейший член собрания (ст. 96). При возникновении подобных разногласий в процессе обсуждения бюджета этот механизм начинал действовать автоматически, не требуя инициативы одной из палат (ст. 97).

Таким образом, можно говорить о том, что практически все либеральные проекты сходились не только на принципиальном вопросе о необходимости народного представительства как такового, но и на его законодательном характере. Общность понимания существует и по структуре парламента, который мы видим двухпалатным при принципиальном совпадении порядка избрания нижней палаты – населением и верхней палаты – земствами пропорционально численности населения. Достаточно близким было и понимание системы избирательных цензов, без которых нарождающиеся общедемократические практики управления могли просто погибнуть в разгуле стихии низкой политической культуры и общей (элементарной) грамотности избирателей.

Приведенный выше анализ показывает принципиальное сходство либеральных проектов Основного закона России и еще по целому ряду базовых положений, как то: статус императора, место и роль судебной власти в преобразовании страны и ряд иных.

Проблема принципиального характера при работе над проектом заключалась в том, что все они создавались в начале XX века в условиях общественного подъема, который перешел в стадию революционных выступлений. Это объективно генерировало настроения, связанные с желанием использовать общее давление на власть для достижения либераль-





ных целей преобразования социально-политического строя страны. Однако многослойность российского либерализма, представленность в нем даже в рамках одной партии целого ряда поколений, выступавших приверженцами разных типов политико-правовой практики, привели к своеобразной конкуренции в таком компоненте либеральной идеологии, как способы социального конструирования. Собственно, уже само обращение либеральных политиков к широкомасштабной правовой реформе как главному средству общественных преобразований, а к разработке проектов Основного закона России – как к форме реализации либеральной модели преобразования страны, подтверждает один принципиально важный, на наш взгляд, момент. Он, как нам представляется, заключается в том, что именно либерализм как идеология, как политическое течение является носителем не только двух базовых постулатов символа своей политической веры – закрепления в позитивном праве института прав и свобод человека и неприкосновенности частной собственности, но и имманентный отказ от насильственных методов социального конструирования.

Отсюда, как нам представляется, и проистекает общность как сущностных черт, выявленных в ходе изучения либеральных проектов Основного закона России в части, касающейся введения в политическую систему страны органа представительной власти, так и ее базовых полномочий в новой социально-политической системе страны. Принципиально важно и то, что среди проанализированных шести известных нам на сегодняшний день проектов речь идет о большей или меньшей степени консерватизма, но никоим образом не радикализма. Естественно, мы говорим об оттенках либеральной идеологии; крайние формы радикализма, в принципе, не стремятся к системному правотворчеству как способу решения принципиальных задач собственного видения социально-политического развития общества. Однако общее тяготение либеральной идеологии к такой отечественной основе, как концепция «охранительного либерализма» Б.Н. Чичерина, весьма симптоматично, так как в условиях революционизации политической жизни страны показывает приверженность к реальной политике, стремление использовать правовые конструкции и юридическую догму для поиска компромисса, а не реализации неотъемлемой черты революции, описанной Максимилианом Волошиным:

Я напишу: «Завет мой – Справедливость!»  
И враг прочтет: «Пощады больше нет»...  
Убийству я придам манящую красоту,  
И в душу мстителя вольется страстный бред [18].

И уж во всяком случае авторы проектов вполне следовали мысли, которая нашла отражение в словах замечательного русского философа В.С. Соловьева: «Задача права вовсе не в том, чтобы лежащий во зле мир обратился в Царство Божие, а только в том, чтобы он – до времени не превратился в Ад» [19, с. 413].

## Литература

1. *Аронов Д.В., Бухвостова Д.В.* Перспективы исследования либерального конституционного законодательства в России // История государства и права. 2008. № 20.
2. *Аронов Д.В.* Конституционное наследие российской либеральной правовой мысли – проблемы и перспективы использования на современном этапе становления российского конституционализма // Современное общество и право. 2013. № 1.
3. *Малышева О.Г.* Развитие конституционных идей и зарождение парламентаризма в России. I и II Государственные думы: Дисс. ... канд. ист. наук. М., 1994.
4. *Медушевский А.Н.* Конституционные проекты русского либерализма и его политическая стратегия // Вопросы истории. 1996. № 9.
5. *Пахоменко Н.Б.* Из истории конституционных проектов в России. М., 2000.

6. *Карнишин В.Ю.* Конституционализм М.П. Драгоманова в контексте общественно-политического развития Украины второй половины XIX в. // *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки.* 2013. № 4 (28).
7. *Карнишин В.Ю.* Модернизация и российское общество в начале XX в. // *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Гуманитарные науки.* 2012. № 3.
8. Освобождения союз [Электронный ресурс] // *Словарь Брокгауза и Ефрона / Режим доступа: <http://be.sci-lib.com/article075133.html> (дата обращения: 10.05.2014).*
9. *Кокошкин Ф.Ф.* Биография [Электронный ресурс] // *Режим доступа: <http://libyu.narod.ru/kokosh.html>*
10. *Вдовин С.Е.* Деятельность партийно-политических групп гласных Московской Городской Думы 1904 – февраль 1917 г.: дис. ... канд. ист. наук. М., 2002.
11. Проект Основного и Избирательного законов в редакции С.А. Муромцева // *Сергей Андреевич Муромцев. М., 1911.*
12. Проект Конституции Российской Империи с разделами: Государств. устройство, Права граждан, Народное просвещение // *ГАРФ. Ф. 555 (Гучков Александр Иванович, член Государственного Совета, председатель III Государственной Думы (1910–1911 гг.), председатель центрального военно-промышленного комитета (1915–1917 гг.), основатель газеты «Голос Москвы», министр Временного правительства, уполномоченный общества «Красный крест», лидер партии «Союз 17 октября»).* Оп. 1. Д. 5.
13. *Лучина Т.А.* Вопросы государственного устройства и управления в программных документах и материалах политических партий России начала XX в.: Дисс. ... канд. ист. наук. М., 1995.
14. *Аронов Д.В.* Проект Основного закона Российской империи Харьковского юридического общества – место и роль в либеральном конституционном законодательстве начала XX в. // *Этноконфессиональные и национальные проблемы развития отечественной государственности в теории, программатике и политико-правовой практике российского либерализма: Сб. материалов ВНК. 1–3 октября 2015 г. Орел, ПГУ. Орел, 2015.*
15. *Аронов Д.В., Шепарнева А.И., Леонова И.А., Кошелева С.В.* Проект Основного закона Российской империи Харьковского юридического общества – место и роль в либеральном конституционном законодательстве начала XX века // *История государства и права.* 2017. № 1.
16. *Московские ведомости.* 1905. 12–13 мая.
17. Проект Государственной Думы, составленный Екатеринославским земством // *Право: Еженедельная юридическая газета / под ред. В.М. Гессена, Н.И. Лазаревского. СПб., 1905. 29 мая. № 21.*
18. *Волошин М.* Ангел мщенья [Электронный ресурс] // *Режим доступа: <http://www.world-art.ru/lyric/lyric.php?id=11381>*
19. *Соловьев В.С.* Оправдание добра / В.С. Соловьев // *Собр. соч. СПб., б.г. Т. 8.*

*Аннотация.* В статье рассматривается генезис негосударственного конституционного законодательства в начале XX века. Особый акцент делается на разработку в имеющихся в распоряжении современного исследователя проектах вопросов места и роли в политической системе страны органа представительной власти. Проводится компаративный анализ текстов «освобожденческого» проекта, проекта Московской городской думы («герценштейновского»), «харьковского», «екатеринославского», «муромцевского» проектов.

*Ключевые слова:* конституционное законодательство, негосударственные проекты основного закона России начала XX века, статус органа народного представительства в либеральных и консервативных конституционных проектах.

Dmitry V. Aronov, PhD in History, Professor, Head, Law Doctrine History Department, Orel Turgenev State University. E-mail: [aronovdv@mail.ru](mailto:aronovdv@mail.ru)

Marina A. Konovalova, Senior Lecturer, Law Doctrine History Department, Orel Turgenev State University. E-mail: [marinysik-c@yandex.ru](mailto:marinysik-c@yandex.ru)

Svetlana K. Zhilyaeva, Master of Laws, Associate Professor, Department of Civil Law and Economic Disciplines, Law Orel Institute, Lukyanov Russian Ministry of Internal Affairs. E-mail: [zhilyaevask@mail.ru](mailto:zhilyaevask@mail.ru)

**The Ideas of the Representative Authority in the Liberal Projects of the Fundamental Law of the Russian Empire**

*Abstract.* The article examines the genesis of non-state constitutional lawmaking in the beginning of the 20th century. Special attention is paid to the working out in the projects, available for contemporary researchers, of the issues related to the place and role in the country political system of the representative authority. The Authors carry out comparative analysis of the texts of the “liberation” project, of the Moscow city Duma project (“Herzenstein”), “Kharkov”, “Ekaterinoslav” and “Muromtsev” projects.

*Keywords:* Constitutional Lawmaking, Non-state Projects of the Russian Fundamental Law in the Beginning of the 20th Century, Popular Representation Body Status in the Liberal and Conservative Constitutional Projects.

# Российский парламентаризм – перспективы развития

## { Раздел четвертый }

*Р.Ф. Туровский*

*Партийная модель российского парламентаризма*

*К.В. Симонов, С.П. Митрахович*

*Двухпартийность как возможный сценарий эволюции российской политической системы*

*И.С. Палитай*

*Современная партийная система как фактор развития парламентаризма в России: институциональный и политико-психологический аспекты*

*О.В. Крыштановская*

*Женщины в российском парламенте*

*А.В. Хащенко*

*Цифровизация парламентской деятельности.*

*Мировой опыт, технологии и вызовы законодательной власти*



## Партийная модель российского парламентаризма

В настоящее время работает уже седьмой созыв Государственной Думы, и изучение опыта работы российского парламента позволяет говорить о формировании характерной для нашей страны модели парламентаризма. За время, прошедшее с 1993 года, когда была избрана Госдума первого созыва, партийная структура парламента менялась неоднократно. Некоторые партии, такие как КПРФ и ЛДПР, всегда присутствовали в составе парламента. Опыт участия других партий и движений в работе парламента мог ограничиться и всего одним созывом. Влияние оппозиции в парламенте тоже менялось и притом принципиально – в некоторых созывах оно было очень большим, позволяя формировать парламентское руководство, а в других сводилось к минимуму. Изменения претерпевала и избирательная система – как правило, она была смешанной, но в 2007 и 2011 годах парламента избирался по чисто пропорциональной системе. Кроме того, менялось и само влияние института партий в Госдуме, поскольку значительная часть депутатов в одномандатных округах избиралась в качестве независимых депутатов, изначально не примыкая ни к каким партиям, – многие такие депутаты оставались вне партий и после попадания в парламента. И влияние независимых одномандатников сошло на нет только после возвращения смешанной системы и выборов 2016 года, когда в России уже сформировались устойчивые партии и быть «независимым атомом» стало совсем бессмысленным. При этом внутри парламента менялись и правила, определяющие возможности переходов депутатов между фракциями, которые в одни периоды могли быть простыми, а в другие периоды действовало правило «императивного мандата», не позволяющее это делать под угрозой потери мандата.

Таким образом, структура и состав парламента претерпели немало изменений в постсоветский период. В целом эволюция российского парламентаризма соответствовала общим тенденциям развития российской политики, где постепенно произошла консолидация партийной системы, а на ведущие позиции вышла «Единая Россия». Однако важным вопросом всегда было и остается преодоление партийно-политической поляризации в парламенте, которая создает риски дестабилизации как его работы, так и всего законодательного процесса. Более того, такая поляризация угрожает и политической стабильности в стране в целом.

В этой связи стоит помнить об уроках самого начала 1990-х годов, когда Верховный Совет находился в жесточайшем конфликте с президентом, но и сам по себе являлся внутренне конфликтным и фрагментированным органом власти. Этот опыт был учтен практически сразу после создания Государственной Думы и начала ее работы. При всем наличии





и признании различий между партиями, имеющих нередко фундаментальный характер, для российского парламентаризма характерен принцип парламентского консенсуса. Этот принцип предполагает конструктивное взаимодействие между всеми фракциями, их сотрудничество при подготовке законопроектов, справедливое и согласованное распределение между ними руководящих постов. Партийная модель российского парламентаризма, основанная на парламентском консенсусе, нацелена на обеспечение политической стабильности в парламенте и организацию профессиональной работы депутатов. При этом она не отменяет естественные политические разногласия, но создает рамочные условия для сотрудничества партийных фракций и в итоге для повышения качества законодательного процесса. Напротив, принцип «победитель получает все» не нашел распространения в российской парламентской политике, поскольку создает чрезмерные угрозы для политической стабильности. Даже при наличии доминирующего игрока в парламенте всегда принимались компромиссные решения, позволяющие уйти от конфронтации с оппозицией и избежать ее радикализации.

На протяжении всей постсоветской истории в России происходила выработка оптимальной модели взаимодействия партий в парламенте, основанной на принципах консенсуса и справедливости. Разумеется, при этом всегда принимались во внимание реальное влияние и популярность партий, то есть справедливость не означала, конечно, полного равенства партий и фракций в их доступе к власти в Госдуме.

Одним из главных проявлений парламентского консенсуса в Госдуме всегда являлось распределение руководящих постов. Фактически в каждом созыве формировалась своя правящая коалиция, в состав которой, как правило, входили представители абсолютно всех парламентских фракций. Иными словами, решения о распределении руководящих постов всегда имели «пакетный» и консенсусный характер, позволяя допустить к управлению Госдумой всех успешных участников парламентских выборов.

В частности, принципы парламентского консенсуса стали внедряться уже в первом созыве Госдумы, избранном в 1993 году на фоне высочайшего уровня политических противоречий в стране. И этот факт свидетельствовал о чувстве политической ответственности буквально всех партий и движений, сформировавших российский парламент. Напомним, что в 1993 году по спискам в парламент были избраны представители сразу восьми избирательных объединений (ЛДПР, «Выбор России», КПРФ, АПР, «Яблоко», «Женщины России», Партия российского единства и согласия, Демократическая партия России), а за счет одномандатных округов были избраны единичные представители абсолютно всех оставшихся участников кампании (то есть еще пяти избирательных объединений). Важно отметить, что значительная часть депутатов была избрана без прямой привязки к партиям – 130 одномандатников из 225 были независимыми. В итоге на основе одномандатников была создана еще одна – девятая – фракция «Новая региональная политика». Хотя при этом многие депутаты так и остались вне фракций.

В то же время процесс формирования думского руководства стал уже тогда компромиссом имевших на тот период большую популярность левых сил и Кремля. Компромиссным оказалось решение о выборе спикера, которым был избран И. Рыбкин, представитель АПР, которая не входила в число ведущих партий (заняв только пятое место по партийным спискам), выступая при этом в роли союзника КПРФ. При этом первым заместителем спикера стал М. Митюков, представитель «Выбора России», имевшего поддержку Кремля и занявшего второе место при голосовании по партийным спискам. Тем самым впервые была применена формула, при которой позиции руководителя парламента и его первого заместителя получают левая оппозиция и проправительственное движение.

При распределении руководящих постов по итогам первых думских выборов посты вице-спикеров достались не всем фракциям, учитывая также их большое число, но

при этом должности руководителей комитетов получили абсолютно все фракции. Так, на должностях заместителей спикера оказались представители ЛДПР (занявшей, напомним, первое место по партийным спискам), КПРФ, «Женщин России» и «Новой региональной политики». В то же время ЛДПР, занявшая первое место по спискам, но слабо вписанная в политический истеблишмент того периода, не заняла позиции ни спикера, ни первого вице-спикера, по поводу которых договорились между собой левые силы и Кремль. Однако ЛДПР получила наибольшее число комитетов и комиссий (5 из 24 позиций, по которым мы провели расчеты). За ЛДПР следовал «Выбор России» с четырьмя комитетами, по три комитета «выпало» КПРФ, ПРЕС и «Новой региональной политике», тогда как два комитета достались «Яблоку» и АПР. «Женщины России» и ДПР получили по одному комитету. Как видно, в целом формула распределения руководящих постов учитывала влияние различных фракций и «веса» тех должностей, которые они получали. Притом наиболее слабыми закономерно оказались позиции ДПР, имевшей самую маленькую фракцию.

В то же время следует помнить, что фракционная структура Госдумы первого созыва оказалась неустойчивой, и многие депутаты потом меняли свою принадлежность. Это нарушало и принципы распределения руководящих постов между фракциями, но в целом малый – двухлетний срок работы первого парламента – не располагал к согласованному пересмотру пакетных соглашений в процессе его работы. Например, некоторые главы комитетов впоследствии переходили в другие фракции (в том числе в новую группу «Стабильность», лояльную власти и возникшую в 1995 году) или даже оказывались вне фракций. В целом это отражало низкий уровень консолидации партийной системы и высокую роль индивидуальных решений депутатов, включая тех, которые были облечены властью в парламенте.

Парламентские выборы 1995 года ознаменовались дальнейшим укреплением влияния левой оппозиции в Госдуме, но и это не привело к отказу от принципов парламентского консенсуса. Как известно, по итогам выборов в Госдуму прошли четыре избирательных объединения – КПРФ, ЛДПР, «Наш дом – Россия» и «Яблоко», а за счет одномандатных округов представительство в парламенте получили еще 19 избирательных объединений. Влияние института партий в политической системе по сравнению с первым созывом значительно выросло, но все равно 77 депутатов в округах избралась в качестве независимых. Интересной особенностью фракционной структуры Госдумы второго созыва наряду с уже привычным по первому созыву формированием «региональной» группы из одномандатников («Российские регионы») стало создание двух групп левой ориентации, являвшихся фактическими сателлитами КПРФ. Это были «Народовластие» и «Аграрная депутатская группа» (АДГ), причем последняя с подачи КПРФ фактически заменила прежнюю фракцию АПР, учитывая, что эта партия в парламент не прошла.

При этом в высшем руководстве парламента и в этих условиях была воспроизведена модель компромисса между левой оппозицией и Кремлем (а также правительством). КПРФ как несомненный лидер кампании получила заслуженный пост спикера, которым стал Г. Селезнев, в то время как НДР достался пост первого вице-спикера (на персональном уровне, однако на этом посту далее происходили свои изменения). Среди заместителей спикера во втором созыве в отличие от первого присутствовали уже почти все партийные фракции (помимо НДР – КПРФ, ЛДПР и «Яблока»), к которым добавились «Народовластие» и «Российские регионы». Только самая маленькая группа – АДГ – не имела поста вице-спикера.

На уровне комитетов и комиссий (для второго созыва мы рассматриваем 31 руководящую позицию) баланс оказался смещенным в сторону КПРФ, которая имела явное превосходство (12 позиций), фактически передав еще три комитета дружественному «Народовластию» и два АДГ. Тем самым левая оппозиция по совокупности приобрела

большинство позиций глав комитетов и комиссий, утвердив свое лидерство в парламенте. При этом остальные игроки получили равное число комитетов – по четыре (НДР, ЛДПР, «Яблоко»). Довольно слабыми оказались, однако, политические позиции независимых одномандатников в лице «Российских регионов», которым достались только два комитета. Интересно также, что во время работы парламента был проведен обмен комитетами между «Российскими регионами» и «Яблоком» (причем «Яблоко» вместо более значимого бюджетного комитета получило комитет по проблемам Севера и Дальнего Востока). Но столь же заметных переходов из фракции во фракцию, как в 1993 году не происходило, то есть модель распределения руководящих постов выдерживалась в течение всего созыва. Замены происходили только на персональном уровне, когда в рамках партийной квоты один глава комитета мог быть заменен на другого.

Однако наиболее сложным с точки зрения формирования и устойчивости парламентского консенсуса оказался третий созыв Госдумы, избранный в 1999 году. Причиной стали выросшие к окончанию последнего президентского срока Б. Ельцина конфликты между различными группами элиты, что обернулось острыми противоречиями между партиями и движениями, за которыми стояли сильные группы влияния. По итогам выборов вновь выросло число партий, прошедших в парламент по спискам, которых стало шесть (КПРФ, «Единство», ОВР, СПС, «Яблоко» и «Блок Жириновского», созданный на базе ЛДПР). За счет одномандатных округов представительство получили еще восемь избирательных объединений. Но интересно, что отсутствие консолидации в элитах при некотором ослаблении позиций кандидатов КПРФ обернулось новым ростом числа независимых одномандатников, которых оказалось 107. В результате в парламенте появились сразу две группы из одномандатников – «Народный депутат» и «Регионы России», а также была создана Аграрно-промышленная депутатская группа. Тем самым количество фракций выросло до девяти.

Переходный характер Госдумы третьего созыва определялся тем, что как раз во время его работы начались интенсивные перегруппировки сил в элитах, приведшие в итоге к преодолению раскола между «Единством» и ОВР и консолидации значительного числа депутатов в рамках новой партии – «Единой России». При этом формула распределения постов спикера и первого вице-спикера осталась уже привычной – главой парламента стал представитель КПРФ – тот же Г. Селезнев, что и в прошлом созыве, а его первым заместителем – представитель блока «Единство» Л. Слипка. Важно также отметить, что позиции вице-спикеров получили все фракции, включая КПРФ (помимо должности спикера) и также новые депутатские группы. Изменения, происходившие в Госдуме уже в течение созыва, привели, однако, к дистанцированию спикера Г. Селезнева от КПРФ, что обозначило кризисные процессы в левой оппозиции.

Тем временем главные изменения во внутрипарламентских балансах были связаны с отношениями между левой оппозицией и формирующейся «Единой Россией». В итоге это привело к ослаблению влияния КПРФ и Аграрно-промышленной депутатской группы (АПДГ), в то время как усилились позиции ОВР и СПС. Напомним, что в начале созыва ОВР имел заведомо более слабые политические позиции в условиях противоречий с Кремлем и «Единством», но в дальнейшем в парламенте и стране в целом был создан новый внутриэлитный баланс, учитывающий позиции этой группы. В результате «Единство» изначально располагало 10 комитетами и комиссиями (из 38, которые мы рассматриваем в нашем анализе), затем их число незначительно уменьшилось до девяти в связи с передачей одного комитета ОВР. Но в первую очередь ОВР стал бенефициаром потерь КПРФ и АПДГ, что позволило ему увеличить число комитетов с трех до семи (два перешли от КПРФ и два от АПДГ). Также нарастил число комитетов СПС – с двух изначально до четырех, и все за счет КПРФ. Наконец, «Регионы России» тоже получили еще один комитет от КПРФ, увеличив их число до трех.

В свою очередь КПРФ вынужденно сократила число комитетов с 12 до четырех, учитывая также, что два руководителя комитета, избранных от КПРФ, вышли из фракции. По два комитета были утрачены коммунистами в пользу ОВР и СПС, один – в пользу «Регионов России». Кроме того, один комитет был передан от КПРФ «Яблоку». Что касается АПДГ, то она потеряла два комитета в пользу ОВР и осталась с одним комитетом. В то же время позиции «Народного депутата» с четырьмя комитетами были и остались устойчивыми и прежними.

В третьем созыве также обращает на себя внимание слабая позиция «Яблока», которое на начальном этапе располагало постом вице-спикера, но не обладало позициями глав комитетов и комиссий. Этот дисбаланс был немного устранен с передачей «Яблоку» одного комитета от КПРФ. Также следует отметить слабое влияние ЛДПР, которая имела один пост вице-спикера и один комитет, что означало гораздо более слабые позиции этой партии, чем в предыдущих созывах.

Тем самым третий созыв характеризовался весьма существенными изменениями политических балансов в парламенте, вызванными и сменой политических эпох, – снижением влияния левой оппозиции, преодолением конфликтов в элитах и формированием новой партии. В результате КПРФ лишилась изначального лидерства по числу комитетов, тогда как ОВР, напротив, стал более значимым игроком в правящей думской коалиции, отставая в итоге по числу руководящих постов только от «Единства». КПРФ же оказалась на вторых ролях, примерно на уровне усилившегося тем временем СПС (если принять во внимание еще и внутренние конфликты в Компартии, препятствовавшие согласованной работе ее представителей в думском руководстве). Наиболее слабыми оказались позиции еще двух опытных партий – ЛДПР и «Яблока», которые не сумели стать значимыми игроками в третьем созыве, но в то же время без руководящих постов не остались. Напротив, «Яблоко» даже немного укрепило позиции в период работы Госдумы третьего созыва.

Впрочем, сложный процесс «перезагрузки» парламентского консенсуса имел временный характер. После выборов 2003 года парламентская структура существенно меняется, и в ней впервые появляется реально доминирующий игрок в лице «Единой России». По итогам выборов в парламент проходят четыре партии – «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и новый игрок – «Родина» (по округам избираются выдвиженцы еще восьми избирательных объединений). При этом сокращается число независимых одномандатников (по итогам выборов – 71 депутат), и прекращается практика создания депутатских групп на их основе. Вместо этого значительная часть одномандатников примыкает к «Единой России», позволяя ей сформировать квалифицированное большинство в парламенте.

Резкое усиление позиций одной из партий неизбежно обернулось пересмотром отношения к парламентским балансам. Так, в Госдуме четвертого созыва впервые появляются два поста первых вице-спикеров, но при этом и спикер Б. Грызлов, и оба вице-спикера (Л. Слиска и А. Жуков, которого сменил О. Морозов) принадлежат к одной партии – «Единой России», что подчеркивает влияние этой партии. При распределении постов «простых» вице-спикеров тоже было подчеркнуто доминирование «Единой России», которой принадлежали сразу пять позиций из их числа, но при этом посты вице-спикеров получили и все остальные фракции – КПРФ, ЛДПР и «Родина». В то же время при распределении комитетов прослеживалось полное доминирование «Единой России», которой достались почти все комитеты, кроме одного, который получила фракция «Родина». Тем самым КПРФ и ЛДПР впервые остались без комитетов, что подчеркнуло продолжающийся процесс снижения их влияния в парламенте.

Тем самым нельзя сказать о том, что Госдума четвертого созыва отличалась ярко выраженным следованием принципам парламентского консенсуса. Скорее за периодом внутренней неустойчивости, характерным для третьего созыва, произошло явное смеще-

ние баланса в пользу нового доминирующего игрока. Хотя это вовсе не отрицало наличие руководящих постов у других фракций, но оно имело единичный характер.

В этой связи поиск более сбалансированной модели парламентского консенсуса оказывается более характерным для Госдумы пятого созыва, избранной в 2007 году. Примечательно, что эти выборы, впервые проходившие в условиях чисто пропорциональной системы, ознаменовались полной победой «Единой России», которая сформировала конституционное большинство. Однако одновременно с этим обозначилась и потребность в организации отношений сотрудничества между присутствующими в Госдуме партиями («Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и новая партия – «Справедливая Россия»). Фактически «Единая Россия» после более чем успешных для нее выборов 2007 года сама отказалась от политически опасного принципа «победитель получает все», обеспечив даже более сбалансированное распределение руководящих постов в сравнении с предыдущим созывом.

В частности, пост спикера Госдумы остался, разумеется, за «Единой Россией», которая заняла и единственный в том созыве пост первого вице-спикера (эти позиции сохранили притом Б. Грызлов и О. Морозов соответственно). Среди заместителей спикера по-прежнему преобладали представители «Единой России» (сразу шесть депутатов от партии заняли эту должность, потом их осталось пять), но по одному такому посту получили все остальные фракции – КПРФ, ЛДПР и «Справедливая Россия». Аналогично при распределении комитетов и комиссий общее доминирование «Единой России» (30 комитетов и комиссий) сопровождалось равномерным предоставлением комитетов всем трем остальным фракциям (по два комитета).

Положение в Госдуме шестого созыва, избранной в 2011 году, частично изменилось под влиянием электоральных сдвигов, которые привели к потере «Единой Россией» конституционного большинства (хотя при этом партия сохранила абсолютное большинство в парламенте). Напротив, значительно выросли фракции КПРФ, «Справедливой России» и ЛДПР. В этих условиях при распределении руководящих постов в парламенте было учтено усиление оппозиции, которая получила даже непропорционально большое представительство в думском руководстве (если сравнивать его с размерами фракций). При сохранении поста спикера за «Единой Россией» (которым стал С. Нарышкин) в шестом созыве вновь появились два первых вице-спикера, но при этом один из этих постов получила КПРФ как наиболее сильная оппозиционная партия (его занял первый заместитель лидера партии Г. Зюганова – И. Мельников). На уровне «простых» вице-спикеров наряду с «Единой Россией» (получившей три позиции вице-спикера) были представлены «Справедливая Россия» и ЛДПР. Но еще важнее тот факт, что при распределении руководящих постов в комитетах и комиссиях «Единая Россия» впервые пошла на значительные уступки: из 35 позиций она получила только 19, тогда как по шесть постов отошли КПРФ и «Справедливой России», четыре – ЛДПР. Впоследствии, правда, одна из позиций руководителя комитета перешла от «Справедливой России» к «Единой России» (комитет по энергетике). В результате число комитетов у оппозиционных партий стало неравным, соответствуя при этом их условной иерархии с точки зрения численности фракций. Но в любом случае в сравнении с пятым созывом число комитетов, которыми руководили оппозиционные партии, выросло.

В Госдуме седьмого созыва, избранной в 2016 году и вновь по смешанной избирательной системе, произошло новое укрепление позиций «Единой России», вернувшей себе конституционное большинство и завоевавшей максимальное число депутатских мандатов за всю свою историю. Парламентская четверка сохранилась в прежнем виде, но, впрочем, за счет одномандатных округов в Госдуму прошли единичные представители еще двух партий.



При этом с точки зрения внутрипарламентского баланса в действующем составе Госдумы можно говорить о преодолении прежних перекосов, вызванных или полным доминированием «Единой России» в парламентском руководстве в четвертом созыве, или, наоборот, значительными уступками оппозиции в шестом созыве. Как и в предыдущем созыве, сохранена ставшая привычной формула формирования высшего думского руководства, где спикер – В. Володин – представляет «Единую Россию» и при этом есть два первых вице-спикера – от «Единой России» (А. Жуков) и КПРФ (И. Мельников). На уровне «простых» заместителей преобладает «Единая Россия» (четыре представителя этой партии – по сравнению с тремя в прошлом созыве), но по одному посту имеют ЛДПР и «Справедливая Россия». Перераспределение постов руководителей комитетов и комиссий с учетом их сокращения соответствует новому балансу, где доминирует «Единая Россия», а представительство других партий соотнобразуется с величиной их фракций. При этом, разумеется, условная доля оппозиционных партий в думском руководстве все равно значительно выше, чем доля их фракций в депутатском корпусе, что является необходимым элементом парламентского консенсуса. Иными словами, число комитетов, закрепленных за оппозицией, является не символическим, а существенным. В итоге среди 29 руководящих позиций «Единая Россия» занимает 16, КПРФ и ЛДПР – по пять, а «Справедливая Россия» – три. В сравнении с предыдущим созывом это соотносится также с некоторым усилением ЛДПР и ослаблением «Справедливой России».

Таким образом, в Госдуме седьмого созыва была найдена, пожалуй, наиболее сбалансированная формула парламентского консенсуса. Тем самым практически завершился поиск партийного баланса, характеризовавшийся нестабильностью, как в третьем созыве, и уже после создания парламентской фракции «Единой России» – своими перекосами как в пользу доминирующей партии, так и оппозиции. Действующая модель отвечает как соотношению сил в парламенте, так и потребности в конструктивном взаимодействии фракций и профессионализации работы Госдумы.

В этой связи важным элементом думской практики является также межпартийное взаимодействие. Оно выражается, во-первых, в совместной работе фракций над законопроектами, а во-вторых, в принятии законопроектов, где каждый раз могут создаваться свои ситуативные коалиции (помимо случаев, когда законопроект принимается только голосами «Единой России»). Существующая модель работы российского парламента позволяет все возможные варианты и комбинации межпартийного взаимодействия.

В частности, нами была изучена практика выдвижения и принятия законопроектов в Госдуме действующего седьмого созыва с учетом того, представители каких фракций принимали участие в этом процессе. Расчеты были сделаны за весь период работы седьмого созыва до осенней сессии 2018 года, которая в исследование не вошла.

С одной стороны, наше исследование показало, что наибольшее число законопроектов было внесено депутатами «Единой России» без участия других фракций. Их число было равно 359, из них к моменту исследования 104 законопроекта были приняты в третьем чтении, 28 отклонены (либо в одном из чтений, либо после предварительного рассмотрения), а 55 отозваны инициатором. Стоит отметить, что не все законопроекты, предложенные единороссами, обязательно находят поддержку в своей фракции и становятся законами. С точки зрения аналогичной «одиночной» активности, на втором месте оказалась ЛДПР (177 законопроектов), но при этом с самыми низкими показателями результативности (принят только один законопроект, 64 отвергнуты, семь отозваны). За ЛДПР следовала «Справедливая Россия» (168 законопроектов, из которых приняты пять и отклонены 56, отозваны 14) и только потом КПРФ (101 законопроект, в том числе три из них приняты, 41 отклонен, восемь отозваны).



Очевидно, что в условиях доминирования «Единой России» эта партия отличается и наибольшей результативностью с точки зрения принятия разработанных ее депутатами законопроектов. В то же время вовсе не исключены случаи, когда Госдума и, следовательно, «Единая Россия» голосует за законопроекты, предложенные оппозиционными партиями. И такие примеры в действующем созыве имеются у всех партий. Например, Госдума дважды поддержала внесенные коммунистами поправки в Трудовой кодекс, а также в закон «О карантине растений». Нашли поддержку и поправки в Трудовой кодекс, разработанные ЛДПР (интересно, что против них, как и против поправок в закон «О карантине растений», внесенных депутатами от КПРФ, голосовала только «Справедливая Россия»). Со своей стороны «Справедливая Россия» успешно предлагала поправки в Жилищный кодекс, законы «О кредитных историях», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел», «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», а также о создании механизма аутентификации и идентификации клиента кредитной организации. Эти законопроекты получали поддержку всех думских партий, за исключением социальных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, против которых голосовала большая часть фракции КПРФ.

Отдельный интерес представляет практика совместного участия депутатов из разных фракций в разработке и продвижении законопроектов. По нашим подсчетам, 247 внесенных законопроектов имели межфракционный характер, из них 228 разрабатывались при участии депутатов от «Единой России» (учитывая также законопроекты, в разработке которых участвовали не входящие во фракции депутаты от «Родины» и «Гражданской платформы»). Из числа этих 247 законопроектов на момент исследования были приняты 98, тогда как отклонены – 15 (отозваны инициаторами еще 12 таких законопроектов).

Более того, возможными оказались буквально все партийные комбинации. Так, 26 законопроектов были разработаны представителями всех четырех фракций, что говорит само за себя. Как правило, это законопроекты, имеющие особенно важный характер и требующие достижения полного консенсуса всех депутатов. Некоторые из них были внесены при непосредственном участии председателя Госдумы и лидеров всех фракций. Неудивительно, что из их числа 16 законопроектов уже прошли все три чтения, а отклоненных не было вообще (отозван был только один). В частности, таким способом решались вопросы о безвизовом въезде в Россию болельщиков чемпионата мира по футболу и введении контрсанкций. Консенсусный характер имело принятие поправок к законам «О политических партиях», «О гражданстве РФ», «О коммерческой тайне», о защите прав обманутых дольщиков, о борьбе с побуждением детей к суицидальному поведению, об увеличении числа помощников депутатов и др. Правда, иногда возникали ситуации, когда, несмотря на наличие представителей оппозиционной фракции среди разработчиков законопроекта, фракция в большинстве своем голосовала против. В частности, множество представителей КПРФ и ЛДПР как раз в такой ситуации не поддержали поправки в Жилищный кодекс.

Достаточно часто формировались условные коалиции «Единой России» и трех других партий по отдельности: 72 законопроекта были разработаны представителями «Единой России» и «Справедливой России», 34 – «Единой России» и КПРФ, 27 – «Единой России» и ЛДПР. Примерно в той же пропорции распределяется и результативность рассмотрения этих законопроектов. Так, для пары «Единая Россия» – «Справедливая Россия» были приняты 29 законопроектов, а отклонены – три (отозваны – четыре). Многие из этих законопроектов связаны с деятельностью руководителей комитетов от «Справедливой России» – особенно А. Аксакова и Г. Хованской. Этим можно объяснить большое число совместных законопроектов, касающихся финансовой сферы, страхового рынка, жилищной политики и др. Довольно часто, впрочем, за эти законопроекты не голосовала фракция КПРФ.

Для пары «Единая Россия» – КПРФ успешными оказались 13 законопроектов при двух отклоненных и четырех отозванных инициаторах. Среди них были поправки в закон «Об образовании в РФ», «О развитии сельского хозяйства», законодательство о прокуратуре, льготах для Героев Советского Союза и др. Во многом это результат традиционной активности депутатов от КПРФ в сферах сельского хозяйства и образования, где в результате произошло частичное объединение интересов коммунистов с «Единой Россией». Впрочем, поправки в закон «Об Общественной палате РФ» были приняты голосами «Единой России», тогда как большинство представителей других фракций, включая КПРФ, было против.

В паре «Единая Россия» – ЛДПР успешно прошли все три чтения восемь законопроектов, а отклонен был один (еще один был отозван). Общими темами в данном случае стали, в частности, противодействие терроризму, законодательство о физкультуре и спорте, местах принудительного содержания и др. Содержание этих законопроектов также соответствует особенностям профессиональных интересов отдельных депутатов Госдумы от ЛДПР.

Тем самым в целом видно, что более результативным оказывается сотрудничество «Единой России» и «Справедливой России», а менее результативным – «Единой России» и ЛДПР.

В то же время разработка законопроектов представителями сразу трех партий оказывается процессом более сложным и менее результативным. Интересно, что чаще всего происходило взаимодействие «Единой России», КПРФ и «Справедливой России» – депутаты из этих фракций разработали и внесли 26 законопроектов, из которых были приняты 18 (отклоненных и отозванных нет). Принятые законопроекты весьма разнообразны, здесь есть поправки в Лесной кодекс, вопросы финансовой и жилищной политики, сельского хозяйства, информационной политики, опеки и попечительства и др.

Условные «тройственные коалиции» при участии ЛДПР встречались реже. Так, депутаты от «Единой России», «Справедливой России» и ЛДПР внесли 13 законопроектов (из них восемь приняты, случаев отклонения и отзыва не было). В эту группу, например, вошел закон о совмещении дня дополнительных выборов депутата Госдумы в одномандатном округе с единым днем голосования. Вместе депутаты из указанных фракций разрабатывали законопроекты, посвященные вопросам кредитования, налогообложения, страхования вкладов, использования контрольно-кассовой техники и пр. Реже всего формировались группы депутатов из «Единой России», КПРФ и ЛДПР – они внесли всего семь законопроектов, из которых пока не принят ни один (но нет и случаев отклонения или отзыва инициаторами).

Как и следовало ожидать, объединение депутатов от оппозиционных фракций без участия «Единой России» происходит очень редко и еще реже оказывается успешным. Это – естественное следствие доминирования «Единой России» в парламенте. Мы насчитали 19 «оппозиционных» коллективных законопроектов (с учетом привлечения депутатов от малых партий), из которых был принят один, а пять отклонены (еще два – отозваны). При этом чуть более заметными оказались результаты совместной активности всех трех оппозиционных фракций – они выдвинули три законопроекта, из которых один был принят (поправки в закон «О ветеринарии»), а два – отклонены. С формальной точки зрения, чаще совместные законопроекты выдвигали депутаты от КПРФ и «Справедливой России» (шесть законопроектов), но у этой работы нет положительного результата (не принято ни одного закона, зато два отклонены и один отозван). КПРФ и ЛДПР вместе выдвинули четыре законопроекта, из которых не принято ни одного, и один отклонен. Реже всего выдвигала законопроекты пара ЛДПР и «Справедливая Россия» – три раза, притом результатов пока нет (как принятых, так и отклоненных законопроектов).

В целом, таким образом, мы видим, что число успешных «коллективных» законопроектов в нынешнем созыве приближается к числу утвержденных парламентом законопро-

ектов, разработанных одними только единороссами. При этом модель работы парламента вовсе не исключает поддержку законопроектов, разработанных оппозиционными партиями. Иными словами, не исключен вариант голосования «Единой России» за законопроекты, разработанные без ее участия, что подчеркивает готовность партии к сотрудничеству с оппозицией и компромиссам.

Еще одной особенностью межпартийного взаимодействия является формирование более или менее заметных и устойчивых неформальных групп депутатов, сотрудничающих между собой на функциональной основе, в силу общей принадлежности к комитету или профессиональной подготовки. Такие небольшие группы создаются при подготовке определенных законопроектов. Например, совместная законотворческая деятельность характерна для ряда депутатов от «Единой России» и КПРФ, входящих в комитет по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками (глава комитета Л. Калашников, его первый заместитель К. Затулин и др.). Схожая ситуация отмечается в комитете по делам национальностей, где ряд законопроектов был совместно разработан представителями «Единой России» и КПРФ. В комитете по финансовому рынку ряд законопроектов вместе вносили депутаты от «Единой России» и «Справедливой России».

Наряду с функциональным межпартийным взаимодействием в рамках комитетов можно отметить и сотрудничество депутатов, основанное на принципах профессиональной общности. В частности, бывший работник прокуратуры Ю. Синельщиков, входящий во фракцию КПРФ и комитет по государственному строительству и законодательству, участвовал в разработке законопроектов совместно с депутатами от «Единой России» – выходцами из силовых структур, работающими в комитете по безопасности и противодействию коррупции.

Таким образом, постсоветский опыт развития российского парламентаризма свидетельствует о формировании особой партийной модели, учитывающей как меняющуюся структуру партийного представительства в Госдуме, так и необходимость организации содержательной законотворческой работы. Эта модель основана на принципах партийного консенсуса и межпартийного (межфракционного) взаимодействия, предполагающего распределение руководящих постов между представителями всех думских фракций и совместную работу над законопроектами, организованную в рамках комитетов или с учетом профессиональной или территориальной общности депутатов из разных партий. Такая модель позволяет избежать конфликтности в парламентской деятельности и обеспечить конструктивную работу парламента, не исключая, разумеется, естественных разногласий между партиями.

Ныне действующий седьмой созыв Госдумы стал, с этой точки зрения, очень показательным примером сбалансированной организации работы депутатского корпуса и взаимодействия между партиями. В условиях доминирования «Единой России» в парламенте именно в седьмом созыве были устранены перекосы как в пользу «партии власти», характерные для четвертого и пятого созывов, так и в пользу оппозиции, как это было в шестом созыве. Это также позволило создать возможности для разработки и внесения законопроектов всеми партиями по отдельности и буквально во всех возможных межпартийных комбинациях. При этом «межпартийные» законопроекты с точки зрения результативности их прохождения не уступают законопроектам, предложенным «Единой Россией», а количество принятых «межпартийных» законопроектов сейчас почти равно числу успешных законопроектов, внесенных депутатами только от «Единой России». Тем самым, подводя итоги постсоветского периода, можно говорить об успешной исторической эволюции партийной модели российского парламентаризма, способствующей повышению эффективности работы Госдумы и в итоге – обеспечению политической стабильности в стране.

*Аннотация.* В статье рассматривается эволюция партийной модели российского парламентаризма в постсоветский период. Главное внимание уделяется вопросам партийного представительства и его соотношения с распределением руководящих постов и внесением коллективных законопроектов в Государственной Думе. Эти вопросы рассматриваются с точки зрения достижения межпартийного консенсуса и реализации принципов справедливого представительства парламентских партий. По мнению автора, российская модель парламентаризма стремится к достижению полноценного партийного консенсуса, что больше отвечает принципам народного представительства, чем жесткая поляризация парламента по линии «власть – оппозиция». Понимание этого большинством игроков отмечается с самого начала работы Государственной Думы, несмотря на острые конфликты 1990-х годов. Сделаны выводы о продолжающемся повышении сбалансированности партийного представительства на уровне руководящих постов в парламенте, что позволяет улучшить взаимодействие между партиями и снизить конфликтность в отношениях власти и оппозиции. Тем самым российская модель парламентаризма вносит важный вклад в стабилизацию общественно-политической ситуации в стране.

*Ключевые слова:* парламентаризм, партийная система, оппозиция, распределение руководящих постов.

Rostislav F. Turovsky, PhD in Political Science; Supervisor, Expert Network, Information Policy Development Fund. E-mail: rft777@mail.ru

#### **Russian Parliamentarism Party Model**

*Abstract.* The article is devoted to the study of the party model of Russian parliamentarism in post-soviet period. The focus is on the issues of party representation and its correlation with the distribution of the managerial positions and introduction of collective legislation at State Duma. These issues are examined from the point of view of reaching cross-party consensus and implementation of fair parliament party representation principle. According to the author Russian parliamentarism model aims at reaching full-fledged party consensus that corresponds better to the principles of popular representation than strict parliament polarization along the line of “authority-opposition”. Understanding of those issues by the majority of the players was noted from the very start of the State Duma activities, in spite of the acute conflicts in the 1990-ies. The author draws the conclusion that the equation of party representation continues to grow at the level of managerial positions in the parliament that allows to improve cooperation of the parties and to reduce authority and opposition conflicts. Thereby the Russian parliamentarism model makes an important contribution to the stabilization of socio-political situation of the country.

*Keywords:* Parliamentarism, Party System, Opposition, Managerial Positions Distribution.





## **Двухпартийность как возможный сценарий эволюции российской политической системы**

В настоящий момент Россия находится в очередном поиске оптимальной конфигурации политической системы. И в этом контексте на повестке дня оказалась тема возможного перехода к двухпартийности. Идея, кстати, уже не новая – некоторые политологи даже пытаются бороться за авторство идеи «русской двухпартийности». Но вопрос не в том, кто пионер этой идеи. А в том, подходит или нет двухпартийность для РФ. Вроде бы в России не было соответствующей исторической традиции. Однако является ли это достаточным основанием сходу отвергать саму идею? Лично у нас российская политическая традиция ассоциируется с постоянным поиском оптимальной формы. Был опыт и с монопартийностью, и с многопартийностью. Возможно, именно сейчас настало время для конструирования нового политического каркаса. По крайней мере двухпартийный проект отвечает на многие вызовы сегодняшнего дня и обладает очевидными преимуществами, от которых не стоит отмахиваться.

### **Конкурентность и устойчивость**

Сегодня мы прежде всего сталкиваемся с очевидным запросом на повышение конкурентности политической системы. Вообще значимой частью российской политической традиции является поиск рецептов от революционного сценария. Разрушение государства – тот страх, который мы испытываем неспроста. Менее чем за сто лет на нашей территории распалось два государства – Российская империя и СССР. Естественно, что мы боимся еще одного повторения подобного хода событий. Самая большая по территории страна в мире объективно вынуждена думать о своем сохранении. Поиск оптимальной формы управления такими большими территориями – естественная для нас задача.

События на постсоветском пространстве также добавляют нам политических фобий. Страх перед приходом во власть деструктивных элементов вполне естествен. Потому что мы понимаем: они могут стать детонатором коллапса властного механизма и государства в целом. Трудно спорить, что отказ от эволюционного сценария в пользу революционного несет огромные риски. Но ведь однопартийная модель в долгосрочном периоде только повышает такую угрозу. Усталость от длительного доминирования одной политической силы может оказаться катализатором весьма печальных событий.

При этом монопартия рано или поздно оказывается перед соблазном использования не самых честных технологий обеспечения своего главенствующего положения, кото-

*Симонов Константин Васильевич, кандидат политических наук, первый проректор Финансового университета при правительстве РФ. E-mail: KVSimonov@fa.ru*

*Митрахович Станислав Павлович, ассистент Финансового университета при правительстве РФ. E-mail: spmitrahovich@fa.ru*

рые вызывают дополнительное раздражение, а негатив начинает работать против системы в целом. Начинается «подмораживание» страны, которое останавливает развитие.

Но задача поиска оптимальной политической формы – не в демократизации ради демократизации. Важно обеспечить реальный рост политической конкуренции одновременно с созданием механизмов, препятствующих получению власти несистемными радикалами, способными разрушить государство. Именно двухпартийность и позволяет оптимальным образом достигнуть искомого результата.

Двухпартийная система обеспечит и реальную политическую конкуренцию, включающую сменяемость власти. И отсекает мелкие несистемные силы, работающие на разрушение государства. Появление неожиданных радикальных крупных партийных проектов исключается, что придает системе стабильность и предсказуемость. Ведь угроза государству обычно исходит не от крупных политических сил, а от мелких несистемных движений, которые превращаются в политические вирусы и могут уничтожить систему. Двухпартийность же создает систему фильтров, препятствующих приходу к власти маргиналов и радикалов.

Каждая партия в рамках бипартийности может отсекает крайние точки зрения, но при этом позволять сторонникам пусть и радикальных, но допустимых позиций существовать внутри партии в формате неформальных фракций или клубов.

Об этом пишет в своей статье в «Российской газете» и Председатель Конституционного суда России Валерий Зорькин: «Как показывает мировой политический опыт, в организационном плане реальная демократия наиболее эффективным образом обеспечивается двухпартийной (двухблоковой) системой, позволяющей сформировать политическую волю основных социально-политических сил как в элитах, так и в массах. Конкуренция этих сил в парадигме «правлящее большинство – парламентская оппозиция» предотвращает политическую систему от застоя и загнивания, реализует «проветривание политических легких» в государственном организме, позволяет обеспечить не только «слушаемость», но «слышимость» масс со стороны власть имущих» [1].

Двухпартийность при этом позволяет сохранить сильную исполнительную власть, что довольно значимо с точки зрения создания условий для реализации масштабных экономических и социальных проектов. Победитель получает всю полноту власти, необходимую для имплементации своей стратегии. Компромиссы не нужны – у него есть целый избирательный цикл чтобы доказать свою правоту. Грызня между мелкими партиями в парламенте, парализующая принятие решений, убирается.

Конкуренция, невозможность для несистемных сил пробраться к власти, солидный объем полномочий у партии-победительницы, не ведущий при этом к соблазну длительной узурпации власти, – именно таковы основные отличительные черты двухпартийности.

Две сильные партии решают также проблему политических временщиков. Которые, добившись власти, первым делом стремятся решить проблему собственного благополучия, рассматривая свой политический успех как «окно возможностей» по личному обогащению. В партиях есть сложная система рекрутирования, да и сильные конкуренты тщательно рассматривают поведение своих оппонентов, создавая систему серьезнейшего контроля друг за другом.

Основной аргумент противников двухпартийности заключается в том, что она ведет к поляризации элит, расколу общества и чуть ли не к гражданской войне. Но такие страхи могут привести скорее к полной отмене выборов. Ведь настоящие выборы – это тоже в определенном смысле угроза раскола общества.

Проблемы однопартийности были описаны выше. Но еще большие трудности несет многопартийный проект. Он чреват нестабильными коалициями, отсутствием возможности для реализации четкого политического курса из-за постоянной необходимости искать компромиссы. Многопартийность в России легко трансформируется в безвластие и анархию.

Кабинет министров постоянно должен будет оглядываться на популистские силы в парламенте, которые любыми способами будут мешать проведению необходимой для страны, но болезненной для ряда социальных групп экономической политики.

Многопартийность в российском варианте – это вовсе не сдержки и противовесы, а скорее паралич власти. Это ярко видно по 1990-м годам. Избиратель, «хлебнувший» многопартийности, в нулевые годы, четко послал запрос на восстановление управляемости страной, появление сильного политика во главе государства и сильной доминирующей партии в парламенте.

Многопартийность – это замыкание в политическом цикле, когда запрос на конкуренцию сменяется запросом на сильную руку. Иными словами, это сохранение пребывания в традиционной для России циклической модели «реформы – контрреформы», которая приводит к тому, что мы примерно половину времени проводим в ожидании и реализации на практике решительных перемен, а потом усиленно боремся с их последствиями и пытаемся законсервировать... Вот только что?

Иными словами, мы либо находимся в состоянии постоянного ремонта в квартире, когда при нас ломаются потолки, полы и стены, а мы продолжаем в ней жить. Либо же он нам настолько надоедает, что мы срочно его останавливаем, а в дальнейшем боимся уже любых изменений. Такой сценарий отказывает нашей системе в эволюционности. Она находится либо в стадии жесткой ломки устоев, либо в фазе подморозки.

В двухпартийной модели главная угроза – риск неуправляемого и разрушительного межэлитного соперничества – снимается путем установления между элитами простых негласных правил игры. Две партии договариваются друг с другом, что победа одной силы не означает автоматического уничтожения другой. Нужно просто отказаться от понимания политики как игры с нулевой суммой. Это не война, где победа одного автоматически означает поражение другого.

Обе партии прекрасно понимают, что у них будет реальный шанс вернуться на вершину власти уже в следующем избирательном цикле. Таким образом, победитель получает все, но лишь на время. К тому же оппоненты представляют настолько грозную силу, что на их уничтожение понадобится слишком много ресурсов. Поэтому политическая борьба не выходит за обозначенные рамки. Победа воспринимается как возможность реализовать свою программу, а не как сигнал к вытаптыванию оппонентов. Причем именно оппонентов, а не личных врагов, которых первым делом после прихода к власти нужно линчевать. Поражение же – как возможность для перегруппировки сил, кадрового и интеллектуального обновления. Ведь шанс на политический реванш будет предоставлен очень скоро. Это дает выгодное сочетание реальной конкуренции с относительной предсказуемостью и защитой от разрушения системы.

Двухпартийность строится на консенсусе элит – они отказываются от истребления друг друга, воспринимая приход к власти не как сигнал к уничтожению соперников и не как временную возможность «припасть к бюджету» для личного обогащения. Такие установки заставляют пришедшую к власти элитную группу думать вовсе не о развитии страны, а о собственном выживании и о возможных вариантах отступления. Двухпартийность же – это ответственные элиты, понимающие, что бороться друг с другом до полного уничтожения контрпродуктивно. А получение власти расценивается как «окно возможностей» для реализации своего политического курса.

Выборы в итоге не превращаются в «последний бой». Поражение одной системной партии просто передает власть в руки другой системной партии. В России же действующая власть постоянно вынуждена держать оборону, и каждые новые выборы становятся судьбоносными.

## Слухи о смерти двухпартийности сильно преувеличены

В последнее время часто приходится слышать, что двухпартийная модель находится в кризисе. Тогда можно задать резонный вопрос – зачем же предлагать России перейти на двухпартийную систему, если в остальном мире ее перспективность ставится под сомнение? Получается, что «все с ярмарки, а мы – на ярмарку».

Существуют и предположения о все более низком уровне потенциальной совместимости с двухпартийностью современных многосоставных и атомизирующихся обществ как таковых. Ведь масштабная иммиграция, практики мультикультурализма, жестко дифференцирующиеся друг от друга социальные группы, зачастую предельный и непонятный многим избирателям социально-идейный авангардизм со стороны лидеров политических партий – это все факторы, способствующие разграничению и дифференциации самих политических приоритетов разных групп населения и их желаемой политической репрезентации через выборы. Например, активная поддержка авангардного семейного законодательства или масштабной инокультурной иммиграции со стороны консервативных партий может приводить к оттоку избирателей от своей традиционной партии к «новым консерваторам-популистам», примерно как и в случае перетока сторонников от умеренных к более радикальным социалистам.

Разделению по все более дробным социальным группам и политическим запросам может способствовать и технический прогресс. Через те же социальные сети и социальные медиа населению и активистам стало проще коммуницировать, создавать и поддерживать политические проекты именно для конкретной группы избирателей. Многие антиистеблишментские партии на Западе даже сумели достичь немалых успехов при практически полной блокаде со стороны ключевых СМИ или ультранегативистской позиции со стороны этих медиа в свой адрес. И если основные (мейнстримные) элиты на Западе сами через «политику идентичностей» продвигают восприятие каждым человеком себя как прежде всего части социальной группы по конкретной идентичности («иммигрант», «веган», «феминистка», «социалист», «экологист», «мусульманка»), то и количество партийно-политических проектов под конкретные идентичности или даже отдельно стоящие запросы и требования («пиратские партии» и т.п.) должно увеличиваться.

Однако тезис о «конце двухпартийности» выглядит явно гротескным и конъюнктурным. В реальности нужно рассматривать современную политику в целом как глобальный вызов для политических систем и социальный стресс. С которым именно двухпартийные механизмы организации публичной политики справляются лучше всего.

В наиболее явном и жестком виде двухпартийность существует в США, поэтому именно американский пример адаптации данной модели к новым вызовам является показателем преимуществ двухпартийности. Динамика американской политической жизни в период президентства Б. Обамы и особенно после избрания главой государства Д. Трампа у многих наблюдателей и самих политиков стала вызывать предположение о том, что поляризация политических сил и социальных запросов (между консерваторами и либералами-прогрессистами) ведет в тупик в рамках двухпартийной системы. Много шума наделала история 2013 года с так называемым shutdown американского правительства, когда из-за клинча двух партий были заблокированы на несколько дней механизмы принятия даже технически необходимых властных решений. Однако в итоге кризис с shutdown был разрешен, что показало как раз способность двухпартийной системы выходить из клинча как из штопора. Аналогичным образом движение Оссиру Wall Street не стало основой для новой партии, а сторонники социализма и квазисоциализма посчитали для себя нужным скорее существовать в формате клуба (фракции) при демократической партии, постепенно увеличивая свое влияние. Аналогичным образом

большинство представителей консервативной общественной силы Tea Party movement тоже предпочли не создавать свою партию, а либо идти в политику как республиканцы, либо поддерживать республиканских кандидатов.

Период президентства Трампа воспринимается многими как некий рубежный момент, когда многообразие социально-политических запросов в поляризованном американском обществе становится уже откровенно «тесно» в рамках двухпартийности. Однако на деле вполне можно увидеть просто новый этап адаптации двухпартийности, во многом повторяющий указанные выше практики прошлых эпох. Например, выход на второе место на праймериз Демократической партии «квазисоциалиста» Б. Сандерса привел не к расколу партии, а именно инкорпорации его сторонников из числа адептов углубления леволиберальной политики в сфере экономики, защиты меньшинств, аффирмативных действий и т.п. Одной из «звезд» промежуточных выборов в Конгресс 2018 года стала представитель «группы Сандерса» 29-летняя Александрия Оказио-Кортес, избранная в Палату представителей от одного из округов штата Нью-Йорк, – ей рисуют большое политическое будущее. Однако важно учитывать, что Оказио-Кортес шла именно от Демократической партии. Данный политик как раз характеризует своим успехом возможность и достаточно высокую вероятность эволюции «медианной позиции» всей Демократической партии в сторону дальнейшего социального авангардизма и «углубленного» левого либерализма и даже социализма.

Да и сам Трамп, символизирующий для многих своих сторонников борьбу с вашингтонским истеблишментом и политическим мейнстримом, в реальности пришел к власти именно через Республиканскую партию, то есть через механизмы двухпартийности. И вопреки хлестким прогнозам многих либеральных авторов, обещавших, что Трампа очень скоро представители политического мейнстрима «уберут» из Белого дома, на конец 2018 года этого так и не произошло. Более того, неплохие экономические показатели (например, минимальная с 2000 года безработица и быстрые темпы экономического роста – во втором квартале 2018 года темпы роста ВВП стали максимальными за четырехлетний срок) помогли Трампу сохранить поддержку ориентированных на личный успех избирателей. Уровень же поддержки Трампа со стороны его ядерного электората по вопросам социальной политики, политики идентичностей и т.д. тоже оказался достаточно высоким. Вместо «предательства» Трампа Республиканская партия фактически сплотилась вокруг него в ноябре 2018 года и удержала контроль над Сенатом (что важно в том числе для противодействия попыткам инициировать импичмент). Даже резко критикующие Трампа леволиберальные издания англосаксонского мира были вынуждены признать его достаточный электоральный успех [2].

Рост влияния сторонников Сандерса в Демократической партии или «трампистов» в Республиканской партии допустимо охарактеризовать в духе иллюстрации тезиса о возможности в США «захвата традиционных партий изнутри» [3]. Однако одновременно данная практика свидетельствует как раз о том, что двухпартийная модель дает возможность новым и актуальным социальным запросам оказаться инкорпорированными в ключевые партии и быть услышанными. Будь то запрос, скажем, на дополнительные аффирмативные действия, как у сторонников Сандерса, или на откровенную усталость от аффирмативных действий и позитивной дискриминации, как у трампистов. Последний запрос со стороны людей, которые «устали быть всегда виноватыми» [4], тоже можно считать именно новым по меркам политики недавних лет.

Экстравагантность Трампа и сильнейший негативизм к нему со стороны политического мейнстрима (в том числе сохраняющийся негативизм со стороны части республиканцев, объединенных в группы *Anti-Trump or Never Trump Republicans*) создает у ряда наблюдателей представление, что нынешний американский президент может сам выступить в роли могильщика двухпартийности и пойти на новый срок главы государства от



«третьей партии». До сих пор от «третьих партий» шли именно игроки второго эшелона, и даже незначительных успехов добивались лишь единицы (Росс Перо в 1992 году, Ральф Нейдер в 2000-м). Однако социологи и политические аналитики часто ошибаются, и сам факт избрания Трампа президентом вопреки большинству прогнозов является тому доказательством.

Поляризация общественно-политических запросов и настроений социальных групп в США наверняка еще далека от своего пика, тем более что масла в огонь будет подливать и продолжение политики идентичностей, внедрения «политики разнообразия» даже в ущерб академической свободе, что будет вызвать опасения и соответствующую обратную реакцию у групп, чувствующих себя «новыми уязвимыми». Однако до сих пор двухпартийная модель давала возможность находить компромиссы, выходить из политико-управленческих кризисов и отвечать на экономические вызовы. Нет никаких оснований полагать, что Америка вскоре от нее откажется, а если и откажется, то не факт, что новая система (например, с большой ролью «третьих» партий взамен «клубов» при двух главных партиях) окажется эффективнее.

Таким образом, реакция американской двухпартийности на политические вызовы современности выглядит гораздо эффективнее европейской многопартийности. Для которой рост популярности несистемных сил становится настоящим шоком. Мы видим лишь попытку создать своеобразный «санитарный кордон» вокруг нежелательных партий с расчетом на то, что через какое-то время их популярность спадет. На деле та же «Альтернатива для Германии» (АДГ) получила третье место на парламентских выборах 2017 года в Бундестаг, а кандидат от «Национального фронта» Марин ле Пен заняла второе место на выборах президента Франции 2017 года, лидер партии «Лига» М. Сальвини стал вице-премьером Италии в 2018 году.

Ключевые партии в Европе могут стать заложниками своей «изоляционистской» политики в отношении тех, кого они называют «маргиналами» и «популистами», не имея своего рода «запасного плана» или схем интеграции «популистов» в ключевые партии по образцу США. В итоге основные партии могут потерять доверие избирателей, как это уже произошло во Франции, где по итогам президентских выборов 2017 года фактически обрушилась популярность обеих ключевых партий – и голлистов («республиканцы»), и социалистов. Место проводника курса проглобалистских элит заняла созданная буквально под выборы партия «Вперед, Республика!». Академические авторы прогнозируют возвращение к «вечному болоту» (сильному политическому центру без явных идеологических установок), но с возможным появлением сильных третьей и четвертой партии [5], которые будут функционировать в плоскостях новых идеологических расколов (по вопросам иммиграции и пределов государственного «экологического интервенционизма») [6]. И это совершенно не выглядит стабильной конструкцией.

### **Иллюзия успешной однопартийности**

Очень популярной в России является точка зрения о том, что в мире есть эффективные однопартийные системы, и поэтому нечего «городить огород» и заниматься двухпартийным прожектёрством. Реальность, однако, оказывается не столь оптимистичной.

Наибольшее очарование вызывает Китай. Это отдельная и большая тема, формат данной статьи позволяет обозначить ее лишь пунктиром. Да, очевидны экономические и технологические успехи КНР, заметно серьезное увеличение влияния страны в мире в последние годы. Однако говорить о том, что политическая система Китая



уже доказала свою эффективность и устойчивость к стрессам, не приходится. Только сейчас Китай вступает в период серьезного социального и географического расслоения, что станет настоящим тестом на выживание для китайской модели. Кроме того, довольно очевиден крен в сторону авторитарности, в том числе основанный на завышенных ожиданиях партийной элиты относительно новых технологических инструментов контроля за гражданами. И это большой вопрос, насколько эффективной и устойчивой окажется подобная управленческая модель. Экономические диспропорции в развитии Китая становятся все более явными – и политические дефекты очень скоро себя проявят.

При этом существует множество примеров однопартийности, не способной провести никакой серьезной модернизации. Наиболее ярким примером является Мексика значительной части XX века с ее Институционно-революционной партией (с которой как раз часто сравнивают российскую «партию власти» критики сложившегося в РФ политического режима). Партия обеспечивала некоторый уровень политической стабильности на уровне ключевых институтов и элитных групп, но не могла создать условия для социально-экономического развития. Государство при однопартийной системе де-факто было слабо, о чем свидетельствует высокий уровень влияния мафии (наркокартели) как параллельной системы власти и колоссальный уровень криминального насилия. Проблема мафии не преодолена до сих пор, однако ущербность безальтернативного правления Институционно-революционной партии и ее ответственность за происходившее в стране все же привели к политической трансформации. Важным моментом является признанный в среде специалистов вывод о невозможности подобной партии вечно удерживать власть, даже несмотря на различные административные и политтехнологические ухищрения [7].

Шведский опыт, выглядящий более выигрышным в сравнении с мексиканским по понятным причинам (с учетом общего сравнительного уровня развития государств), фактически тоже не может выступать в качестве образца. Шведская социал-демократическая партия давно потеряла роль доминирующей. Коалиция центристских и правоцентристских (по шведским меркам) партий под названием «Альянс за Швецию» приходила к власти два раза подряд по итогам выборов 2006 и 2010 годов. В более поздних и современных электоральных циклах важным трендом стало усиление влияния и политический успех местной антиистеблишментской и евроскептической силы, антиисламистской партии «Шведские демократы» (третье место на парламентских выборах 2018 года). Со структурной точки зрения шведская политика сталкивается теперь с проблемами формирования и поддержания устойчивости правящей коалиции, а также проведения собственно последовательного политического курса [8]. Во многом это результат все той же бескомпромиссной «изоляционистской линии» политического мейнстрима по отношению к своим оппонентам и невозможности их адекватной инкорпорации в процесс выработки политического курса.

Часто говорится о Японии – но и там уже с трудом можно говорить о какой-то адекватной версии однопартийности – системы с доминирующей партией. В 2009 году доминировавшая с середины XX века Либерально-демократическая партия (ЛДП) уступила на один электоральный цикл правление Демократической партии, и подобная практика вполне может повториться. В любом случае, нынешняя Япония – это уже не система с постоянно-неизбежной ЛДП у власти и плюрализма только на уровне фракций данной партии [9]. Да и японский опыт в любом случае сложно использовать в качестве референсной модели для стран с преимущественно европейской культурой (которая гораздо более конфликтна в сравнении с японской, где принято негативно относиться к любому радикализму и где присутствует практически моноэтническая нация).

## Так ли страшна двухпартийность?

Подводя итоги анализа тенденций эволюции рассмотренных партийных систем, можно сделать вывод, что отказ от двухпартийности может как раз усложнить проблемы и потенциально создать еще большие риски. В тех же демократических странах, где существовали системы с доминирующей партией либо двух с половиной партийные системы или системы дробного плюрализма, проблем текущих либо формирующихся потенциальных наблюдается совсем не меньше, а иногда даже больше, чем в странах с ярко выраженной двухпартийностью. Которые в конечном счете оказываются более устойчивыми к социально-политическим стрессам и могут выступать в качестве референтной модели для России.

Да, двухпартийность рождает у российской элиты серьезные фобии. Она боится, что такой проект приведет к дестабилизации системы. Возникает иллюзия долгосрочной стабильности, когда лучше ничего кардинально не менять, а только немного «подкручивать» детали во вроде бы слаженно работающей системе. Однако надо отдавать отчет в том, что долгосрочное спокойствие мнимо. Это уже видно по политическим событиям осени 2018 года.

Выход из кризиса заключается не в ребрендинге или перезагрузке существующей «партии власти» и не в возврате к существовавшей в 1990-х годах многопартийной системе (что приведет к хаотизации политического процесса), а в эволюционном создании второй системообразующей партии.

В сложившихся обстоятельствах на партийном поле необходимо появление двух системообразующих политических сил, каждая из которых апеллировала бы к целевой группе в обществе и элите и соревновалась за контроль над правительством. При этом функционировать обе партии должны в рамках нового межэлитного договора, суть которого заключается в политических гарантиях побежденным и отказе от узурпации власти.

Лучше начинать создавать двухпартийность в относительно спокойных условиях, чем дожидаться, когда грянет гром и будет запущен либо революционный сценарий, либо сценарий стихийного построения той же двухпартийности через реальную войну элит – как это было в 1999 году.

Важно понимать, что двухпартийность не может быть построена в рамках одного электорального цикла. И ни в коем случае нельзя подходить к ней как к электоральному проекту, позволяющему решить ряд тактических задач на ближайших выборах. Именно таким подходом страдали все предыдущие попытки имплементировать двухпартийность в РФ. Привязка двухпартийного проекта к конкретной избирательной кампании опять будет губительной.

Наличие фигуры В. Путина во главе государства позволит современной системе в ближайшее время функционировать без серьезных сбоев. Но все же нужно моделировать развитие ситуации и с учетом более длительных временных горизонтов.

Путин мог бы выступить системообразующим элементом, гарантом отказа элитных групп от войны на уничтожение. Две партии должны строиться не по принципу «за и против Путина». Они должны аккумулировать разные точки зрения на принципиальные вопросы социально-экономического развития. Тем более что российская элита не едина по ряду тем, и это не является секретом.

Другое дело, что споры носят теневой характер, порождая огромное количество слухов и подозрений на тему «а путинское окружение, оказывается, не монолитно!». Собственно, оно и не должно быть монолитным. Разногласия по тактическим темам – абсолютно нормальная практика. Однако построение вертикали власти породило опас-

ную фобию – власть боится показать расхождения по ряду вопросов внутри себя. И это опасный момент. Все конфликты пытаются замести под ковер. Но противоречия тщательно выискиваются оппозицией и начинают подаваться как признак развала системы путинской власти. Единственный вариант – опубликовать эти конфликты, придать им статус политической нормы. Превратить межклановые теневые разборки в публичные споры двух политических партий.

Путин останется надпартийным президентом – но, возможно, последним непартийным президентом в нашей истории. Он вполне бы мог выступить политическим гарантом нового договора между элитами, способного лечь в основу российского двухпартийного проекта.

Важным моментом является создание необходимой избирательной системы. Политическая наука давно уже выявила закономерность: там, где действуют избирательные системы мажоритарного типа (они определяют одного победителя по большинству полученных голосов), как правило, формируются двухпартийные системы<sup>1</sup>. Пропорциональные избирательные системы, напротив, предоставляют шансы на представительство в органах власти большему числу политических сил, инициируя тем самым создание плюралистических систем и систем партийных коалиций. Что стимулирует и возникновение новых партий.

России необходимо развитие мажоритарной системы. Совершенно логично мы вернули смешанную избирательную систему – но, возможно, стоит задуматься о следующем шаге.

<sup>1</sup> Можно апеллировать к классическому труду М. Дюверже «Политические партии» [10], где он подробно описывает этот социологический закон, как он сам его называет.

## Литература

1. Зорькин В. Буква и дух Конституции [Электронный ресурс] // Российская газета. 2018. 9 октября / Режим доступа: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranit-tochechnymi-izmeneniami.html>
2. Mudde, Cas. Don't be fooled. The midterms were not a bad night for Trump [Электронный ресурс] // The Guardian. 2018. 7 января / Режим доступа: <https://is.gd/LMMxhe>
3. Сергеев В.М., Казанцев А.А., Петров К.Е., Медведева С.М. Кризис партийно-политической системы в США и странах ЕС: причины и характеристики // Полис. 2018. № 2. С. 130-149.
4. Амосов Ю. Устали быть всегда виноватыми [Электронный ресурс] // Газета.ru. 2016. 12 ноября / Режим доступа: <https://is.gd/VwMxHe>
5. Elgie R. The election of Emmanuel Macron and the new French party system: a return to the éternel marais? [Электронный ресурс] // Modern & Contemporary France. 2018. Vol. 26. Iss. 1 / Режим доступа: <https://doi.org/10.1080/09639489.2017.1408062>
6. Gougou F., Persico F. A new party system in the making? The 2017 French presidential election [Электронный ресурс] // French Politics. 2017. September. Vol. 15, Iss. 3. P. 303–321 / Режим доступа: <https://is.gd/zGXBZO>
7. Гришина А.М., Мелешкина Е.Ю. Механизмы сохранения власти доминантной партии в условиях авторитарного режима в Мексике // Политическая наука. 2015. № 1. С. 83–94.
8. Henley, Jon. Real story of Sweden's election is not about march of the far right [Электронный ресурс] // The Guardian. 2018. 10 сентября / Режим доступа: <https://is.gd/yvy3k2>
9. Stockwi, Arthur. Explaining one-party dominance in Japanese politics [Электронный ресурс] // East Asia Forum. 2018. 19 января / Режим доступа: <https://is.gd/NFHscO>
10. Дюверже М. Политические партии. М.: Академический проект, 2002.

*Аннотация* В статье рассматривается возможность перехода России к двухпартийной модели. Оцениваются преимущества двухпартийной системы, прежде всего обеспечение реальной политической конкуренции и сменяемости власти одновременно с отсечением от нее мелких несистемных сил, скорее способствующих дестабилизации государства. Анализируются возникающие при этом риски – показывается, что представление о двухпартийности как о катализаторе раскола элит является преувеличением.

Отдельное внимание уделяется актуальному опыту двухпартийности в других странах, включая США. Подробно разбирается генерируемое представление о кризисе двухпартийности, показывается, что эта точка зрения не вполне соответствует текущей политической практике. Также рассматривается иностранный опыт однопартийности. Показывается, что успешность этих систем во много иллюзорна, да и многие однопартийные системы давно уже трансформировались в более сложные конструкции – другое дело, что интерпретаторы используют не актуальную информацию, а скорее устойчивые мифы о той или иной стране. Также в статье даются практические рекомендации относительно возможной технологии перехода России к двухпартийности

*Ключевые слова:* двухпартийная система, однопартийная система, избирательные системы мажоритарного типа, пропорциональные избирательные системы, политическая конкуренция, сменяемость власти, антиистеблишментские партии, деструктивная оппозиция, аффирмативные действия, поляризация общественно-политических запросов, новые общественные движения.

Konstantin V. Simonov, PhD in Political Science, First Pro-rector, Financial University Under the Government of the Russian Federation. E-mail: KVSimonov@fa.ru

Stanislav P. Mitrakhovich, Assiatent, Financial University Under the Government of the Russian Federation. E-mail: spmitrahovich@fa.ru

#### **Bipartisanship as Possible Alternative of Russian Political System Evolution**

*Abstract.* The article examines the possibility of transfer to bipartisan system in Russia. The authors assess the benefits of the two-party system that include first of all the ensuring of actual political competition and authority alternativeness with simultaneous separation of minute non-system forces that may contribute to the country destabilization. The authors analyze the accompanying risks and show that the concept of the two-party system as the catalyst of elite schism is mostly exaggerated.

The authors pay separate attention to the experience of bipartisan system implementation in other countries, including the United States. They offer detailed analysis of the generated concept of the bipartisanship crisis and show that this point of view doesn't quite agree with the current political practice. The authors also examine the foreign experience of the single-party system. They show that the success of the said system is mostly insubstantial, besides many of such systems have altered into more complex structures, while commentators very often use not the actual information but the established myths about this or that country. The authors also offer practical advice regarding the potential technologies of transition to the bipartisan system in Russia.

*Keywords:* Bipartisan System, Single-Party System, Majority Electoral System, Proportional Election System, Political Competition, Authority Alternativeness, Anti-establishment Parties, Destructive Opposition, Affirmative Actions, Polarization of Social and Political Demands, New Social Movements.





## **Современная партийная система как фактор развития парламентаризма в России: институциональный и политико-психологический аспекты**

Парламентаризм представляет собой довольно сложное явление. Существует множество подходов к его пониманию, равно как и достаточно большое количество сложностей реализации его основных принципов. Парламент в современном обществе, будучи ядром парламентаризма, является гарантом демократии и правового государства. При этом большинство ученых-конституционалистов полагают, что возможность реализации им своих полномочий имеет в своем основании идею народного представительства [3, с. 23]. Именно поэтому ключевым элементом нижней палаты Парламента, посредством которого осуществляются все его основные функции, являются партии. Будучи объединениями, представляющими интересы того или иного слоя населения, они прилагают усилия, чтобы их программы преобразовывались в решения парламента и определяли вектор развития государства в направлении улучшения жизни граждан. М. Дюверже отмечал, что «парламент и правительство подобны двум машинам, приводимым в движение одним мотором – партией. Исполнительная и законодательная власть – это конституционный фасад; реально же всей властью обладает партия» [4, с. 459]. Другими словами, для становления парламентаризма одним из необходимых условий является грамотное партийное строительство и правильно функционирующая партийная система.

Стоит, однако, отметить, что говорить об эффективности любого института власти, особенно представительного, сегодня нужно не только в институциональном ключе, но и в терминах доверия к нему населения. Политическая психология, занимаясь изучением состояния массового сознания, фокусирует свое внимание на том, как воспринимают граждане различные политические объекты – власть, политические институты, политических лидеров. Анализ их образов не только позволяет выявить представления граждан о политических акторах, эмоциональное отношение к ним, потребности и ценностные ориентации людей, но и в той или иной степени спрогнозировать их политическое поведение.

Институциональный и политико-психологический аспекты анализа партийной системы не случайно необходимо исследовать в совокупности, поскольку они тесно между собой взаимосвязаны. С одной стороны, состояние партийной системы и реальные политические процессы с участием партий являются фактором их восприятия гражданами. С другой – отношение общества к политическим партиям, выражающееся в уровне доверия к ним и голосовании на выборах, влияет на конфигурацию и развитие партийной системы.

*Палитай Иван Сергеевич*, кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры социологии и психологии политики МГУ имени М.В. Ломоносова. E-mail: 8321532@gmail.com

## Институциональные особенности современной российской партийной системы

Говоря об отечественной партийной системе, начать, пожалуй, стоит с истории партийного строительства, назвать которую успешной, к сожалению, нельзя. Начало прошлого века ознаменовало собой не совсем удачную попытку партийного представительства, после которого в истории нашей страны было семьдесят лет советской однопартийности. Принесшие массу изменений в жизни общества 1990-е годы ознаменовали собой строительство партий нового типа, которые, как могли, предлагали альтернативы политических курсов, артикулировали интересы и критиковали исполнительную власть. Однако при этом приходится констатировать, что ничего кроме недоверия ко всему «партийному» это строительство не привело. Возможно, это является причиной того, что за политическими партиями 90-х годов прошлого века закрепилось название «протопартии», под которым исследователи понимают объединения, в которых «не произошла дифференциация социально-классовых интересов и не выработана четкая программа, отражающая интересы определенного класса или социального слоя» [10, с. 54]. Если посмотреть программные документы партий того времени, то можно убедиться, что все объединения (кроме, пожалуй, КПРФ) не имели четкого представления об общественном устройстве, к которому они стремились.

С приходом нулевых годов начала выстраиваться система управления как самими партиями, так и партийной системой в целом. Результатом этого явилось концентрирование всего политического поля в руках партии власти и сужение круга партийных функций до электоральной мобилизации населения и легитимации парламента [25, с. 19].

Действующее в настоящее время законодательство позволяет создать партию, собрав пятьсот человек в половине регионов России [12]. На сегодняшний день это удалось довольно многим – в Минюсте зарегистрировано 63 партии [22]. Однако, как известно, для того чтобы объединение людей превратилось в функционирующую партию, необходима кадровая структура, различного рода ресурсы (коммуникативные, интеллектуальные, финансовые и т.п.) и, конечно, программные документы<sup>1</sup>. Вероятно, именно из-за того, что большинство числящихся партий, по сути, представляют собой «клубы по интересам», для участия в выборах 2016 года партийные списки смогли выдать только 14 их них. С большой долей вероятности можно утверждать, что новым партиям не хватило как раз обозначенных выше ресурсов и сторонников. Другими словами, социальная база этих партий все еще рыхлая, неустойчивая и «болотообразная» [17, с. 80]. В этом смысле приходится еще раз убеждаться в истинности утверждения Б. Чичерина о том, что «только созревшее общественное мнение рождает настоящие политические партии. И при этих условиях они возникают не вдруг, а слагаются медленно, в политической борьбе» [24, с. 149].

Подводя предварительный итог, можно сказать, что существующее на данный момент положение партийной системы во многом имеет признаки кризиса. На фоне не совсем четкого разграничения между исполнительной и законодательной властями, достаточно слабых позиций парламентов политические партии выглядят в глазах избирателей неспособными повлиять на принятие политических решений. Усугубляет ситуацию слабая поддержка партий в структурах гражданского общества и, следовательно, определенная зависимость от государственных ресурсов, что определяет их конформность по отношению к власти. Все это ведет к недостаточной на текущий момент степени доверия со стороны населения к партиям,

<sup>1</sup> У некоторых существующих партий прослеживается исключительно формальное отношение к этим документам. Так, например, программа партии «Союз горожан» занимает меньше страницы формата А4, у «Партии социальных сетей» вообще полстраницы, а авторы других документов откровенно развлекались: так, партия «Молодая Россия» позиционирует себя как партию «радикальных неотехнологов», «не ассоциирующих себя ни с одним спектром идейного политического поля прошлого века».

партийной системе в целом, Государственной Думе и к системе выборов, что не может не вызывать опасение.

### **Российская партийная система сквозь призму политической психологии**

Существующие на сегодняшний день исследования политических партий фокусируют внимание в основном на их институциональной компоненте. Имеющаяся современная литература, в которой затрагиваются вопросы социальной перцепции и массового сознания в контексте изучения партий, в большинстве своем посвящена изучению механизмов формирования их имиджа или рейтингов. Между тем образы политических партий, то есть совокупность знаний, представлений, мнений, оценок, эмоций и ожиданий людей, по сути, исследовались только в рамках проектов кафедры социологии и психологии политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова [18, 19, 26]. Стоит отметить, что мы никогда не ставили себе целью систематические замеры в изучении партий, однако те данные, которые были нами получены накануне двух последних выборов в Государственную Думу и в 2018 году, позволяют проследить существующие тренды, подтверждение которым мы нашли в опросах, проведенных ФОМ, ВЦИОМ и Социологическим центром Российской академии наук.

В связи с тем, что политические партии в сознании людей представляют собой довольно абстрактные объекты, в качестве основного метода исследования нами был выбран метод фокусированного интервью, который позволял получить не только «сухие» оценки людей, но и их интерпретацию. Другими словами, мы имели возможность выявить причинно-следственные связи того или иного отношения к партиям и особенностей их образов в целом.

Сбалансированная по полу и возрасту выборка при проведении интервью составляла 50–75 человек. Ответы на поставленные вопросы обрабатывались нами в целях выявления таких параметров, как эмоциональный знак, субъектность образа, его четкость или размытость, когнитивная простота или сложность, а также потребности и ценности, которые стоят за изучаемыми образами. Полученные от респондентов данные оценивались нами по шкалам привлекательности, силы и активности [подробнее о методологии см. 14]. Эти параметры имеют довольно глубокие корни. Так, не только сила, но и насилие традиционно оценивается в российской и советской традиции достаточно амбивалентно, но чаще – со знаком плюс. Это связано с коренящимися в «коллективном бессознательном» обстоятельствами нашей истории и культуры. Сказанное о параметре силы во многом относится и к показателям активности. Она имеет отношение к исполнению властных полномочий. При этом мы обнаружили, что и для силы, и для активности имеются определенные значения нормы, отклонение образа от которых как в сторону увеличения, так и уменьшения, сказывается на привлекательности партии для граждан.

Отметим также, что при обработке полученных данных и попытке их интерпретаций нами учитывались факторы восприятия, которые мы условно разделяем на субъектные и объектные. Первые соотносятся с характеристиками субъекта восприятия (пол, возраст, образование, регион проживания респондента). Вторые из названных связаны с объектом восприятия, то есть характеристиками партий и партийной системы в целом, которые имеются на текущий момент в нашем обществе и которым посвящена первая часть этой статьи.

В результате обработки полученных данных мы пришли к следующим результатам.

Партия **«Единая Россия»** в представлении большинства респондентов была и является сильной. Это же подтверждает и исследование ФОМ 2018 года: 58% респондентов отметили высокую степень ее влияния на положение дел в стране [11]. При этом столь

высокий показатель по шкале силы, как и раньше, не связывается с эмоциональным отношением к партии. Пожалуй, большинство ответов респондентов, в которых можно уловить отношение к партии власти как к слабому объединению, в основном связаны с ее зависимостью от действующей власти и необходимостью исполнения «наказов сверху». Партия воспринимается гражданами как весьма активная и деятельная (66%), именно с ней зачастую ассоциируют всю деятельность Государственной Думы.

Партия **КПРФ**, как и следовало ожидать, во многом несет на себе отпечаток КПСС. Возможно, именно поэтому практически треть респондентов (31%) выражают свое отрицательное отношение к ней. Однако среди опрошенных было 12% тех, кто видел в этом достоинство партии, говоря о ней, как о *«единственной, кто сохранил идеалы, отобранные в 1990-х»*. Можно догадаться, что большинство респондентов этой категории – люди старшего поколения. Также к преимуществам партии относят тот факт, что она представляет собой *«хоть какую-то оппозицию по сравнению с другими партиями»* и *«имеет хорошие социальные проекты»*.

При всем этом большинство респондентов (порядка 85%) считает партию слабой, не способной что-либо изменить, особенно в контексте результатов последних выборов в Госдуму. На все это накладывается то, что КПРФ, по мнению людей, едва ли можно назвать активной партией: вся ее деятельность проявляется в *«создании видимости многопартийности»* и *«какой-то альтернативы на выборах, если не хочешь голосовать за единорогов»*.

**«Справедливая Россия»** стала гораздо более узнаваемой, однако существенных изменений в ее образе не наблюдается. Партия в глазах населения совершенно неактивна. Для 82% она *«тусклая», «малозаметная»*. Интересным является то, что указание на ее пассивность редко, но имеет привлекательный оттенок (*«тихие, скромные», «не как «Единая Россия» по крайней мере»*). Однако этим партия совершенно не набирает себе очков в политической борьбе, поскольку такие ответы являются результатом восприятия ее как слабого противника основным игрокам.

**ЛДПР** является чемпионом по степени персонификации. Свыше 90% респондентов, говоря о ней, по сути, рассуждают про лидера. Экцентричность ее лидера на политической арене делает партию в сознании респондентов довольно активной, однако связанной с *«бесполезной деятельностью и пустыми криками»*. Возможно, именно поэтому партия не воспринимается как сильный игрок, но при этом *«постоянно присутствует на арене»*.

При всем этом особой привлекательностью образ партии не отличается. Порой ее даже называют *«карманной»*. Несмотря на запрос на оппозиционность, *«нетерпимость ЛДПР к другим партиям»* не вызывает одобрения у людей (в связи со специфичностью проявления этого неодобрения). Привлекательность партии проявляется (хотя и редко) только лишь в том, что *«они говорят прямо, в лоб»*.

Приведенные данные, а также результаты исследований накануне двух последних электоральных циклов [19, 26, 27] в сопоставлении с опросами общественного мнения показывают, что с течением времени выявленные тенденции только усиливаются. Люди считают, что *«современные партии выглядят неубедительно. В основном все пиарятся громкими заявлениями»*. Большинство респондентов на вопросы о работе Государственной Думы высказывали негативные оценки, отмечая, что *«депутаты в большей мере занимаются лоббированием своих интересов»*.

Таким образом, можно сказать, что партии все меньше воспринимаются населением как активная политическая сила. Образ каждой из них достаточно размыт, люди слабо представляют себе, чем отличается одна партия от другой. Мы совершенно согласны с А.В. Селезновой, которая в ходе своего исследования пришла к заключению о том, что «в массовом сознании отсутствуют четкие знания об идеологических полюсах, представления

граждан являются стереотипными и спутанными, а сами термины имеют яркие и полярные эмоциональные ассоциации с теми или иными периодами истории» [21].

В общем и целом в вопросе различий между партиями люди апеллируют к их лидерам. То есть персонификация хотя и не проявляется явным образом (имя лидера в ответах на вопросы о партии возникает не часто), но все же постоянно присутствует в сознании граждан. Причиной этому служит не только невнятные программные заявления и установки, но и отмеченная Ю. Левадой склонность общественного сознания переносить на безличные социальные институты символы и характеристики межличностного общения [9, с. 10]. Мы полагаем, что именно этот факт во многом является причиной того, что люди не только голосуют за одни и те же партии, но и не хотят делать свой выбор в пользу новых игроков, несмотря на то, что сами же заявляют о необходимости таковых. То есть узнаваемый медийный лидер партии является для населения ее лицом, его личные особенности во многом переносятся на возглавляемое им объединение. А малознакомый для людей лидер чаще всего приводит к затруднениям в восприятии партии, что становится серьезным барьером на пути к политической коммуникации (примером этому служит «Справедливая Россия» и, по сути, большинство «новых» партий). В данном контексте интересны данные опроса о доверии населения к лидерам парламентских партий, проведенного ВЦИОМ [20]. Стабильные позитивные показатели доверия имеют именно лидеры устойчивых парламентских партийных структур, то есть тех политических партий, которые стабильно представлены в Государственной Думе из созыва к созыву (см. табл. 1).

Таблица 1

#### Доверие населения к лидерам парламентских партий

Лидеры парламентских партий	16.08.19	25.08.19	01.09.19	08.09.19	15.09.19	22.09.19	29.09.19
Д.А. Медведев	39,3	37,8	38,1	38,9	40,2	38,5	38,7
В.В. Жириновский	36,2	36,7	37,3	37,8	37,3	36,2	37,8
Г.А. Зюганов	34,0	33,4	33,4	34,8	34,5	33,7	35,2
С.М. Миронов	25,9	26,36	27,2	27,6	27,2	26,6	28,6

Ответы респондентов показали, что на фоне негативного отношения к партиям у населения весьма смутное понимание их роли и значения в политическом процессе. Несмотря на то, что практически все респонденты говорят о необходимости многопартийной системы («должно быть хотя бы три партии», «не одна – это точно»), массовое сознание продолжает ориентироваться на привычную ей однопартийную модель. Объяснением этому может служить не только советское прошлое, но и искусственность многопартийности, на которую в том или ином виде постоянно указывалось людьми в наших исследованиях. Мы полагаем, это связано с тем, что большинство партий, которые заявили о себе на политической арене, ничего не могут предъявить населению в плане «дорожных карт». По сути, содержание партийных программ весьма схоже. В предвыборных кампаниях, выступлениях в СМИ лидерами и представителями партий ведутся разговоры о снижении налогов, повышении уровня жизни и т.п., однако ничего не говорится о способах достижения этих целей. Исследование основных партийных документов, проведенное О.А. Толпыгиной, показало, что партии проявляют все меньшие способности к производству новых идей, а поиск смыслов ведется из уже имеющихся, ранее предложенных наборов вариантов. Партии сокращают тематику самоидентификации в партийной риторике, сужая средства самопозиционирования до «фирменных» идей или акценте на образе лидера [23, с. 220].



Все это ведет, в том числе, к снижению политической активности граждан и все меньшей заинтересованности в выборах. Так, например, по данным ФОМ, чуть более половины опрошенных (51%) не смотрели и не собирались смотреть теледебаты между партиями (против 21% смотревших и 23% собиравшихся смотреть в дальнейшем). Там же отмечалось, что только 34% населения хотелось бы знать больше о работе Государственной Думы [7]. Можно предположить, что имеет место тенденция, выявленная ранее в наших исследованиях: люди уже привыкли к одним и тем же лицам и уже хорошо знают, чего от каждого из них ждать [15, 16].

В данных условиях неудивительным является тот факт, что в интервью респонденты заявляли о необходимости новых игроков на политическом поле, однако на вопрос «Проголосовали бы вы за новую партию?» давали отрицательный ответ, а некоторые и вообще заявляли, что не ходят на выборы. Другими словами, у граждан есть востребованность в новых участниках политического процесса, но они заведомо не могут быть достойной заменой существующим даже при негативном отношении к последним. Из этого следует, что население не только испытывает дефицит доверия к основным участникам политического процесса, но и практически не верит в то, что ситуация может улучшиться.

Согласно исследованиям, проведенным ВЦИОМ [8], уровень доверия к Государственной Думе в 2019 году колебался в диапазоне от 34,2% до 40%. Политические партии при этом обладают еще более низким доверием: согласно тому же исследованию уровень доверия к ним колебался от 32,2% до 37,7% (см. табл. 2).

Таблица 2

#### Динамика доверия государственным и общественным институтам

Доверие институтам	19.03.2019	19.04.2019	19.05.2019	19.06.2019	19.07.2019	19.08.2019	19.09.2019
Государственной Думе	37,7	34,2	34,9	36	40	35	38,1
Совету Федерации	41,9	40,1	38,4	44,2	43	39,4	41,3
Политическим партиям	37,7	32,2	33,9	37,6	37	34,5	36,5

#### Некоторые выводы

Развитие партийной системы в постсоветской России является сложным процессом, в котором проявляются и традиции отечественной политической культуры, и особенности государственного строительства на современном этапе, и специфика психологии и менталитета наших граждан. В результате мы сегодня имеем находящуюся в достаточно неопределенном состоянии партийную систему и обладающие дефицитом доверия граждан похожие друг на друга политические партии. Это, безусловно, находит отражение в российском массовом сознании.

Образы политических партий в сознании граждан довольно невняты и носят преимущественно негативный характер. Люди не всегда видят различия в их идеологических установках, не интересуются их работой и, соответственно, ничего не знают об их деятельности. Все это ведет к снижению уровня заинтересованности в их деятельности и доверия к ним, которые в свою очередь, экстраполируются на Государственную Думу и Федеральное Собрание в целом и проявляются затем в явке на выборы. Характерно, что большинство граждан не могут назвать фамилии известных им депутатов, вспоминая лишь партийных лидеров, на которых и ориентируются в ответах на вопросы о деятельности партий и Думы в целом. Однако запрос на новых игроков формулируется довольно невнятно, с опреде-

ленным опасением, что ничего не изменится. Иными словами, мы приходим к ситуации дефицита в стране партийных посредников между властью и обществом, что в условиях нарастания рисков может стать фактором политической дестабилизации. Очевидно, что данная проблема требует пристального внимания как экспертного сообщества, так и само-го депутатского корпуса, парламентариев.

## Литература

1. *Быков И.А.* Эффект низкой явки на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 2016 г. // ПОЛИТЭКС. 2017. Т. 13. № 2. С. 77–87.
2. Госдума [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://fom.ru/Politika/13638>
3. *Грудинин Н.С.* Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как орган народного представительства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 1 (57). С. 22–25.
4. *Дюверже М.* Политические партии. М.: Академический Проект, 2007. 544 с.
5. *Иванова М.В.* Измерение выборов при электоральном авторитаризме: индекс диспропорциональности для российских выборов // ПОЛИТЭКС. 2015. Т. 11. № 4. С. 198–207.
6. Имидж Госдумы, депутатов и отношение к принимаемым ими законам [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://fom.ru/Politika/13638>
7. Интерес к теледебатам [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://fom.ru/Politika/12836>
8. Деятельность государственных институтов [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://wciom.ru/news/ratings/odobrenie\\_deyatelnosti\\_gosudarstvennyx\\_institutov/](https://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennyx_institutov/)  
Деятельность общественных институтов [Электронный ресурс] // Режим доступа: и [https://wciom.ru/news/ratings/odobrenie\\_deyatelnosti\\_obshhestvennyx\\_institutov/](https://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_obshhestvennyx_institutov/)
9. *Левада Ю.М.* Комплексы общественного мнения (статья 2) // Экономические и социальные перемены: Мониторинг общественного мнения. 1997. № 1. С. 7–12.
10. *Мордвинцева С.А.* Начало российского партогенеза. М.: Прогресс, 1990. 160 с.
11. О Госдуме и ее работе [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://fom.ru/Politika/11264>
12. О политических партиях: Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ (с изменениями на 3 июля 2018 года)
13. Отношение к «Единой России» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://fom.ru/Politika/14120>
14. *Палитай И.С.* Методология политико-психологического исследования массового политического сознания в трансформирующихся обществах // Политическая наука. 2016. № 5. С. 193–203.
15. *Палитай И.С., Затонских А.В.* Особенности восприятия современных российских политических партий // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2012. № 2. С. 83–95.
16. *Палитай И.С., Шестопап Е.Б.* Психологические особенности восприятия политических партий в современной России // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2014. № 4. С. 28–51.
17. *Пеньков В.Ф.* О некоторых особенностях партстроительства и социальной базе политических партий в России // POLITBOOK. 2013. № 3. С. 75–86.
18. Психология политического восприятия в современной России / под ред. Е.Б. Шестопап. М.: РОССПЭН, 2012. 423 с.
19. Путин 3.0: общество и власть в новейшей истории России / под ред. Е.Б. Шестопап. М.: АРГАМАК-МЕДИА, 2015. 420 с.
20. Рейтинги доверия политикам, одобрения работы государственных институтов, рейтинги партий [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://wciom.ru/news/ratings/doverie\\_politikam\\_1/](https://wciom.ru/news/ratings/doverie_politikam_1/)
21. *Селезнева А.В.* Ценностные основания политических идеологий: политико-психологический анализ // Политическая наука. 2017. № 5. С. 365–384.
22. Список зарегистрированных политических партий. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://minjust.ru/nko/gosreg/partii/spisok>
23. *Толпыгина О.А.* Политические партии «в поисках смысла»: специфика идеологического взаимодействия партий с избирателями // Политическая наука. 2017. № 1. С. 204–221.
24. *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве // Антология мировой политической мысли: в 5 т. / рук. проекта Г.Ю. Семигин. Т. IV: Политическая мысль в России. Вторая половина XIX–XX в. М.: Мысль, 1997. 829 с.
25. *Чувиллина Н.Б.* Выборы в государственную думу осенью 2016 г. как индикатор актуального состояния российской партийной системы // Власть. 2016. № 11. С. 17–22.
26. *Шестопап Е.Б., Зверев А.Л., Пищева Т.Н., Стрелец И.Э., Титов В.В., Евгеньева Т.В., Селезнева А.В., Виноградова Н.С., Жестков М.И., Букреева О.В., Яковлева Е.А., Палитай И.С., Затонских А.В., Гудиева К.Н., Алиференко С.Г., Башков А.В.* Политико-психологические особенности электорального цикла 2011–2012 гг.: Материалы круглого стола // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. 2012. № 1. С. 95–114.

27. Шестопап Е.Б., Ракитянский Н.М., Смутькина Н.В., Палитай И.С., Затонских А.В., Евгеньева Т.В., Селезнева А.В., Черданцева (Магомедова) А.М., Никифоров А.Р., Богдан И.В., Ахматнурова С.Ф., Букреева О.В., Самаркина И.В., Щербинин А.И., Щербинина Н.Г., Яницкий М.С., Титов В.В.

Политическое поведение: бессознательные механизмы и их рационализация: Круглый стол журнала «Полис» и кафедры социологии и психологии политики факультета политологии МГУ имени М.В. Ломоносова // Полис. Политические исследования. 2013. № 6. С. 46–63.

*Аннотация.* Статья посвящена современной российской партийной системе. В первой части автор указывает на исторические особенности партийного строительства в России и анализирует причины невысокой явки на выборы в Государственную Думу в 2016 году. В качестве институциональных причин автором выделяется тот факт, что большинство современных политических партий проявляют все меньшие способности к производству идей, а поиск смыслов ведется из ранее предложенных наборов вариантов. Партии сокращают тематику самоидентификации в партийной риторике, сужая средства самопозиционирования до «фирменных» идей или акценте на образе лидера. Помимо этого, автор указывает на снижение общей политической активности граждан после выборов 2011 года, а также на поправки в законодательстве, которые привели к сокращению срока предвыборных кампаний и изменению самой системы голосования.

Вторая часть статьи посвящена изучению психологических аспектов партийной системы. Автором приводятся результаты исследования образов партий и опросов населения центрами изучения общественного мнения. На данном материале делается вывод о том, что в глазах людей современная партийная система выглядит неэффективной, а партии не имеют реального политического веса, что ведет к снижению уровня заинтересованности в их деятельности и доверия к ним. Автор предполагает, что все это является следствием усталости населения от одних и тех же лиц, указывая при этом, что запрос на новых игроков формулируется довольно невнятно, с опасением, что ничего не изменится.

*Ключевые слова:* парламент, политические партии, партийная система, политическая психология, восприятие, политический образ, выборы, общественное мнение.

Ivan S. Palitai, PhD in Sociology, Senior Teacher, Department of Political Sociology and Psychology, Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University. E-mail: 8321532@gmail.com

### **The Influence of Modern Party System on the Development of Parliamentarism in Russia: Institutional, Political and Psychological Aspects**

*Abstract.* The article is devoted to the modern Russian party system. In the first part of the article, the author shows the historical features of the parties formation in Russia and analyzes the reasons for the low turnout in the elections to the State Duma in 2016. According to the author the institutional reasons consist in the fact that the majority of modern political parties show less and less ability to produce new ideas, and the search for meanings is conducted on the basis of the existing, previously proposed sets of options. Parties reduce the topic of self-identification in party rhetoric, narrowing it down to “branded” ideas or focusing on the image of the leader. In addition, the author shows the decrease in the overall political activity of citizens after the 2011 elections, and points out that the legislation amendments led to the reduction of the election campaigns duration and changes in the voting system itself.

The second part of the article is devoted to the study of the psychological aspects of the party system. The author presents the results of the investigation of images of the parties as well as the results of the population opinion polls, held by the centers of public opinion study.

On the basis of this data, the author concludes that according to the public opinion the modern party system is ineffective, and the parties don't have real political weight, which leads to the decrease of the interest in their activities and confidence in them.

The author supposes that all this may be the consequence of the people's fatigue from the same persons in politics, but at the same time the electorate's desire to see new participants in political processes is formulated rather vaguely, since, according to the people, this might not bring any positive changes.

*Keywords:* Parliament, Political Parties, Party System, Political Psychology, Perception, Political Image, Elections, Public Opinion.

## Женщины в российском парламенте

Французская феминистка Симона де Бовуар еще в начале XX века писала: «Если женщина имеет право на половину рая, то она имеет право и на половину власти» [1]. Женщины в борьбе получили свое право на власть, но не саму власть.

Многие столетия никем не оспаривался тезис о «природном назначении» полов, о гендерных ролях, когда мужчина – беспорный «господин», обладающей властью не только в семье, но и в городе, и в государстве, а женщина согласна занимать подчиненное положение [2, 229]. Женщина уступала мужчине «большой мир», сферу политики, довольствуясь миром малым, семейным.

Но сегодня многое изменилось: женщины становятся президентами и премьер-министрами, возглавляют влиятельные международные организации, входят в парламенты и правительства стран, занимают самые высокие позиции в бизнес-корпорациях. Во многих странах этому предшествовал длительный период борьбы женщин за свои права.

В настоящее время женщины занимают высшие государственные посты в 17 странах мира, среди которых Германия, Великобритания, Литва, Эстония, Норвегия, Мальта, Хорватия, Сербия, Бангладеш, Намибия и др. (см. рис. 1). В парламентах многих стран женщины на равных с мужчинами участвуют в законотворческой деятельности: в Руанде 58% женщин депутатов парламента; в Боливии – 52%, на Кубе – 49%, в Швеции – 44%, Бельгии – 43%, Финляндии – 42%, Исландии – 41%. Россия в этом рейтинге занимает только 126-е место из 191 страны, едва дотягивая до 15%-ного представительства женщин [3]. Почему в России сложилась такая ситуация?

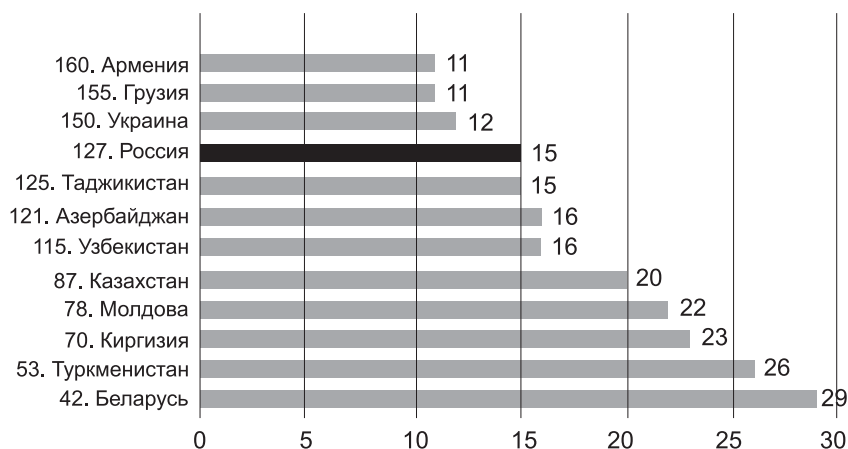


Рис. 1. Доля женщин в парламентах стран постсоветского пространства (%)

Посчитано по: <https://birdinflight.com/ru/infografica/zhenskaya-dolya-kak-raspredeleny-mesta-v-parlamentah-mira.htm>

Крыштановская Ольга Викторовна, доктор социологических наук, профессор Государственного университета управления. E-mail: olgakryshst@ya.ru

История вопроса хорошо известна и описана [4, с. 112–122; 5, с. 8–16; 6]: разгром после революции 1917 года феминистских организаций (таких как «Общество женского труда», «Женская издательская артель», «Женское просветительное общество», «Московское общество улучшения участи женщин» [7, с. 29] и возникших позже политических движений «Российская лига равноправия женщин» и «Женская прогрессивная партия» [8]).

На месте феминистских возникли «женские» организации, но если до революции феминистские организации создавались самими женщинами, которые боролись за свои права, то «женские» организации советской России управлялись и контролировались мужчинами. Большевиками были запрещены независимые женские союзы, а взамен были учреждены женские отделы партийных комитетов [9].

Барбара Энгель писала: «...Какой бы не была природа предреволюционного феминизма, после триумфа большевиков в октябре 1917 года, оно исчезло как независимое и интеллектуальное движение. “Буржуазный феминизм” остается прерогативой мужчин и всякий раз контролируется ими, когда женщины артикулируют ценности, отличные от мужских» [10, р. 791]. Возник парадокс: феминистские и «женские» организации становятся антиподами: первые создавались женщинами для защиты своих прав и борьбы с дискриминацией. Вторые создавались мужчинами для демонстрации равенства. Феминистские организации не имели ни малейшего шанса привести женщин к власти. Женские организации в СССР, напротив, такой шанс давали. Феминистские организации воспринимались мужчинами во власти как угроза, так как они требовали либерализма, свободы, равенства. Развитие феминистских движений могло изменить всю систему власти, внести реальную конкуренцию, борьбу. В этом отношении феминистки были ничем не лучше других оппозиционеров. Они и были разновидностью оппозиции. Этого мнения придерживается и проф. Салменниени из университета Турку, доказывающая, что советская государственная политика рассматривалась как исключительно мужская, а женщины ассоциировались с протестным активизмом [11, р. 735–753].

Но простой запрет социальной активности женщин не был бы прагматичным решением проблемы. Ведь это подрывало основы идеологии социализма, народовластия и равенства. Женщины, загнанные в домашний плен, могли быть опасны своей непредсказуемостью. Уличные протесты всегда нежелательны для властей. Куда рациональнее было дать возможность некоторым женщинам заниматься политической активностью под полным контролем системы.

Существовала и другая опасность: феминистки были глобальным движением, они легко находили поддержку своих действий на Западе. Это было связано также и с тем, что в России женщинам было трудно или даже невозможно получить образование. За границу ехали учиться девочки из привилегированных сословий. Получая образование в Европе, они контактировали с феминистками, усваивали их идеи, и становились «агентами влияния» западного суфражизма. Феминизм становился тождествен западничеству и либерализму [7, с. 29–35].

Поэтому для советской власти феминизм был неприемлем. Вместо него была создана система *имитационного* представительства женщин.

Женские организации, создаваемые мужчинами в советское время, следовали двум простым принципам: 1) отбирать особый тип женщин, легко управляемых, лояльных и послушных; 2) допускать женщин только на политическую периферию [12]. Вопросы, которые курировали женщины, как правило, ограничивались социальной политикой: вопросами материнства, воспитания детей, укрепления социалистической семьи. Валерий Тишков в 1994 году писал еще об одной функции, которой наделяли женщин правящие мужчины: эмоциональная мобилизация, «подготовка почвы и настроения для постановки или решения драматических вопросов об отставке, дискредитации и т.п.». Тишков справедливо под-



мечает, что для исполнения этой роли женщины использовали условный девиз из песни Галича: «Я как мать и как женщина требую их к ответу» [5, с. 8–16].

Созданные советской властью «женсоветы» находились под полным контролем партийных органов. У них был потенциал стать лоббистами женских интересов, но вместо этого они занялись организационной работой среди женщин вокруг повестки, установленной мужчинами [10, р. 791]. Женские организации в СССР так и не стали лоббистами, и никогда не боролись за преодоление гендерной дискриминации.

В 1945 году был образован Антифашистский комитет советских женщин (с 1956 года – Комитет советских женщин), однако этот орган также выполнял декоративную функцию и реальными полномочиями не обладал [9].

Галина Силласте, анализируя советский опыт, пишет: «Фактически существовала негласная система квот на женское представительство во всех властных структурах – как партийных, так и правительственных. Традиционно присущий России, не имеющей демократических традиций западного образца, мужской феодально-боярский консерватизм неизменно и упорно проявлялся в том, что доступ женщинам на высшие этажи политической власти был ограничен, а иногда и фактически закрыт. На протяжении 1919–1990 годов в руководящие органы Центрального Комитета КПСС было избрано 193 человека, из них только пять женщин. Они, разумеется, занимали привилегированное, элитарное положение, но значительной роли в определении стратегии и тактики партии не играли» [4, с. 121].

Номинальное представительство женщин в органах законодательной и исполнительной власти СССР не имело ничего общего с обладанием ими реальной властью [13, р. 2837–2840]. По подсчетам Е.В. Кочкиной, до 1987 года «женщины составляли 33% членов Верховного Совета СССР, 36% Союзных республиканских Верховных Советов, 40% – в автономных республиках и 50% – в региональных (краевых, областных, окружных) и местных (районных, городских, поселковых и сельских) Советах», но при этом они не были влиятельными, так как «рекрутировались преимущественно из молодых рабочих, с минимальным электоральным опытом, которые сменяли друг друга при ротации» [14] (рис. 2). То есть показателем влияния женщин на политику Кочкина считает не только их количество в органах власти, но и укорененность: частая ротация говорит о том, что депутаты не успевают набрать политический вес, образы связями.

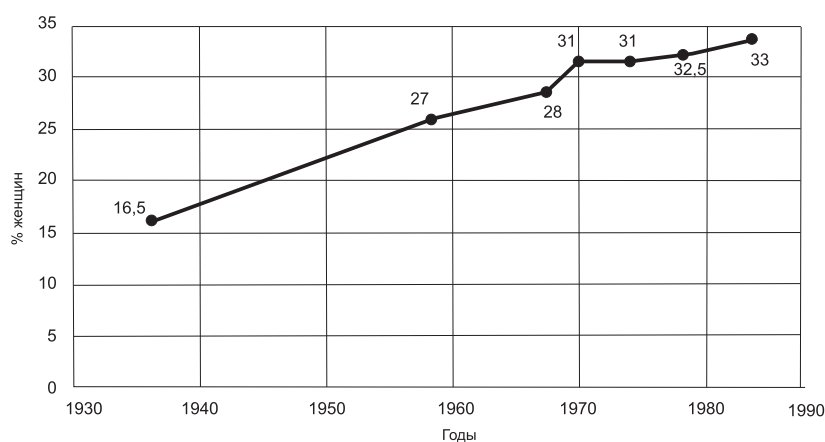


Рис. 2. Доля женщин в Верховном Совете СССР (1937–1984 гг., %) [14]

Новый публичный актер – «символическая женщина», самим своим присутствием демонстрирующая равенство полов и торжество социалистических идеалов, все заметнее стала населять представительные органы власти – от Верховного Совета страны до со-

ветов поменьше. «Символические женщины» советского «парламента» отбирались мужчинами, контролирующими власть, и должны были играть роль неприятельных, прямолинейных «простых тружениц и матерей», которым советская власть воздает по заслугам, избирая в советы народных депутатов.

Женщины доярки, ткачихи, врачи, учителя, ученые постепенно заполняли представительные органы власти тех лет. В послевоенный период их численность в советском парламенте неуклонно росла от созыва к созыву, и к 1980-м годам достигла трети всего депутатского корпуса (33%) [14].

В СССР были реализованы оригинальные принципы использования в политическом поле «символических женщин» – доярок, ткачих, врачей и учителей, которым партия доверяла представлять интересы миллионов простых тружениц. К женщинам относились как к «слабой социальной группе» (наравне с молодежью, крестьянами или рабочими), которые сами не могут добиться успеха, и поэтому для них были созданы специальные управленческие механизмы, способствующие их имплантации в органы власти. Считалось, что сами женщины в равной политической борьбе не могут конкурировать с мужчинами, поэтому нужно создавать им особые условия. И как показала перестройка, эта логика была не такой уж бесосновательной.

### Перестройка и крах женщин

После смерти Л.И. Брежнева и политических реформ М.С. Горбачева наступила эпоха перестройки. Изменился характер выборов. Они стали более открытыми и конкурентными. Казалось бы, наступает время женщин! Но произошло прямо противоположное.

Отказ от гендерных квот привел к тому, что все «слабые группы», которые квотировались в советской системе, стали сходить на нет. Постепенно с политического небосклона исчезали и женщины, и рабочие, и крестьяне, и молодежь.

После избирательной реформы 1988–1989 годов доля женщин, которым удалось избраться народными депутатами, катастрофически снизилась – с 33% в 11-м созыве Верховного Совета СССР (1984) до 7,0% на выборах Съезда народных депутатов СССР (1989) и до 5,7% на выборах Съезда народных депутатов РСФСР (1990) [15, с. 173–183].

Демократизация не только не упрочила позиции женщин в политике, но, напротив, выбила их из политического поля. С 1989 по 2000 год женщины все реже побеждали на выборах всех уровней. Резкое снижение шансов женщин привело к тому, что они прекратили попытки баллотироваться и их доля среди кандидатов в депутаты также неуклонно снижалась [15, с. 173–183]. Падало не только их представительство в парламенте, но и политическая активность в целом.

В декабре 1993 года в Совет Федерации было избрано 9 женщин, что составило всего 5% численности сенаторов. В 1996 году, когда был изменен принцип формирования верхней палаты и туда по должности вошли избранные губернаторы и спикеры региональных законодательных собраний, в Совете Федерации стало 2 женщины – Валентина Пивненко (спикер из Карелии) и Валентина Броневиц (губернатор из Корякского автономного округа). Доля женщин в этот период была ничтожно мала – 1,1% [16]. Это была беспрецедентная ситуация! Скатиться с 31% в 1984 году (доля женщин в Совете Союза Верховного Совета СССР) до 1% [15, с. 173–183]. Регресс с 31% до нуля – вот итог перестройки и относительно свободных выборов. Женщины не только не смогли вырваться из плена «имитационного феминизма», напротив, они с каждым годом вымывались из российского парламента [17, р. 255]. Правда, надо отметить, провал женщин на выборах тех лет отчасти компенсировался качеством тех, кто все же мог пробиться в большую политику: появились такие звезды как Галина Старовойтова, Валерия Новодворская, Ирина Хакама-

да, Элла Памфилова, Оксана Дмитриева, Алла Гербер и др. Возможно, если бы система продолжала функционировать в неизменном виде, женщины приспособились и научились побеждать на выборах. Но история, как известно, не знает сослагательного наклонения. А факты говорят о том, что перестройка с ее демократией и гражданскими свободами выбила женщин с тех скромных позиций, которые они получили к концу советского периода.

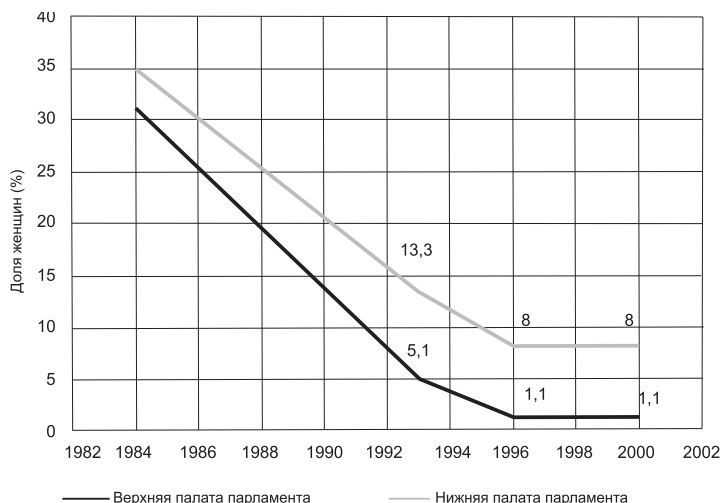


Рис. 3. Перестройка и снижение доли женщин в парламенте (1984–1999, %) Данные 1984 года учитывают долю женщин в Совете Союза и Совете национальностей Верховного Совета СССР. Все последующие данные начиная с 1993 года учитывают долю женщин в Совете Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания РФ

На рис. 3 показано, как в 1990-х годах снижалась доля женщин в обеих палатах российского парламента. В 1993 году – резкий обвал с 33% до печальных 1% в Совете Федерации к 1999 году. Каковы причины этого?

Во-первых, отмена квот на представительство «слабых» групп. Без поддержки государства из представительных органов постепенно исчезли не только женщины, но и символические рабочие и крестьяне. В СССР формировался тип политиков, которые служили системе, и взамен система помогала им в карьерном продвижении. В новом российском государстве были разрушены почти все нормы и правила, больше никто не знал, что надо делать, чтобы побеждать и добиваться успеха. Политическая сфера находилась во власти мощных стохастических процессов, которые рождали лидеров иного типа.

Во-вторых, демократические выборы начала 1990-х годов сорвали пропагандистские покровы с общественного мнения. Оказалось, что в «общенародном» государстве, где провозглашались равные права каждого, проживают консервативные граждане, которые вовсе не считали, что женщины могут управлять державой. Женщины из года в год терпели фиаско на выборах, не понимая, почему их не поддерживает избиратель. Стало ясно, что государственный феминизм носит имитационный характер и ничего не значит для жителей страны.

Но это история. А теперь зададимся вопросом: как обстоит дело сейчас? Женщины до сих пор играют роль декорации, украшая собой президиумы и парламента, но не играя никакой существенной роли? Или современная российская женщина все-таки разбила «стеклянный потолок» и добилась реального равноправия?

В своем анализе современного места женщин в парламенте мы будем учитывать критерии, которые для многих российских и западных ученых, занимающихся гендерной проблематикой, служили основанием для вывода о демонстративном характере представительства

женщин: численность, ротация и место в иерархии. Посмотрим, что изменилось в современном российском парламенте и ответим на следующие исследовательские вопросы:

1) Какова динамика численного представительства женщин в обеих палатах Федерального Собрания?

2) Какова ротация и преемственность в женской части депутатского корпуса?

3) Каково место женщин в парламентской иерархии?

Если эти три показателя будут примерно такими же, как в советский период, мы вынуждены будем констатировать, что положение женщин в политике не изменилось и продолжает носить имитационный характер. Если же будут найдены доказательства того, что женщин стало больше, их ротация в парламенте стала меньше и они стали занимать больше ответственных постов, необходимо будет признать принципиальные изменения в ситуации с гендерным равенством.

### Численность женщин в депутатском корпусе

После 2000 года меняется тренд. Прекращается снижение доли женщины в обеих палатах парламента, и начинается медленное, неравномерное повышение их представительства. Хотя советские высоты представительства женщин пока так и не достигнуты, но линейный прогноз показывает, что к следующим выборам 2021 года показатель, возможно, достигнет 20%. Причем в верхней палате Федерального Собрания отставание было большим, но и рост идет опережающими темпами.

Всего за период с 1993 по 2018 год 309 женщин стали парламентариями. Из них 249 избирались только депутатами Государственной Думы, 43 стали членами Совета Федерации, 17 побывали в обеих палатах Федерального Собрания.

Основным «поставщиком» женщин является партия «Единая Россия», в которой традиционно самое высокое представительство женщин по сравнению с другими парламентскими фракциями (см. табл. 1).

Таблица 1

#### Женщины в партийных фракциях Государственной Думы ФС РФ 6-го и 7-го созывов (%)

Фракции в Госдуме	6-й созыв	7-й созыв
Единая Россия	19,2	17,8
Справедливая Россия	11,3	13,0
КПРФ	4,3	7,1
ЛДПР	3,6	5,1

Подчеркнем, что повышательный тренд характерен не только для парламента, но и для российской власти в целом: в руководстве Администрации Президента – 17,3% женщин (включая референтуру); в правительстве Российской Федерации – 8,4%; в руководстве аппарата правительства – 9,1%; аппарата Совета Федерации – 20%; Государственной Думы – 40%; губернаторском корпусе – 3,5%; среди спикеров региональных законодательных собраний – 11,7% [16]. Кроме этого, важные посты в государстве занимают женщины: Валентина Матвиенко является не только председателем верхней палаты парламента, но и постоянным членом Совета Безопасности РФ (впервые в новейшей истории!); Эльвира Набиуллина возглавляет Центробанк; Татьяна Москалькова – омбудсмен по правам человека. В среднем по всем структурам исполнительной и законодательной власти женщины занимают 16,1% должностей, что на 10 процентных пунктов больше, чем 10 лет назад [16].

Однако сами по себе эти цифры не говорят о принципиальных изменениях. Ведь в СССР доля женщин во власти достигала трети, а большинство исследователей отмечали их символическую роль, несамостоятельность в принятии решений. Может быть, и сегодня мы находимся в плену советской традиции? Для того чтобы понять истинную роль женщин в современной политике, посмотрим внимательнее на их бэкграунд.

### Образовательный уровень

Мы помним, что «символические женщины» советского Верховного Совета представляли самые разные социальные группы общества. Партийные органы требовали соответствия социальной структуры парламента представленности рабочих, крестьян и интеллигенции в КПСС. Поэтому присутствие «доярок» и «ткачих» в парламенте было идеологическим императивом.



Рис. 4. Характер высшего образования женщин-депутатов (1993–2008, %)

Сегодня мы видим совершенно иную картину (рис. 4): 100% женщин-депутатов парламента имеют высшее образование. Самым распространенным у женщин-депутатов является гуманитарное образование, далее идут экономисты, юристы и инженеры. 11,4% женщин имеют ученые степени (табл. 2).

Таблица 2

### Ученые степени женщин – депутатов парламента (1993–2018, %)

	Созывы Государственной Думы						
	1	2	3	4	5	6	7
Всего женщин-депутатов в созыве (чел.)	60	47	36	47	77	72	70
Имеют ученую степень (% к численности женщин-депутатов в созыве)	40,0	29,8	30,6	23,4	14,3	12,5	11,4

Может показаться странным, что удельный вес кандидатов и докторов наук в депутатском корпусе плавно снижался от созыва к созыву. На наш взгляд, это связано с двумя факторами: 1) притоком во власть в 1993 году значительного числа представителей интеллигенции; 2) определенной модой на «остепенённость» в девяностых и нулевых годах, когда диссертации защищали многие чиновники. Эта мода прошла (в значительной степени под влиянием скандалов с плагиатом в работах высокопоставленных персон); 3) профессионализацией парламента, когда стало ясно, что надо целиком посвящать себя законотворческой деятельности, не отвлекаясь на разные необязательные вещи.



Эти данные говорят о принципиальном изменении качества депутатов: никаких символических «доярок» больше в парламенте не было. Туда имели шанс избраться только женщины высоко образованные, уважаемые, успешные.

### Преемственность и ротация

Теперь проверим гипотезу о том, что женщины в современном парламенте тоже не задерживаются во власти, как это было в советской системе, быстро ротируются и не успевают приобрести серьезное влияние в политическом поле. Для этого посмотрим, откуда они пришли в парламент и долго ли занимали свои кресла.

В первом созыве Государственной Думы в 1993 году только 6 женщин имели опыт работы в советских представительных органах власти: Ф.Ш. Арсланова, Б.А. Денисенко, Е.Ф. Лахова, Т.И. Лета, Л.П. Мишустина, Э.А. Памфилова, которые были депутатами Верховных Советов СССР, РСФСР или Съезда народных депутатов в годы перестройки.

Правда, опыт работы в органах власти СССР разного уровня имели более 30% всех женщин-парламентариев.

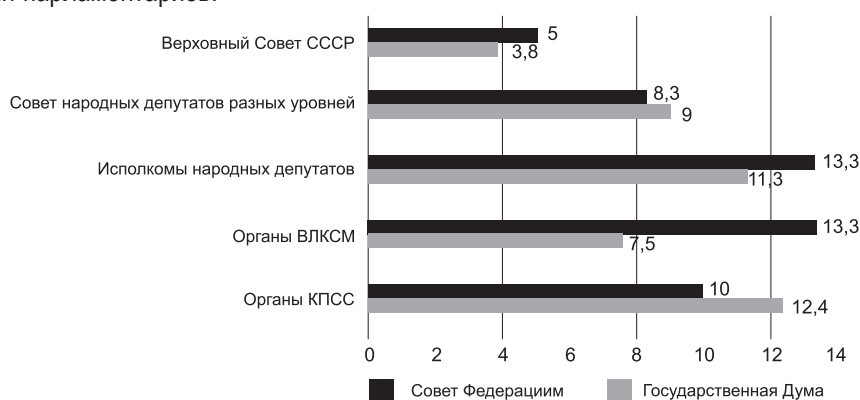


Рис. 5. Опыт работы женщин-парламентариев в советской номенклатуре (%)

На рис. 5 представлены данные, демонстрирующие связь женщин, которые были членами обеих палат российского парламента в течение последних 25 лет, с советской вертикалью власти. Наибольшее количество женщин-депутатов ранее работали в системе советов народных депутатов и в комитетах ВЛКСМ разных уровней. Это обусловлено тем, что в силу возраста они не могли занимать высоких постов в иерархии СССР, а наличие в группе 309 депутатов современного Федерального Собрания тех, кто входил в Верховный Совет СССР или РСФСР, относится только к периоду 1989–1991 годов.

Возможно, такое значительное количество женщин из советской номенклатуры коррелирует с их возрастом? Ведь чем старше депутаты, тем больше шансов, что они работали в органах власти в советский период.

На рис. 6 видно, что такой корреляции не прослеживается. Возраст депутатов от созыва к созыву рос, а количество женщин с номенклатурным бэкграундом, напротив, падало. В первом созыве Госдумы 1993 года средний возраст женщин равнялся 44,3 годам, а представительниц номенклатуры среди них было больше трети. К седьмому созыву средний возраст достиг отметки 53,1 года, но количество женщин с опытом работы в советской системе уменьшилось до 12%.

Это говорит о том, что советский опыт с каждым годом становился все менее востребованным. Появляются новые требования к компетенции депутатов, значительно более важные для эффективного функционирования Государственной Думы РФ, чем знание советского прошлого. Современная женщина-депутат должна обладать другими качествами,

быть встроена в нынешнюю систему координат, иметь опыт выборной борьбы, опыт работы в партиях, которые ее выдвинули. Но 12 женщин с советским управленческим опытом до сих пор присутствует в парламенте, что говорит скорее о плавной преемственности кадров.

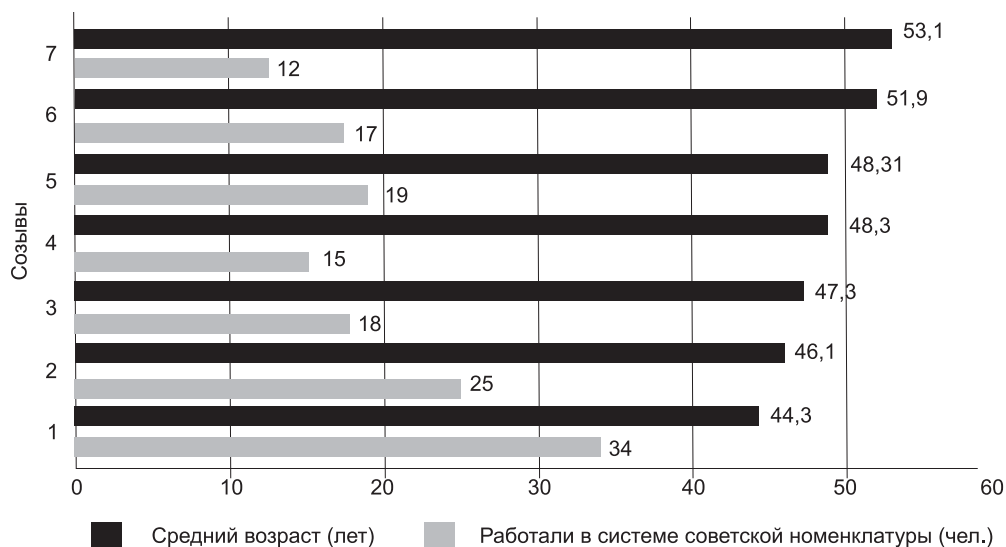


Рис. 6. Средний возраст женщин – депутатов Государственной Думы ФС РФ, имеющих опыт работы в системе советской номенклатуры, и их представительство в каждом из созывов

Постепенность ротации видна и по другим цифрам, демонстрирующим обновление депутатского корпуса в каждом созыве (см. табл. 3). За исключением 4-го и 6-го созывов, доля женщин-новичков в Госдуме превышала 60%. Конечно, это не может сравниться с мощным притоком новых кадров в 1-й созыв Госдумы, когда шло тотальное обновление политической системы страны. Но интенсивность депутатского трафика все же надо признать высокой.

Год за годом формировался новый пул женщин-политиков, связанных с современной системой власти. Рождалась российская публичная политика, и важную роль в ней занимали женщины, способные убедительно выступать, отстаивать свою точку зрения, встречаться с избирателями, занимать принципиальную позицию по важнейшим вопросам политической повестки.

Таблица 3

### Обновление и преемственность депутатского корпуса Государственной Думы (1993–2018)

	Созывы Государственной Думы						
	1	2	3	4	5	6	7
Всего женщин-депутатов в созыве (чел.). В том числе:	60	47	36	47	77	72	70
избранные в Государственную Думу впервые (% к численности женщин в созыве)	86,7	63,8	63,9	53,2	62,3	52,8	60,0
имевшие депутатский опыт ранее (% к численности женщин в созыве)	13,3	36,2	36,1	46,8	37,7	47,2	40,0

Интересно, сохраняется ли среди депутатов-ветеранов прежняя когорта-элита или идет ее смена? Это можно проследить, анализируя возрастные тренды кадрового состава. Пока мы фиксируем, что мощное омоложение произошло лишь один раз в новейшей

истории российского парламента: в 1993 году, когда с помощью механизма выборов на федеральный уровень пришли 40-летние женщины (средний возраст депутаток 1-го созыва равнялся 44 годам. В дальнейшем с каждым новым созывом средний возраст женщин увеличивался: 2-й созыв – 46,1 года; 3-й – 47,3; 4-й и 5-й созывы – 48,3; 6-й – 51,9 и наконец текущий седьмой созыв – 53,1 года. Надо отметить, что такой же процесс происходил и в российской элите в целом.

В депутатском корпусе сформировалась группа эффективных женщин-политиков, которые прочно заняли позиции в федеральном парламенте, многократно переизбираясь, иногда переходя из нижней палаты парламента в верхнюю и обратно.

Из 309 женщин, которые избирались в Государственную Думу и Совет Федерации новой России (с 1993 года по настоящее время) 38 человек имеют опыт работы в парламенте 12 и более лет (см. табл. 4). Есть и ветераны электократии, которые занимаются парламентской деятельностью уже более 20 лет: это Екатерина Лахова, Тамара Плетнева, Светлана Горячева, Валентина Пивненко, Светлана Савицкая, Оксана Дмитриева, Елена Драпеко, Елена Панина, Галина Карелова, Елена Мизулина, Валентина Петренко.

Только одна женщина – Тамара Плетнева была депутатом Государственной Думы все семь созывов; Екатерина Лахова и Оксана Дмитриева – по шесть созывов каждая; по пять созывов становились депутатами С.П. Горячева, Е.В. Панина, В.Н. Пивненко, С.Е. Савицкая, А.В. Апарина; по четыре созыва – Н.А. Останина, Г.П. Хованская, Т.В. Яковлева.

Есть свои ветераны и в Совете Федерации: Валентина Петренко – 17 лет является членом верхней палаты парламента, Людмила Нарусова – 15 лет, Наталья Дементьева – 15, Зинаида Драгункина – 14, Галина Карелова – 13 и др.

Таблица 4

## Топ-20 женщин – ветеранов парламента (1989–2018)

№	ФИО депутата	Стаж работы в представительных органах власти (лет)			Всего лет в парламентах
		Годы в ВС*	Годы в СФ	Годы в ГД	
1	Лахова Екатерина Филипповна	2	5	23	30
2	Плетнева Тамара Васильевна	–	–	28	28
3	Горячева Светлана Петровна	2	5	21	28
4	Пивненко Валентина Николаевна	–	4	22	26
5	Савицкая Светлана Евгеньевна	2	–	22	24
6	Дмитриева Оксана Генриховна	–	–	23	23
7	Драпеко Елена Григорьевна	–	–	22	22
8	Панина Елена Владимировна	–	–	22	22
9	Карелова Галина Николаевна	–	8	13	21
10	Мизулина Елена Борисовна	–	4	17	21
11	Апарина Алевтина Викторовна	–	–	20	20
12	Петренко Валентина Александровна	3	17	–	20
13	Нарусова Людмила Борисовна	–	15	4	19
14	Афанасьева Елена Владимировна	–	5	13	18
15	Кармазина Раиса Васильевна	–	–	18	18
16	Максимова Надежда Сергеевна	–	–	18	18
17	Орлова Светлана Юрьевна	–	12	6	18
18	Хованская Галина Петровна	–	–	18	18
19	Яковлева Татьяна Владимировна	–	–	17	17
20	Останина Нина Александровна	–	–	16	16

\* Имеется в виду депутатство в Верховных Советах СССР, РСФСР, Съездах народных депутатов в период до 1991 года.

## Иерархия

Длительное пребывание в парламенте еще не означает, что женщины играют в политике весомую роль. Вспомним «символических женщин» советского Верховного Совета, когда многочисленность женского представительства компенсировалась их скромной ролью в принятии важных государственных решений. Фиксируя рост численности женщин в современном Федеральном Собрании РФ, мы должны задаться вопросом, а какую реальную роль играют современные женщины депутаты в законотворческом процессе?

Многие исследователи отмечали, что в системе государственной службы, женщины занимают, как правило, низкие и средние позиции [18; 4, с. 112–122; 19, с. 13–31; 5, с. 8–16]. Посмотрим, насколько это верно относительно современного парламента.

Обе палаты российского Федерального Собрания имеют председателей, заместителей председателей, председателей постоянно действующих комитетов. В Государственной Думе имеются также посты руководителей фракций. Женщины составляют меньшинство в руководстве обеих палат: 17,6% в Совете Федерации, и 21,4% в Государственной Думе. Казалось бы, это совсем не большие цифры, но они больше, чем общая доля женщин в палатах ФС (напомним, что в Совете Федерации женщин 18%, а в Госдуме немногим более 15%). Это означает, что женщины пропорционально лучше представлены в руководстве палат, чем мужчины. Добавим, что ответственный пост спикера Совета Федерации занимает Валентина Матвиенко – первая женщина не только возглавившая палату парламента, но и ставшая постоянным членом Совета Безопасности России.

Если мы посмотрим, как менялось представительство женщин в руководстве Думой от созыва к созыву, то увидим, что во втором, третьем, четвертом и шестом созывах доля женщин в руководстве нижней палаты опускалась ниже 10%. Зато пятый и седьмой созыв отличают мощное представительство женщин в руководящих органах (табл. 5).

Надо отметить, что женщины в Совет палат Федерального Собрания попадали в качестве вице-спикеров, но никогда они не занимали позиции руководителей фракции (исключение составляет 1-й созыв, когда Екатерина Лахова стала председателем фракции, образованной движением «Женщины России». На выборах 1995 года движение не смогло набрать нужного количества голосов избирателей и потеряло свои мандаты).

Таблица 5

### Удельный вес женщин в Совете Государственной Думы ФС РФ (1993–2018)

Созывы Государственной Думы ФС РФ	Всего членов Совета Думы (чел.)	Женщины в Совете ГД (чел.)	Доля женщин в Совете ГД (%)
1 созыв (1993–1995)	19	2	10,5
2 созыв (1995–1999)	16	1	6,2
3 созыв (1999–2003)	21	2	9,5
4 созыв (2003–2007)	23	2	8,7
5 созыв (2007–2011)	18	4	22,2
6 созыв (2011–2016)	21	1	4,7
7 созыв (2016 – н.в.)	19	4	21,0

В 2018 году в совете Госдумы женщины представлены Ольгой Епифановой, Ольгой Тимофеевой и Ириной Яровой. В совете верхней палаты ФС также 3 женщины: Валентина Матвиенко, Галина Карелова и Зинаида Драгункина.

Важную роль в парламентской иерархии также играют председатели постоянно действующих комитетов.

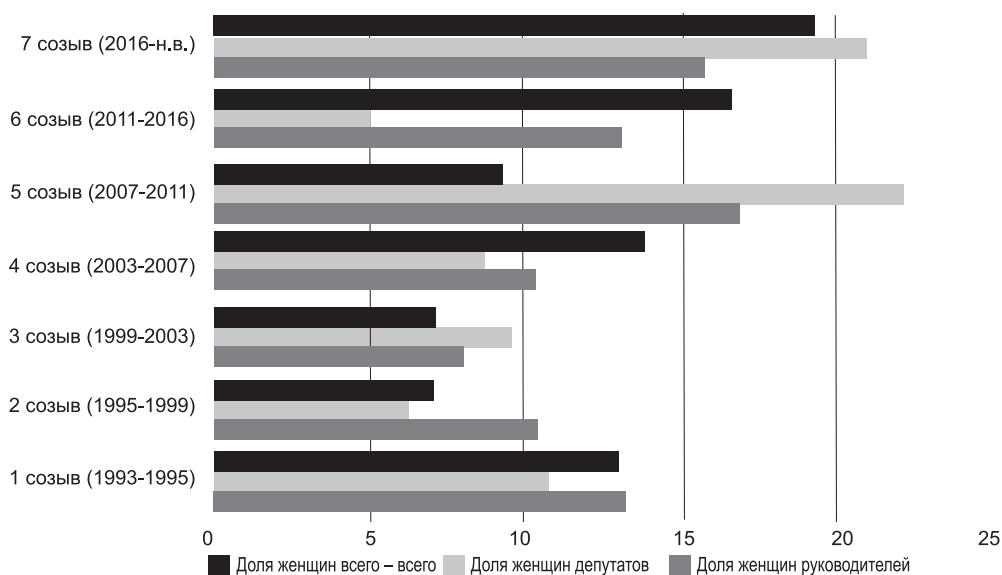


Рис. 7. Женщины в парламентской иерархии (1993–2018)

На рис. 7 показано, что только в 1-м и 2-м созывах Госдумы женщины занимали скромные позиции, и удельный вес рядовых депутатов был выше, чем представительство женщин на руководящих позициях. Начиная с третьего созыва и до настоящего времени можно наблюдать восходящий тренд: женщины занимают все более видные и значительные посты в парламенте.

Для того, чтобы проанализировать, какие комитеты находятся в фокусе женского влияния, мы провели сопоставление названий комитетов за период с 1993 года по настоящее время в Госдуме и Совете Федерации. Количество постоянных комитетов и их названия менялись на протяжении всего изучаемого периода. Для изучения того, как менялся интерес женщин к различным аспектам политики, и как менялся их статус, мы объединили комитеты в отраслевые группы. Было получено 16 условных групп, охватывающих все сферы законодательного процесса: международный, финансовый, законодательный, экономический, промышленный, региональный, образовательный, семейный, оборонный и др. (см. табл. 6).

Анализ показал, что за все время существования Государственной Думы ФС РФ, самыми «женскими» комитетами были комитеты по делам женщин и семьи, комитеты по охране здоровья, а также комитеты по социальной политике и образованию.

Таблица 6

**Участие женщин в работе постоянных комитетов парламента 2018 года (%)**

Комитеты ГД и СФ	Совет Федерации		Государственная Дума	
	Женщины – председатели и заместители председателей комитетов	Всего женщин в комитетах	Женщины – председатели и заместители председателей комитетов	Всего женщин в комитетах
Комитеты по делам женщин, семьи и детей	–	–	44,4	88,9
Комитеты по труду и социальной политике	–	46,2	7,7	38,5
Комитеты по охране здоровья	–	–	7,7	38,5
Комитеты по науке, образованию, культуре, спорту	20,0	30,0	11,1	33,3



Комитеты ГД и СФ	Совет Федерации		Государственная Дума	
	Женщины – председатели и заместители председателей комитетов	Всего женщин в комитетах	Женщины – председатели и заместители председателей комитетов	Всего женщин в комитетах
Комитеты по регламенту	12,5	18,7	11,5	26,9
Комитеты по федерализму, регионам, делам национальностей**	–	5,8	7,9	18,4
Международные комитеты (включая комитет по делам СНГ)	–	7,7	5,4	16,2
Комитеты по законодательству	13,3	26,7	–	15,7
Финансовые комитеты (по бюджету и финансовым рынкам)	5,5	11,1	4,2	14,9
Комитеты по делам ЖКХ	Нет	Нет	10,0	10,0
Комитеты по обороне и безопасности	–	18,2	6,4	9,7
Комитеты по информационной политике	–	–	–	8,3
Комитеты по экологии, природопользованию и природным ресурсам	–	–	3,2	6,4
Комитеты по аграрной и промышленной политике, строительству, транспорту, энергетике	4,7	19,0	2,9	5,9
Комитеты по экономической политике	–	–	3,2	3,2
Комитеты по развитию гражданского общества, ОО и религии	–	–	–	–

\* В Государственной Думе ФС РФ в группу были объединены три комитета: по образованию и науке, культуре и спорту.

\*\* В Государственной Думе ФС РФ в группу были объединены комитеты по делам национальностей, региональной политике, федеративному устройству и местному самоуправлению.

Интерес женщин к вопросам развития гражданского общества, религии, экономической, аграрной, промышленной политике – минимальный. Традиционно «женскими» можно считать три комитета: семья (во всех семи созывах комитет по делам женщин и семьи возглавлялся женщинами), экология (в четырех созывах комитет возглавлялся женщинами), здоровье (в трех созывах председатели комитетов – женщины).

Постепенно женщины расширяют свой ареал влияния. Начиная с 3-го созыва Госдумы Валентина Пивненко становится во главе комитета по делам Севера и Дальнего Востока, который возглавляет в течение 12 лет. В 6-м созыве наступление женщин особенно заметно: они возглавляют уже четыре новых комитета: Галина Хованская – комитет по ЖКХ; Наталья Бурькина – комитет по финансовым рынкам; Ольга Баталина – комитет по труду и социальной политике; и, наконец, Ирина Яровая – комитет по безопасности и противодействию коррупции (совершенно неслыханный прецедент в новейшей истории России).

ТВ седьмом – нынешней созыве – в «женскую» сферу попадают еще два комитета – по регламенту (Ольга Савастьянова) и по культуре (Елена Ямпольская). Таким образом, можно констатировать, что женщины разбили «стеклянный потолок», не позволяющий ранее им заниматься «большой политикой». Советский тип депутата женщины, которого интересует только вопросы материнства, семьи и детства, ушел в прошлое.

Добавим, что Валентина Матвиенко является председателем верхней палаты российского парламента и постоянным членом Совета Безопасности РФ (что может быть приравнено к членству в Политбюро ЦК КПСС в советской системе). Начиная с 2012 года женщины возглавляют и аппарат Государственной Думы (Джахан Поллыева с 2012 по 2016 год и Татьяна Воронова с 2016 года по настоящее время).

Активность женщин в парламенте видна по их законодательной деятельности в Совете Федерации (рис. 8).

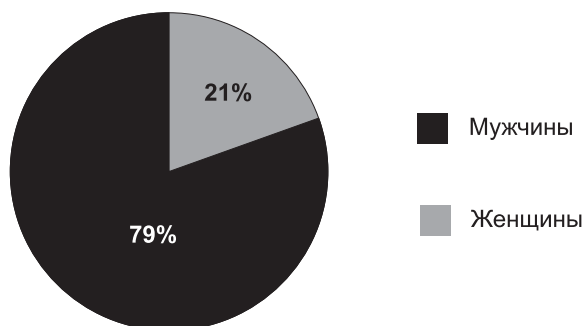


Рис. 8. Гендерное распределение законодательных инициатив в Совете Федерации ФС РФ (2013–2018)

Наиболее активными сенаторами в 2016–2018 годах были Людмила Бокова (14 инициатив за два года), Елена Афанасьева (9), Ольга Ковитиди (8), Валентина Матвиенко (7), Ирина Гехт (7), Зинаида Драгункина (6), Лилия Гумерова, Татьяна Кусайко и др. Активность мужчин существенно выше: за последние пять лет 420 сенаторов инициировали 156 законопроектов (среди них женщин было 88 чел., или чуть более 20%).

Возможно, трудно сравнивать инициативность мужчин и женщин на всем политическом поле. Давайте посмотрим, насколько активны были депутаты Госдумы в социальной политике, – сфере традиционно «женской».

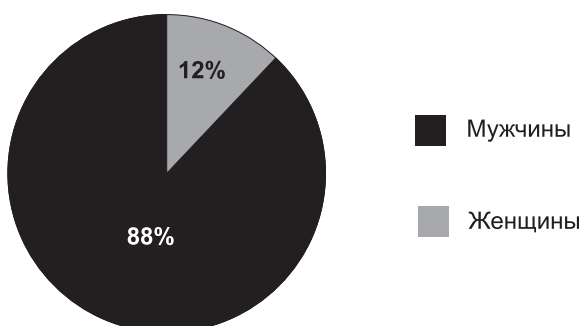


Рис. 9. Гендерное распределение законодательных инициатив по социальной политике депутатами Государственной Думы ФС РФ (2016–2018)

На рис. 9 видно, что и в области деятельности Комитета по труду и социальной политике Госдумы, где женщины составляют около 40% состава, законодательная инициатива в основном принадлежит мужчинам. Несмотря на то, что по количеству женщины представлены в современном парламенте неплохо, их активность все же заметно уступает активности мужчин. Самыми активными женщинами депутатами в Госдуме являются Тамара Плетнева (6 законодательных инициатив в сфере социальной политики), Римма Баталова (4), Ольга Епифанова (4), Елена Строкова (3), Ольга Окунева (3). Всего активность в этой сфере проявляли 34 женщины, которыми были инициированы 23 законопроекта за последние два года.

В марте 2017 года правительство РФ утвердило национальную стратегию действий в интересах женщин на 2017–2022 годы – первый подобного рода документ, являющийся не

только декларацией о намерениях, но и предлагающий целую систему мер, направленных на преодоления гендерного дисбаланса. В документе записано, что женщины составляют 72,1% госслужащих, причем 25,3% их них занимают руководящие посты [20]. В то же время авторы Стратегии подчеркивают, что в России пока слишком медленно реализуется конституционная норма о равенстве возможностей для мужчин и женщин. Женщины активно участвуют в избирательных кампаниях, но часто их роль ограничивается членством в избирательных комиссиях. Впервые на официальном уровне было признано, что «представительство женщин в законодательных органах власти сохраняется на низком уровне» [20].

В России в сентябре 2018 года прошел II Евразийский женский форум, который организовала спикер Совета Федерации Валентина Матвиенко. Уже второй раз в Санкт-Петербурге собрались женщины из разных стран мира, чтобы обсудить положение женщин в России и мире, наметить пути преодоления гендерного неравенства, меры, которые дадут больше возможностей женщинам для самореализации. На Форуме выступил Президент РФ В.В. Путин, который сказал: «В современном сложном, быстро меняющемся мире женщины энергично, успешно проявляют себя в самых разных отраслях, играют всё более значимую роль в укреплении мира и безопасности, что для женщины абсолютно естественно, в решении важнейших социально-экономических, гуманитарных проблем».

Итак, положение женщин в современной политике в целом и в парламенте в особенности принципиально изменилось. Цифры и факты доказывают это.

1. Российское Федеральное Собрание в 2018 году является лидером среди других органов власти по представительству женщин. В настоящее время их удельный вес в верхней палате правительства достиг 18,8%, в нижней – 15,8%.

2. Женщины в парламенте представляют собой высокообразованную группу (100% имеют высшее образование, около 12% – ученую степень).

3. Сформировалась группа политиков, которые много лет эффективно работают в парламенте. Именно они дают большую часть законодательных инициатив в парламенте. После завершения срока депутатства многие женщины приглашаются на работу в исполнительные органы власти.

4. Женщины входят в руководящие органы обеих палат парламента, являются председателями ряда постоянно действующих комитетов. Последние 10 лет сфера их политического влияния заметно расширяется.

5. В марте 2017 года председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым был подписан стратегически важный документ «Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы», в котором дан анализ нынешнего положения дел с гендерным равенством и намечены пути преодоления дискриминации женщин. Документ был инициирован женщинами депутатами парламента и лично спикером Совета Федерации Валентиной Матвиенко.

6. В 2018 году прошел уже второй Евразийский женский форум, объединяющий выдающихся женщин нашей страны и зарубежья, на котором обсуждались важнейшие проблемы участия женщин в общественно-политической жизни. В оргкомитет Форума вошли известные депутаты Федерального Собрания РФ, министры, главы субъектов федерации, общественные деятели.

Все это позволяет сделать вывод: Россия постепенно переходит от «символического» использования женщин в политике и общественной жизни к формированию группы профессиональных политиков, которые занимают устойчивое место в системе управления страной. Да, мы еще не достигли уровня 30–40% женского представительства в парламенте. Но мы далеко ушли от советского периода, когда женщины играли условную, скорее декоративную роль. Причем достигли этого мы не благодаря квотам (что свидетельствовало бы о «слабости» женщин и их неспособности на равных конкурировать с мужчинами в по-

литическом поле), а путем возвращивания женщин нового типа, которые совмещают в себе «традиционные ценности семьи и материнства» с «талантом ученых, предпринимателей, политических и общественных деятелей», как сказал президент В.В. Путин [21].

## Литература

1. Бовуар С. де. Этика подлинного существования. М.; СПб.: Прогресс, 1997.
2. Аристотель. Политика. М., 2018.
3. Солодова Д. Женская доля: как распределены места в парламентах мира [Электронный ресурс] // 15 июля 2015 г. / Режим доступа: <https://birdinflight.com/ru/infografica/zhenskaya-dolya-kak-raspredeleny-mesta-v-parlamentah-mira.html>
4. Силласте Г. Женские элиты в России и их особенности // Общественные науки и современность. 1994. № 1.
5. Тишков В.А. Женщины в российской политике и структурах власти // Женщины и свобода: пути выбора в мире традиций и перемен. М.: Наука. 1994.
6. Edmondson L.H. The Feminist Movement in Russia, 1900–1917. Stanford University Press, 1984.
7. Пушкарева Н.Л. Начало женского движения в России // Женское движение в России: вчера, сегодня, завтра. М.: РОДП «Яблоко». 2010.
8. Ельникова Г.А. Становление и развитие феминизма в России: к истории вопроса // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Серия: Общественные науки. 2003. № 12 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/stanovleni-i-razvitie-feminizma-v-rossii-k-istorii-voprosa> (дата обращения: 01.11.2018).
9. Юкина И. Как в Петербурге появились суфражистки, почему феминизм XIX века был элитарным, и кто боролся за равноправие в СССР // Бумага. 2018 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://paperpaper.ru/rus-fem/>
10. Engel B.A. Women in Russia and the Soviet Union // Within and Without: Women, Gender, and Theory. 1987. Vol. 12 (4).
11. Salmenniemi S. Civic Activity – Feminine Activity? Gender, Civil Society and Citizenship in Post-Soviet Russia // Sociology. 2005. Vol. 39 (4).
12. Jancar B. Women under Communism. Baltimore: John Hopkins University Press, 1978.
13. Tishkov V. Women in Russian Politics // Economic and Political Weekly. 1993. Vol. 28 (51).
14. Кочкина Е.В. Представительство женщин в структурах власти России, 1917–2002 гг. // Гендерная реконструкция политических систем / под ред. Н.М. Степанова, М.М. Кириченко, Е.В. Кочкина. СПб.: ИСПГ-Алетей, 2003 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.owl.ru/win/books/genderpolicy/kochkina2.htm>
15. Кочкина Е.В. Женщины в российских органах власти // Общественные науки и современность. 1999. № 1.
16. База данных «Женщины в российской элите» Центра изучения российской элиты Государственного университета управления.
17. Magarey S. 'Perestroika has been bad for women': Russia 1991 // Dangerous Ideas. Women's Liberation – Women's Studies – Around the World. University of Adelaide Press, 2014.
18. Исупова О.Г., Уткина В.В. Женщины на государственной службе в России: карьера, семья, репродуктивный намерения // Демоскоп Weekly. М.: НИУ-ВШЭ, 2017. № 751–752. 14–17 декабря.
19. Кашина М.А. Женщины на российской государственной гражданской службе: феминизация и воспроизводство гендерной пирамиды // Женщина в российском обществе. 2009. № 2.
20. Сайт Правительства России [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://government.ru/docs/26698/>
21. Сайт Президента России [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/58598>

*Аннотация.* Статья посвящена современной роли женщин во власти в целом, а также в парламентских институтах в частности. Автор дает краткий экскурс в историю, отмечая интересное противопоставление феминистских и «женских» организаций с точки зрения целей и задач их участия во власти, а также представительство в ее органах и структурах. На основе больших статистических массивов данных автор исследует динамику представительства женщин в представительных и законодательных органах власти от Верховного Совета СССР до Государственной Думы всех созывов и Совета Федерации с 1993 года и по н.в., включая представленность женщин в руководящих структурах обеих палат Федерального Собрания.

*Ключевые слова:* парламентаризм, феминизм, женское представительство во власти, Государственная Дума, Совет Федерации, Федеральное Собрание.

Olga V. Kryshstanovskaya, PhD in Sociology, Professor, State University of Management. E-mail: olgakrysht@ya.ru

**Women in Russian Parliament**

*Abstract.* The article devoted to the role of women in contemporary authority in general and in parliamentary institutions in particular. The author also offers a concise excursus in history noting the interesting opposition of feminist and “women” organizations from the point of view of their participation in power structures and their relevant goals, as well as their representation in the government bodies and structures. On the basis of large data arrays the author studies the dynamics of women participation in representative and legislative bodies of the state power starting with the USSR Supreme Soviet and to the State Duma of all convocations and the Council of the Federation from 1993 and until present time, including the representation of women in the governing structures of both chambers of the Federal Assembly.

*Keywords:* Parliamentarism, Feminism, Representation of Women in Government Bodies, State Duma, Council of the Federation, Federal Assembly.



## **Цифровизация парламентской деятельности. Мировой опыт, технологии и вызовы законодательной власти**

Стремительный переход в эпоху цифровизации, который уже затрагивает и затронет в ближайшем будущем практически все сферы общества – от экономики до государственного управления, с одной стороны, открывает для законодательной власти демократических стран новые технологические возможности для совершенствования своей деятельности, а с другой – несет в себе серьезные содержательные вызовы.

От требований к повышению гибкости и оперативности в принятии тех или иных решений, включая их «стилистическое оформление», – молодому активному пользователю гаджетов и всевозможных приложений, который нажатием «кнопки» обеспечивает себе доставку еды на дом и покупку билетов на самолет, монотонное классическое обсуждение непонятного ему законопроекта в зале заседаний будет казаться чем-то «чужим». И с каждым новым поколением этот «стилистический разрыв», скорее всего, будет только нарастать.

До поиска ответа на вопрос – а нужен ли вообще парламент как институт представительной демократии в то время, когда технологии позволяют поставить на всеобщее голосование практически любой вопрос и получить мнение всех избирателей быстро и сразу. Впрочем, данная дилемма – разумеется, перспектива не ближайших двух-трех и даже десяти лет. Но, несмотря на это, ответы нужно начинать искать уже сегодня – и в том числе в использовании предоставленных цифровизацией возможностей.

В целом цифровизация института парламентаризма может рассматриваться прежде всего через призму решения следующих задач:

– Повышение эффективности собственной деятельности, включая сокращение расходов на нее. В качестве примера последнего можно привести экономию 300 тыс. евро в год, полученную в итальянском парламенте после того, как созыв членов комитетов стал осуществляться с использованием электронной почты и смс-оповещений. Вместе с тем, стоит признать, что иногда заранее не просчитанное внедрение технологических новаций приводит к обратному эффекту, и вместо экономии инициаторы получают лишь дополнительные траты на фоне их невостребованности и/или усложнения каких-либо процессов.

– Информирование населения и получение «обратной связи» – активное присутствие на существующих информационных площадках, создание и поддержка собственных электронных ресурсов, проведение различных опросов, электронных референдумов по наиболее резонансным темам и др.

– Предоставление «услуг» и осуществление «прямых коммуникаций» в удобных для избирателя формах (электронные приемные депутатов, удаленное участие граждан в мероприятиях парламента и т.д.).

Анализ опыта цифровизации зарубежных парламентов показывает, что, с одной стороны, концентрация усилий наблюдается как раз на вышеперечисленных направлени-



ях, а с другой – несмотря на общемировой тренд, разные государства продвигаются в этом вопросе с разной скоростью и используя разные подходы.

К примеру, в некоторых странах мира пошли по пути разработки отдельных цифровых стратегий законодательных органов власти. Так, разработчики рассчитанной на пять лет цифровой стратегии парламента Великобритании указывают на то, что понятие «цифровая стратегия» шире понятия цифровизации (Digital Service), поскольку ориентирована на изменение всех принципов работы парламента, а не только на внедрение отдельных технических инноваций. При этом, по их мнению, она должна быть адаптивной и подстраиваться под стратегические политические приоритеты работы парламента.

Среди заявленных принципов – приоритет потребностей пользователей (опросы граждан и бизнеса, инклюзивность, простота и т.д.), культура сотрудничества (открытость, отражение различных мнений по каждой проблеме), непрерывная итерация (внесение изменений в работу системы по мере необходимости) и др.

Пятилетняя стратегия «Электронный парламента и электронная демократия», ориентированная на активизацию участия населения в парламентаской деятельности, утверждена и в Южно-Африканской Республике. В рамках этой стратегии предполагается создание интерактивного веб-сайта, страниц в социальных сетях, использование мобильных приложений, мультимедийных услуг и интернет-телевидения.

В вопросах перевода законопроектной деятельности в электронный вид среди государств ЕС лидируют Европейский парламента и парламента Дании, где все законодательные инициативы вносятся исключительно в цифровом виде.

Этому примеру планируют последовать в будущем и другие европейские страны, пока же наиболее распространенным способом внесения законопроектов, который установлен в 70% парламентах стран – членов Европейского союза, является предоставление документов и в бумажном, и в электронном виде.

Существуют различия и на уровне подходов к идентификации исполнителя при отправке документа в электронном виде – это может быть использование как цифровой подписи, так и служебной электронной почты.

В некоторых случаях используются собственные программные продукты, с помощью которых законопроекты вносятся в соответствующие информационные системы. В частности, такой порядок соблюдается в Европейском парламенте, парламентах Хорватии и Дании. Собственные программные продукты планируют также использовать и в парламенте Венгрии.

Не существует никакой унификации и в отношении электронных информационных ресурсов и их мобильных приложений. Так, ряд национальных законодательных органов власти имеет мобильные приложения, которые или полностью дублируют официальные сайты и/или предоставляют один или несколько сервисов, к которым относятся опросы и голосования, онлайн-обсуждения законопроектов, прямые видеотрансляции заседаний и виртуальные туры по парламентау.

В Словакии официальное мобильное приложение Парламента iNRSR содержит полный набор информации с официального сайта. Отдельное мобильное приложение создано и для мультимедийного портала tvNRSR (видео- и фотоархивы, трансляции заседаний и пресс-конференций). В планах – внедрение технологии телевизионного стандарта HbbTV (hybrid broadcast and broadband TV), которая позволит соединить мультимедийный портал с цифровыми интерактивными сервисами в современных телевизорах и ресиверах цифрового телевидения (SmartTV).

В Швеции, напротив, основываясь на проведенных исследованиях (посещаемость сайта и его отдельных разделов, данные исследования целевой группы, стоимость разработки приложения и др.), посчитали, что если оптимизировать дизайн официального сайта

для его просмотра на мобильных устройствах, то нет необходимости и в создании отдельных мобильных приложений.

Интересными представляются планы или уже появление специализированных сайтов для детей и подростков. В ФРГ созданы два таких ресурса. Первый, предназначенный для детей от 5 до 12 лет, содержит яркую крупную графику и интерактивные игры, большинство представленных текстов на нем озвучивает интерактивный помощник. На сайте рассказывается об истории Бундестага, его внутреннем устройстве, об основах немецкого парламентаризма. Второй ориентирован уже на подростков в возрасте от 12 лет и выполнен в более строгом, привычном виде.

Отдельного внимания заслуживает использование технологий обратной связи на официальных парламентских ресурсах. В Австрии, Дании, Исландии, Литве, Норвегии и Португалии на сайтах органов законодательной власти предусмотрена возможность размещения комментариев и предложений граждан к законопроекту, в том числе посредством заполнения специальной электронной формы.

В Австрии можно направить текстовый документ или файл в формате pdf – комментарий будет опубликован вместе с законопроектом на сайте представительного органа. В Дании граждане могут отправлять свои комментарии через электронную форму на сайте парламента.

В Литве замечания к законопроекту и предложения регистрируются секретариатом Сейма в реестре законодательных инициатив граждан и изучаются при рассмотрении законопроекта. На сайте норвежского Стортинга возможность предоставления замечаний к законопроектам присутствует, однако механизмы обратной связи никак не регламентированы.

В Португалии на сайте Ассамблеи Республики комитеты парламента могут получать комментарии по законопроектам в режиме реального времени. Граждане и организации могут направлять свои предложения в целом к тексту законодательной инициативы или к какому-либо его пункту. Этот инструмент используется на этапе внесения поправок к законопроекту и позволяет депутату узнать, какие положения законопроекта вызывают большой резонанс. Граждане также могут увидеть, было ли принято их предложение.

В ряде стран предусмотрена возможность обсуждения законопроектов на электронных площадках в «нулевом» чтении. В Дании действует сайт, на котором пользователи могут оставлять комментарии, адресованные автору законодательной инициативы еще до внесения на рассмотрение в парламента. В Греции такая система внедрена с 2010 года. Результаты электронных обсуждений, которые также называют «публичными консультациями», направляются в парламента вместе с законопроектом. Аналогичные процедуры используются в Боснии и Герцеговине, Нидерландах, Финляндии и Хорватии.

Кроме этого, в некоторых государствах практикуются различные форматы удаленного участия в мероприятиях парламента. В Бразилии с 2009 года на базе нижней палаты парламента действует портал e-Демосрасиа, с помощью которого граждане могут участвовать в публичных слушаниях и дискуссионных панелях и задавать вопросы в режиме реального времени. Ресурс также позволяет оставлять постатейные комментарии к законопроектам.

В Великобритании устраиваются часовые дебаты с членами парламента в социальных сетях. В режиме реального времени можно задавать вопросы и комментировать позицию члена парламента.

В 2016 году в Евросоюзе было проведено исследование, в рамках которого проанализированы процессы цифровизации в 40 парламентах. Оказалось, что, несмотря на все различия в конкретных мерах и мероприятиях, наряду с очевидными плюсами от внедрения различных технологических инноваций существуют и общие проблемы как на стадии разработки, так и в процессе их эксплуатации:

– сложность автоматического наполнения контента сайтов и приложений;

- большая стоимость разработки действительно «продвинутых» приложений;
- большие объемы времени, затрачиваемого сотрудниками аппаратов и депутатами на использование и обслуживание новых технологий;
- сложность оптимизации некоторых сервисов в различных операционных системах;
- не востребованность некоторых внедренных сервисов.

Эти тенденции представляются актуальными и для учета в отечественной практике. Анализ опыта цифровизации российских парламентов показывает, что в целом реализация решений в данной сфере направлена как на широкое информирование участия населения о законодательном процессе и повышение открытости органов представительной власти, так и оптимизацию и совершенствование собственной деятельности. К примеру, основные направления цифровизации Государственной Думы включают:

- формирование и развитие Фонда электронных информационных ресурсов (ФЭИР) Государственной Думы и сайта Государственной Думы;
- развитие Системы обеспечения законодательной деятельности (СОЗД);
- автоматизация делопроизводства и документооборота;
- применение онлайн-сервисов, позволяющих гражданам отслеживать информацию о деятельности Государственной Думы, а также обращаться с заявлениями и жалобами к депутатам и руководству Государственной Думы и др.

В 2017 году в Государственной Думе введена в эксплуатацию система обеспечения законодательной деятельности – единая государственная автоматизированная система «Законодательство». С ее помощью осуществляется поиск и использование информации об этапах движения законопроекта – от стадии его внесения в Государственную Думу субъектом права законодательной инициативы до момента его принятия и подписания Президентом РФ.

Данная система позволяет автоматизировать подготовку документов долгосрочного, среднесрочного и краткосрочного планирования, осуществлять семантическую обработку протоколов заседаний Государственной Думы, оперативно уведомлять участников законодательской деятельности об изменениях, касающихся объектов законодательства, осуществлять автоматический контроль размещаемых документов и реквизитов. При этом она содержит адаптированный интерфейс для просмотра на любых платформах и мобильных устройствах (платформах IOS и Android).

В то же время в Государственной Думе активно ведется работа по изучению и внедрению лучших мировых практик, связанных с цифровизацией законодательного процесса. В 2017 году председатель комитета Государственной Думы по экономической политике, промышленности, инновационному развитию и предпринимательству С. Жигарев предложил создать киберсекретаря, чтобы синхронизировать действия парламентов разных стран в законодательном сопровождении развития цифровых технологий. Кроме того, в экспертно-аналитической работе планируется внедрение smart-систем, которые могут обрабатывать большие данные («big data»).

Стоит отметить, что аналогичные процессы интеграции цифровых технологий в парламентскую деятельность наблюдаются и в законодательных (представительных) органах государственной власти российских регионов. Среди лидеров в этой сфере Московская городская Дума, Законодательная Дума Томской области, Государственный Совет Республики Татарстан.

*Аннотация.* Статья посвящена процессу цифровизации института парламентаризма, который в настоящее время набирает силу во всех странах, включая Россию. Данный процесс направлен прежде всего на повышение эффективности собственно парламентской деятельности, включая экономию бюджетных средств, удобство функционирования парламентариев; упрощение информирования граждан о деятельности парламентских институтов, а также получение «обратной связи» от них; предоставление парламентских «услуг» без физического присутствия. Различные государства продвигаются в этом вопросе с разной скоростью и используя разные подходы, что и исследуется в статье, равно как и место России в данном процессе, а также особенности цифровизации отечественного парламентаризма.

*Ключевые слова:* цифровизация, цифровизация парламентской деятельности, парламентаризм, электронное голосование, Государственная Дума.

Anton V. Khashchenko, Councilor, Expert Board, "New Media Practice" Autonomous Non-commercial Organization. E-mail: mproekt2020@yandex.ru

### **Parliament Activity Digitization. World Experience, Technologies and Challenges to the Legislative Authority**

*Abstract.* The article is devoted to the digitization process of the parliamentarism institution that is now gaining strength in all countries including Russia. The said process is primarily aimed at the increase of parliament activity efficiency including budgetary funds saving, parliamentarians functioning convenience, facilitation of informing the citizens about the activities of parliamentary institutions and providing the relevant feedback, providing parliamentary "services" without physical presence. In the article the author examines different approaches to this issue of various countries and their advance in this direction with different speed, as well as the place of Russia in this process and the specifics of domestic parliamentarism digitization.

*Keywords:* Digitization, Parliamentary Activity Digitization, Parliamentarism, E-vote, State Duma.



# Российский парламент в диалоге с миром

## { Раздел пятый }

*О.В. Морозов*  
*Парламентская дипломатия новой России*

*Б.И. Ананьев, Д.А. Пареньков*  
*Парламент на внешних контурах государства:  
скрытые и явные возможности*

*Я.И. Ваславский, Н.В. Пономарев, П.В. Святенков*  
*Глобальное парламентское измерение: о чем говорить депутатам  
из разных стран*





## Парламентская дипломатия новой России

Обращаясь к международному измерению пройденного за двадцать пять лет пути, рассматривая Федеральное Собрание Российской Федерации как субъект внешней политики, следует учитывать, что еще в недавнем прошлом (чуть более ста двадцати лет назад) саму власть народного представительства в России было трудно представить. А идея о том, что представительная власть может не только выражать мнение, не только обладать законодательными полномочиями, но и активно участвовать в международных отношениях, была бы сочтена в лучшем случае исторической нелепостью. Республиканская форма правления, народное представительство воспринимались российской монархией в то время как революционные и недопустимые, как угроза основам государственного строя. Характерным является письмо императора Германии Вильгельма II российскому императору Николаю II от 25 октября 1895 года. Он пишет:

«Республиканцы по существу являются революционерами, и, как правильно говорят наши верные подданные, с ними надо обращаться как с людьми, заслуживающими расстрела или повешения» [цит. по: 2].

Четверть века – небольшой срок, но нынешнее поколение российских парламентариев уже не вполне отчетливо представляет начало работы депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации первого созыва.

Первая попытка переосмыслить и реализовать полномочия Верховного Совета до уровня реальной парламентской власти в противовес полномочиям Президента РФ привела в октябре 1993 года к политическому кризису, вооруженному противостоянию Парламента с Главой государства.

Избранные по временным правилам депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания приступили к работе в 1994 году абсолютно с чистого листа, после силового устранения первого Парламента постсоветской России. Действовавшее на тот момент законодательство не соответствовало только что принятой Конституции, не было правил принятия бюджета, который был представлен Правительством первой Государственной Думе в объеме трех страниц текста и нескольких таблиц, определяющих бюджетный процесс на ближайшие три месяца. Страна, только пережившая угрозу гражданской войны, находилась в ожидании глобальных перемен и скорейших улучшений. Российскому парламенту предстояло в кратчайшие сроки, пройти путь становления и возмужания, который парламенты других стран проходили десятки, а некоторые – сотни лет.

Теперь уже могут показаться странными имевшиеся в обществе опасения, что каждый следующий созыв Государственной Думы не отработает полный срок своих полномо-



чий. Но тогда еще памяты были события октября 1993 года и более ранний опыт. Первая дореволюционная Государственная Дума, как известно, начав работу 27 апреля 1906 года, была распущена через 72 дня, в ходе которых было проголосовано лишь два закона.

Пакет реформ, который предложил второй Государственной Думе П.А. Столыпин, никого не убеждал и был палатой заблокирован. И через 103 дня Государственная Дума второго созыва была разогнана по жесткому внеправовому варианту.

В новейшее же время, несмотря на два острейших финансово-экономических кризиса 1998 и 2008–2009 годов, на длительное вооруженное противостояние на Северном Кавказе, на запуск процедуры импичмента Президенту Борису Ельцину в 1999 году, органы федеральной власти ни разу не оказывались в таком противоречии друг с другом, которое стало бы неразрешимым. Помогли и новая Конституция, и взвешенная позиция Конституционного Суда, и политическое здравомыслие, которое стало характерным для основных политических сил новой России.

Парламент России вновь становился не только местом для острого обсуждения вопросов и выработки решений, но и объектом критики как со стороны исполнительной власти, так и граждан. Неоднородность, различие мнений и позиций представителей Федерального Собрания делают данный орган власти в сравнении с исполнительной существенно уязвимее. Но эта уязвимость как следствие внутренних конфликтов одновременно представляет и самую сильную его сторону, поскольку только в таком столкновении интересов, не подчиненных прямым директивам, поручениям, и можно учесть все риски государственных решений. Именно то, что Государственная Дума и Совет Федерации находятся «под прицелом» прессы, общественных организаций и граждан, отражает работоспособность механизма российского парламентаризма. Он обеспечивает концентрацию внимания, интересов, проблем широчайшего круга людей, предприятий, объединений.

Задача палат Парламента вовсе не в том, чтобы избегать внутренних конфликтов, но, напротив, чтобы за счет выявления различных мнений и лежащих за ними интересов обеспечивать максимальный учет, публичность позиций всех заинтересованных сторон.

У законодателей, образно говоря, один начальник – их избиратели. В этом и состоит имманентный признак парламентаризма, который заведомо дезорганизован многообразием разнонаправленных мнений и личностных качеств парламентариев, каждый из которых абсолютно равен другому в части своих прав и полномочий перед избирателем. Парламент не только заведомо не претендует на непогрешимость, но наоборот, устами отдельных своих представителей неизбежно выдвигает сомнительные инициативы, иногда контрпродуктивные предложения, демонстрирует, говоря языком некоторых журналистов и обывателей, «говорильню и словоблудие». Собственно, это и делает его по-настоящему представительным органом власти – и в самом позитивном и негативном смысле этого понятия.

Двадцать пять лет российского парламентаризма подтвердили, что законодательные и представительные органы власти являются основными участникам диалога между различными общественными организациями, политическими партиями, территориальными органами власти, представителями гражданских и деловых кругов. И это – самый важный и значимый итог этапа становления российского парламентаризма.

Двадцатипятилетняя годовщина Конституции новой России представляет собой весомый повод для размышлений об эффективности позиционирования страны в современном мире, влияния на внешнеполитические процессы в целях обеспечения ее внешней безопасности. В первом приближении кажется очевидным, что базовыми составляющими успеха государства во внешнем контуре выступают его международная правосубъектность и суверенитет. Без обладания верховенством во внутренних и независимостью во внешних делах эффективная реализация государством международной правосубъектности практически невозможна. С такой точки зрения, новейшая история России есть последовательное движение

от фактически утраченного суверенитета в середине 1980-х и второй половине 1990-х годов сначала к восстановлению внутренней легитимности государства, а далее – обретению независимости в диалоге с миром и безусловному признанию международной правосубъектности и авторитета. Однако в следующем приближении достижение правосубъектности и суверенитета нельзя признать достаточным при оценке эффективности государства во внешней политике. Эффективность государства приобретает в его внутреннем пространстве и проявляется как ключевой фактор государственной состоятельности.

Интерес к изучению эффективности государств к концу XX века стал общепризнанным явлением [3, р. 62]. В докладе Всемирного банка о мировом развитии указано, что «развитие требует эффективного государства, которое играет роль катализатора и инструмента, стимулирующего и дополняющего деятельность частного бизнеса и индивидов» [6, р. iii]. Мировой финансовый и экономический кризис 2007–2009 годов еще более обострил проблему эффективности государств в плане преодоления негативных последствий рецессии, безработицы и социальной напряженности. Активизация санкционного давления на страну со стороны «коллективного запада» в 2010-х годах делает безальтернативной необходимость прорывных достижений именно во внутренней политике и экономической, в частности. Эффективность государств оценивается с точки зрения удовлетворения запросов различных групп участников производства и потребления общественных благ. Она начинает измеряться не степенью автономии государства (от гражданского общества), не как инстанция, обладающая правом на насилие, а тем, насколько оно «встроено» в группы гражданского общества [3, р. 27]. При этом государственная эффективность признается следствием способности государства оказывать влияние на продуктивную организацию коллективных действий по развитию общественных благ и обеспечению ими граждан [6, р. vii].

Парламентское измерение государственной эффективности очевидно. Она достигается парламентскими средствами в процессе диалога между политическими партиями, территориальными органами власти, представителями гражданского общества с ориентацией на развитие общественных благ и обеспечение ими граждан. Во внутренних делах Парламенту требуются разномыслие, «право на погрешимость» и конфликтность с тем, чтобы договоренности могли быть отлиты в законодательстве, отражающем приоритеты, доминанты, согласованную линию развития. Однако вовне, за пределами внутреннего пространства, государство обязано говорить «одним голосом». Разнородный по составу и противоречивый по политическим взглядам и интересам Парламент приобретает прямо противоположное свойство – он становится монолитным институтом общества, во внешней политике позиция Федерального Собрания, его дипломатия приобретают редкое единство. Если по вопросам внутренней политики в Парламенте допустимы и даже обязательны споры и столкновения различных мнений, позиций и интересов, то внешняя политика и парламентская дипломатия в условиях жесткого давления на суверенность страны не оставляют иных вариантов поведения, кроме как быть едиными в целях защиты интересов своего Отечества.

Во внешних отношениях следует учитывать, что все страны глубоко своеобразны, – каждое географическое пространство уникально, как и его население. Их потенциал вполне конкретен и зависит от условий «месторазвития и исторически накопленных им возможностей обеспечения внутреннего порядка, благополучия и реализации совместных устремлений» [1]. Кроме того, этот потенциал существенно варьируется в зависимости от сложившейся в конкретной стране политической системы (политии). В настоящее время российскому Парламенту приходится иметь дело со странами, принадлежащими к иным цивилизациям, в том числе переживающими постимперский период своего существования. Они представляют собой международные системы, фактически интегрированные с конца XIX столетия в глобальную систему государств. Но это не делает их менее уникальными. Планетарное человечество как совокупность государств проявляется как глобальная че-



респособности, как крайняя неоднородность политических традиций. Например, в Западной Европе уже выработаны все возможные модификации жизнеустройства и политической организации, в Восточной Европе, у нас, на Дальнем Востоке, Южной Азии – только некоторые из них, а в Африке эта проработка только началась. Естественно, что они демонстрируют различную государственную эффективность и различный уровень государственной состоятельности.

Ряд стран, политическая элита которых устремилась к механическому переносу западной цивилизационной матрицы на свою почву, немедленно столкнулись с «сопротивлением материала» – национальными привычками, традициями, устоявшимися системами ценностей. Государства вынуждены утверждать свою состоятельность во взаимодействии с другими государствами. Однако в условиях эволюционной чересполосицы они могут быть успешными лишь с опорой на свой эволюционно накопленный потенциал. Западноевропейские государства – это комплексы господств-владычеств и политий, а их соседи – ближайшее окружение Европы (Балто-Черноморье и Средиземноморье) – это государства, утрачивающие свои почвенные политические системы. Немногие страны – Россия, Китай, Индия, – открывшись миру с разным соотношением «открытость/закрытость», могут позволить себе организовывать жизненные пространства с опорой на собственный цивилизационный потенциал. В результате Федеральное Собрание Российской Федерации в своей международной деятельности сталкивается с пестрым разнообразием политических режимов, форм правления и систем государственного устройства. Это одна из объективных трудностей парламентской дипломатии.

Несмотря на провозглашение равенства как должного принципа в отношениях между странами (Устав ООН, ч. 1, ст. 2), в реальности эти отношения строятся в диапазоне от формального равенства до институционального либо скрытого неравенства. Пространственное неравенство определяется близостью или удаленностью, большей или меньшей интенсивностью взаимодействий между государствами-сателлитами, с одной стороны, и стоящими за ними суверенными государствами и их политическими системами – с другой. Так называемое темпоральное неравенство государств связано со сроками и обстоятельствами их включения в международные системы и историей их участия в системе международных отношений [1]. Иначе говоря, асимметрия в межгосударственных отношениях коренится вовсе не в формальных законах и установлениях, не в совершенстве или недостатках политических систем как таковых, а в том, что она исторически унаследована. Все те политические системы, которые первоначально создали ныне действующую матрицу государств, сами были асимметричны. Вся власть мыслилась и осуществлялась сверху вниз. Ее источник признавался как сакральный, а суверен («король милостью Божьей») считался земным агентом, распределяющим власть вниз по уровням господства. Колониальное прошлое многих народов мира – еще один унаследованный источник фактического неравенства между странами и государствами.

Только эволюционное рождение народного суверенитета и представительного правления внутри самих государств создало потенциал как для преодоления колониального наследия, так и для постепенного выравнивания асимметрии в международных, межгосударственных отношениях. Общий вывод состоит в том, что движение к симметрии межгосударственных отношений определяется степенью суверенности государств, которая есть следствие их государственной состоятельности. Последняя, в свою очередь, приобретает в его внутреннем пространстве.

В результате Федеральное Собрание в своей международной деятельности имеет дело с небольшим количеством независимых государств и со значительным числом зависимых, несuverенных государств с низкой степенью государственной состоятельности. Это следующая объективная трудность парламентской дипломатии.

Внутреннее социальное пространство государств дифференцировано. Здесь определенную проблему составляет несоответствие социальной структуры парламента социальной структуре общества. Исторически это несоответствие было следствием использования в системе формирования и воспроизводства государственной власти имущественных цензов, цензов оседлости и пола. Например, из 14 млн человек, проживавших в Англии и Уэльсе в начале XIX века, активным избирательным правом пользовались лишь 300 тыс. человек. Великая электоральная революция в Англии ознаменовалась тем, что удельный вес избирателей от общего количества взрослого населения увеличился с 2,8 процента до 4 процентов. В современных парламентах цензы, как правило, формально не применяются, но так называемые привилегированные слои населения представлены в них непропорционально высоко. Это показывает практика Франции, Великобритании и других европейских парламентах.

В некоторых государствах используется квотирование. Такая практика была в нашей стране (в советский период) и в настоящее время существует в Германии. Здесь партия «зеленых» и социал-демократы добились 30-процентной квоты для женщин. Однако господствует положение, формулировка которого приписывается Вилли Брандту, одновременно признанному представителем рабочего класса сначала в Бундестаге, а затем в правительстве ФРГ: «Для того чтобы защищать интересы народа, надо самому быть достаточно обеспеченным».

Европейский опыт, который проецируется на российскую реальность, обнажает противоречивое сочетание демократизации парламентарного представительства и его профессионализации. Демократизация предполагает расширение такого представительства, а профессионализация требует соответствия представительства профессиональным критериям и тем самым сужает круг рекрутируемых в парламент представителей социальных слоев. Это характерная черта как исторических, так и современных парламентах. Частично задача их сочетания разрешается путем создания в структуре палат специализированных комитетов по международным делам.

Однако проблема профессионализации международной деятельности парламента глубже. Все мировое социальное пространство устроено иерархично. Парламентарий, будучи избираем в определенном регионе, подвержен региональной самоидентификации, а будучи членом национального Парламента, он идентифицирует себя с национальным государством. Посвящая свою деятельность международным делам, он вынужден иметь дело и с иными национальными государствами, и, что важно подчеркнуть, – с наднациональными международными парламентарскими организациями. Иначе говоря, парламентарий в своей деятельности сталкивается не только со своеобразием стран, государств и их парламентах, но и с межпарламентарскими организациями – образованиями более высокого иерархического уровня. На этом уровне он вынужден иметь дело с наднациональной проблематикой – континентальной (например, Европарламент) и общемировой (например, Межпарламентарский союз). Наднациональные, межпарламентарские образования качественно иные и по масштабам, и по характеру задач, и по принципам формирования, несмотря на то, что внутренне их устройство (наличие фракций, комитетов и т.д.) может оказаться весьма схожим с устройством национальных парламентах. Это еще одна трудность парламентарской дипломатии, требующая специфического профессионализма со стороны депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Работа в национальном парламенте требует понимания структуры и тенденций национального развития, работа в международных парламентарских организациях – законов мироустройства и мирового развития.

Дипломатия – это средство (инструмент) осуществления внешней политики государства. В современном мире дипломатия проявляется в трех формах: классическая, парламентарская и народная. Классическая (официальная) дипломатическая деятель-



ность осуществляется главой, правительством и специальными органами государства в целях реализации задач внешней политики. Народная дипломатия – это инициативная неформальная и неполитическая международная деятельность институтов гражданского общества. Парламентская дипломатия находится меж двух полюсов – рациональной официальной дипломатии и эмоциональной народной дипломатии. Это «золотая середина» дипломатии (К.И. Косачев). Парламентская дипломатия, будучи самостоятельным институтом, интегрирована с официальной, рациональной дипломатией, но не чужда эмоциональной составляющей, присущей народной дипломатии. Это делает ее уникальным инструментом проведения внешней политики государства. Будучи интегрированной в официальную дипломатию и связанной единством целей внешней политики государства, парламентская дипломатия более свободна в выборе средств их реализации.

Неудивительно, что тенденция к росту активности парламентов в сфере международных отношений распространяется практически на все государства мира и созданные ими межпарламентские структуры. Активизируется парламентское измерение ООН, расширение ее сотрудничества с Межпарламентским союзом и национальными парламентами. Об этом говорят важные резолюции Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций, например, A/55 1409 от 15 октября 2000 года и A/57 1375 от 3 сентября 2002 года. В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций от 8 сентября 2000 года среди мер укрепления ООН провозглашается необходимость «укреплять сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и национальными парламентами через их всемирную организацию – Межпарламентский союз – в различных областях, включая мир и безопасность, экономическое и социальное развитие, международное право и права человека, демократию и гендерные вопросы». Указанная тенденция в полной мере затрагивает и Россию, Парламент которой способствует этой тенденции и наращивает свое политическое присутствие в международной сфере, содействуя реализации приоритетов отечественной внешней политики.

Выделяются два уровня международной сферы парламентской деятельности: институциональный и политический. Институциональный уровень определяется установленным Конституцией и законодательством Российской Федерации статусом парламента во внешней политике страны и предполагает выполнение предусмотренных функций по ратификации и денонсации международных договоров и соглашений.

Политический уровень связан с более широкой ролью, которую парламент играет в реализации внешнеполитических приоритетов страны.

Институциональная модель управления общественными отношениями в международной среде включает в себя положение п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».

Основной закон страны регулирует компетенции Совета Федерации и Государственной Думы в сфере внешних сношений Российской Федерации. Статья 102 говорит о предметах ведения Совета Федерации (решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации (ч. 1, п. «г»)), а статья 106 устанавливает порядок обязательного рассмотрения в Совете Федерации принятых Государственной Думой федеральных законов, в частности о ратификации и денонсации международных договоров РФ (п. «г»), о статусе и защите государственной границы Российской Федерации (п. «д»), о войне и мире (п. «е»). Конституция регулирует процедуру участия соответствующих комитетов или комиссий палат Федераль-



ного Собрания при назначении и отзыве дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях (ст. 83, п. «м»). Элементы правового статуса Федерального Собрания в международных отношениях отражены также в Федеральных законах «О международных договорах Российской Федерации», «Об обороне» и др.

В период с сентября 2016 года по декабрь 2018 года (седьмой созыв Государственной Думы) палатами Федерального Собрания принято 127 федеральных законов о ратификации международных договоров, конвенций и соглашений (двусторонних и многосторонних). Обращает на себя внимание не только количественный показатель, говорящий о договорной правоспособности России, но и многообразие ее интересов во внешних отношениях, разноплановость зафиксированных международных обязательств. Среди объектов договорного урегулирования выделяются вопросы избегания двойного налогообложения и предотвращения уклонения от налогообложения в отношении налогов на доходы, о передаче лиц, осужденных к лишению свободы, о приграничном сотрудничестве и т.д.

По предложению Президента Российской Федерации Совет Федерации давал согласие на использование контингентов Вооруженных Сил РФ для поддержания мира в зоне грузино-абхазского конфликта, в Боснии и Герцеговине, в Косово (Югославия), в Республике Сьерра-Леоне и в Сирийской Арабской Республике. Соответствующее правовое регулирование установлено Федеральным законом от 23 июня 1995 года. «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности». Данный закон распространяется не на все случаи использования Вооруженных Сил России за пределами ее территории. Он регламентирует порядок предоставления военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Основанием для миротворческой деятельности Российской Федерации в зоне грузино-осетинского конфликта являются Сочинское соглашение 1992 года, а также решения Смешанной контрольной комиссии (СКК), созданной в соответствии с этим соглашением. 7 августа 2008 года. Российская Федерация в соответствии со своей миротворческой ролью и как сторона, возглавляющая объединенное военное командование ССМП, достигла договоренности с грузинской и югоосетинской сторонами о проведении встречи на высоком уровне для поиска выхода из обострившейся обстановки. Вопреки договоренностям Грузия начала наступательную операцию на Цхинвали, вынуждая российских миротворцев дать незамедлительный ответ.

В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, Федеральным законом «Об обороне» и в целях защиты интересов Российской Федерации и ее граждан, поддержания международного мира и безопасности формирования Вооруженных Сил Российской Федерации могут оперативно использоваться за пределами территории Российской Федерации. 30 сентября 2015 года Совет Федерации РФ единогласно одобрил запрос Президента России Владимира Путина на использование вооруженных сил страны за пределами ее территории. Это решение позволило в тот же день начать операцию в Сирии по просьбе сирийского президента Башара Асада.

Помимо формирования юридической базы международных отношений, деятельность Парламента Российской Федерации обладает и другими важными характеристиками. Среди них – широкая географическая (страноведческая) сеть отношений. Партнеры Федерального Собрания находятся во многих регионах планеты и представляют более сотни государств. С большинством из них Совет Федерации и Государственная Дума имеют различные по форме (протоколы, заявления, соглашения, меморандумы), но полити-

чески обязательные источники взаимодействия. Они ставят общие и конкретные вопросы, предлагают организационные механизмы их решения (совместные комиссии, «круглые столы», конференции, внесение согласованных инициатив в межпарламентские структуры и др.). С рядом стран Российская Федерация имеет и двусторонние межгосударственные программы сотрудничества, содержащие специальные пункты о межпарламентском взаимодействии (Бельгия, Люксембург, Нидерланды, Китай, страны СНГ и др.).

В Совете Федерации и в Государственной Думе идет поиск новых форм парламентского сотрудничества. Например, в форуме парламентариев России с коллегами из Италии, Бельгии, Нидерландов в 2008 году приняли участие представители законодательных органов субъектов Российской Федерации (Республика Ингушетия, Мурманская область, Тюменская область, Нижегородская область, Республика Башкортостан, Республика Татарстан), российского бизнес-сообщества.

Успешно прошла в Люксембурге международная энергетическая конференция, участниками которой выступили Совет Федерации, правительство Люксембурга, Торгово-промышленная палата Люксембурга, Европейская комиссия, ведущие энергетические компании из России, Германии, Австрии, стран Бенилюкса. Новый импульс российско-бельгийскому взаимопониманию придало проведение «круглого стола» по проблемам двусторонних отношений в условиях мирового кризиса с участием членов Парламента Королевства Бельгия и их российских партнеров, активно поддержанное посольством Российской Федерации в Брюсселе и МИД этой страны. Итог встречи – выработка своего рода «дорожной карты» по двустороннему межпарламентскому сотрудничеству. Заметным событием стало проведение встречи председателя Совета Федерации и членов Комитета Совета Федерации по международным делам с послами 27 государств – членов Европейского союза.

Интересные результаты были сформулированы также в рамках очередной Международной парламентской конференции по вопросам законодательного обеспечения противодействия терроризму (Санкт-Петербург, 2008), формат которой – совместная инициатива Сената Бельгии и Совета Федерации России.

Весьма показательными с точки зрения эффективности парламентской дипломатии являются летние 2017 года поездки Председателя Государственной Думы в Сербию и Южную Корею. Состоялись встречи с новыми президентами обеих стран: Сербии – Александром Вучичем и Южной Кореи – Мун Чжэ Ином. Развитие межпарламентского диалога с Сербией направлено на сохранение традиционных российско-сербских связей. А отношениям с Южной Кореей нужны новые импульсы для развития российского Дальнего Востока, притока инвестиций.

Результативность демонстрируют и визиты в Москву парламентских делегаций других стран. В ходе официального визита в Россию Председателя Кнессета Израиля Юлия Эдельштейна на встрече в Государственной Думе достигнута договоренность о совместной работе парламентариев обеих стран по сохранению исторической памяти о Второй мировой войне. В качестве реакции на принятую в Польше поправку к закону, позволяющую сносить памятники бойцам Красной Армии, было принято синхронно совместное заявление российского и израильского парламентов, осуждающее подобную практику глумления над общей памятью.

Впервые за последние 14 лет в Государственной Думе состоялась встреча со Спикером нижней палаты парламента Индии Сумитрой Махаджан, которая выступила с думской трибуны и отметила необходимость наращивания экономических связей между двумя странами на фоне весьма высокого уровня политического сотрудничества.

Крупное направление международной деятельности Федерального Собрания – взаимодействие с европейскими межпарламентскими структурами и объединениями. В силу сложных, острых проблем (агрессия Грузии против народа Южной Осетии, незаконное

признание Косова, газовый транзит на Украине, размещение в Европе американской ПРО, русофобские тенденции в работе Европарламента, ПАСЕ, ОБСЕ, НАТО, продолжающиеся нарушения прав русскоязычного населения Прибалтики, расширение НАТО, санкционное давление на Россию со стороны «коллективного Запада») эта линия парламентской дипломатии России имеет большое практическое значение и стала весьма существенным дополнением официальной дипломатии нашего государства. Она характеризуется ясностью внешнеполитических подходов, системностью и скоординированностью действий, гибкостью и авторитетом аргументации, построенной на знании реальных процессов международной геополитики и уважении основных принципов международного права. Приведем несколько заметных фактов из жизни палат российского парламента.

Вторжение в августе 2008 года Грузии в Цхинвал, участие российских миротворцев в защите Южной Осетии и Абхазии, угроза военного конфликта между Россией и НАТО вызвали первый острый кризис в отношениях России и Парламентской ассамблеи Совета Европы, где большая часть европарламентариев требовала развязать против нашей страны санкционную войну. Члены делегации России в ПАСЕ начиная с середины августа на встречах с коллегами из Европы, других стран, доносили то, что на самом деле происходило в Цхинвале. Тем не менее давление антироссийского блока было очень мощным – в октябре 2008 года руководство ПАСЕ вынесло на голосование вопрос о том, чтобы признать действия России в ходе грузино-осетинского конфликта агрессией. Голосование было тайным, и всё решил в итоге всего один голос – 72 против 71 в пользу позиции России. По оценке руководителя парламентской делегации в ПАСЕ К.И. Косачева, «эмоции были накалены до предела. Уверен, что <...> позиция ПАСЕ сказалась на позиции многих международных институтов и парламентов. Главное – нам удалось защитить правду и справедливость в отношении ситуации в Южной Осетии».

Полезным было участие делегации Совета Федерации в ПА ОБСЕ (создана в 1991 году, объединяет парламентариев 57 стран Европы, Азии и Северной Америки, входящих в Организацию по безопасности и сотрудничеству в Европе). Делегация выступила в поддержку реформирования организации, за повышение ее роли на контртеррористическом, антинаркотическом и антикриминальном направлениях сотрудничества. Российская группа обратила внимание на системный кризис в ОБСЕ, на необходимость повышения вклада Парламентской ассамблеи в экономическое и экологическое сотрудничество в Европе. Она активно разъясняла свои позиции о непредсказуемых последствиях нарушения принципов международного права в связи с поддержкой США и их союзниками провозглашения независимости Косова, о дискриминации наших соотечественников в Прибалтике, по актуальным военно-политическим вопросам, в том числе о приостановке Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ).

Серьезное значение для международной обстановки имела работа делегации Совета Федерации в Парламентской ассамблее НАТО. В ходе ее сессий были высказаны критические замечания о перспективах трансформации Североатлантического блока, подчеркнута необходимость поиска нового места НАТО в соответствии с основополагающими принципами международного права и Устава ООН. Парламентарии Российской Федерации аргументированно разъясняли озабоченности в связи с приближением военной инфраструктуры к границам России, нарушением стратегического баланса в области ПРО. Заявили, что контрпродуктивно решать проблемы защиты критической инфраструктуры и информационных систем без России или тем более против нее. Особое значение имели российские резоны о рисках и последствиях ускоренного втягивания Украины и Грузии в НАТО.

Парламентский голос России становится все более значимым в сотрудничестве по тематике военно-политической безопасности. Это подтверждает и деятельность делегации Федерального Собрания в качестве постоянно приглашенной стороны в сессиях Парламент-

ской ассамблеи Западноевропейского союза, центральное место в работе которого занимает формирование и развитие европейской политики в области безопасности и обороны.

Палаты Федерального Собрания активно и системно занимались расширением сотрудничества с Европарламентом. Известно, что эта структура отличается жесткостью подходов и оценок ко многим странам, осваивающим демократические ценности. Подчас мнения европарламентариев, особенно в отношении России, страдают двойными стандартами, субъективизмом, стимулируют различного рода фобии. Отличаются таким поведением прежде всего представители политических партий и движений из числа европейских новобранцев. Поэтому российской делегации приходится активно работать над разъяснением официальных подходов нашей страны, формировать атмосферу взаимопонимания, опираясь на здравомыслящие силы Европейского парламента.

К значимым направлениям парламентской дипломатии Российской Федерации относится широкое, интенсивное участие делегаций Федерального Собрания в иных международных организациях (Ассоциация европейских сенатов, Конгресс местных и региональных властей Совета Европы, ПА Черноморского экономического сотрудничества, Азиатско-тихоокеанский парламентский форум, Северный совет, Парламентская конференция стран Балтийского моря, Межпарламентская ассамблея православия (МАП), Межпарламентская ассамблея «Исламская конференция»).

Резонансным стал Второй международный парламентский форум, проходивший в Москве 14 ноября 2013 года, накануне двадцатилетия Российской Конституции. Мероприятия форума посетили более 400 гостей, в числе которых представители парламентов 30 стран мира. Председатель Государственной Думы С.Е. Нарышкин акцентировал внимание на важности укрепления международного права, в ряде сфер которого наметился дефицит доверия, на уроках Первой и Второй мировых войн, пренебрежение к которым не встречает пока должного отпора. Особое место заняла реакция парламентариев и гостей форума на усилия российского политического руководства по урегулированию конфликта в Сирии и вокруг Сирии. Здесь проявились многие опасные для мира проблемы, но также перелом, начатый по инициативе Президента Российской Федерации, по ликвидации химического оружия на территории Сирии.

Визит Председателя Совета Федерации в Китай в сентябре 2014 года нанес удар по идеологам изоляции России. Тогда наша страна из-за событий на Украине стала мишенью для введения санкций – ситуация активно раскачивалась и извне, и изнутри. Многих интересовала позиция лидера мировой экономики – Китая, чье руководство хранило публичное молчание. Результатом длительного разговора с китайским лидером стало публичное заявление Си Цзиньпина о том, что Китай исходит из недопустимости применения односторонних санкций, считает их незаконными и неконструктивными. Тогда же Си Цзиньпин заверил, что его страна заинтересована в долгосрочном сотрудничестве с Россией и этот интерес не может зависеть от мировой конъюнктуры.

Проведение 137-й Ассамблеи Межпарламентского союза (МПС) в Санкт-Петербурге в октябре 2017 года теперь уже кажется вполне закономерным решением. Этот форум побил многие рекорды в истории Союза: и по количеству представленных стран (160), и количеству участников (более 2,5 тыс. человек). Между тем саму идею проведения ассамблеи в России пытались заблокировать еще в 2015 году на стадии обсуждения в формате заседаний исполкома Союза. Среди 18 членов исполкома были представители пяти стран, которые присоединились к санкционной войне с Россией после событий в Крыму и Донбассе, – это Великобритания, Франция, Нидерланды, Норвегия и Япония. Но российским парламентариям в результате дискуссий удалось провести переговоры со своими оппонентами так, что Россия из соперницы превратилась в желанную хозяйку 137-й Ассамблеи МПС. Это и поныне выглядит как несомненная победа российской парламентской дипломатии.

Особым направлением парламентской дипломатии России в соответствии с концептуальным выбором приоритетности международных отношений со странами СНГ стало активное сотрудничество Совета Федерации и Государственной Думы с международными парламентскими организациями на постсоветском пространстве. Одну из ведущих ролей здесь играла и будет играть Межпарламентская ассамблея государств – участников Содружества независимых государств (МПА СНГ), которая стала заметным политическим игроком на международной парламентской площадке. МПА СНГ образована в соответствии с Соглашением об Ассамблее, подписанным главами парламентов Армении, Беларуси, Казахстана, Киргизии, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана 27 марта 1992 года в городе Алма-Ате. С января 1996 года МПА СНГ осуществляет деятельность в соответствии с Конвенцией, которая придала ей статус межгосударственного органа. В соответствии с ней МПА СНГ разрабатывает модельные (типовые) законодательные акты, принимает рекомендации по синхронизации процедур ратификации парламентами соглашений, заключенных в рамках СНГ, а также по приведению национального законодательства в соответствие с положениями международных договоров, заключенных в рамках Содружества, содействует обмену информацией правового характера между странами-участницами.

В 1999–2000 годах МПА СНГ осуществляла постоянный мониторинг в зонах, подвергавшихся атакам террористов на Северном Кавказе Российской Федерации, в Кыргызской Республике и в Республике Таджикистан. Результаты этого мониторинга рассматривались на заседаниях международных парламентских организаций, оказывали влияние на характер и содержание политических документов, принимаемых партнерами. Выводы наблюдателей от МПА СНГ о ситуации в Автономном крае Косово, спровоцированной в 2004 году экстремистами, были полностью поддержаны в 2004 году Парламентской ассамблеей Совета Европы (резолюция № 1375 «О ситуации в Косово»). Межпарламентская группа МПА СНГ стала первой группой международных наблюдателей, посетивших Цхинвал в августе 2008 года. На основе ее материалов было принято постановление Совета МПА СНГ и развернута выставка в Таврическом дворце, посредством которой до международной общественности были доведены масштабы и источники случившейся трагедии.

Набирают силу парламентские составляющие ЕврАзЭС, ОДКБ. В их развитие российская дипломатия вносит существенный вклад, опираясь на общепризнанные принципы уважения государственного суверенитета, равенства и взаимной выгоды между странами-членами. Страны евразийского пространства избрали свой путь развития парламентаризма. В каждом из этих государств законодательные органы имеют свою специфику. И тем важнее совместно изучать и восстанавливать то, что их объединяет. Здесь, в вопросах политической истории, особенно важно обеспечить взаимодействие органов власти, научного сообщества и общественных организаций. История всего евразийского парламентаризма подтверждает, что его появление вело к модернизации и нормализации общественной жизни, к ее большей демократичности и открытости. Ценности парламентаризма являются объединяющими не только для жизни конкретных государств, но и для отношений между ними. И роль парламентариев в укреплении международного сотрудничества сегодня неуклонно растет и будет развиваться. Межпарламентские институты стали полноценными участниками интеграционных процессов на евразийском пространстве. Достигнутый уровень сближения стран евразийского пространства дал основания обсуждать возможности создания общего парламентского органа. Уже кажется реальным переход от Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС к Евразийской парламентской ассамблее, а в перспективе и к полноценному евразийскому парламенту.

В мире усиливаются тенденции к многополярности. Краткий по историческим меркам период однополярного мира при безраздельном доминировании США постепенно и





неуклонно завершается. На мировую арену вышли новые глобальные центры силы. Все больший вес приобретают такие межгосударственные объединения как БРИКС и ШОС. В различных форматах и с разной скоростью развиваются интеграционные процессы на пространстве бывшего Советского Союза – это Союз Беларуси и России, Организация Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Содружество Независимых Государств (СНГ) и Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС). Принципиально важно, что все перечисленные объединения имеют свое парламентское измерение – они скреплены межпарламентскими структурами. Опыт взаимодействия между участниками названных межгосударственных объединений по парламентской линии – это общая ценность, общий вклад парламентов наших государств в дело развития интеграционных процессов на пространстве бывшего СССР. И он должен быть востребован и эффективно использован в ходе предстоящей многоплановой работы по формированию Евразийского парламента. Взаимодействие облегчается тем, что представители стран ЕврАзЭС успешно работали вместе и в дореволюционных думах, и в Верховном Совете СССР. Не надо учиться взаимопониманию, оно заложено генетически.

В настоящее время наметился вектор совместного движения к созданию Евразийского парламента. Сделан первый шаг – создана Конфедерация общественных сил за Евразийскую интеграцию (2012). Чтобы сделать это движение плановым, прозрачным, понятным гражданам, предлагается разработать «дорожную карту» дальнейших действий в этом направлении.

Обзор практики международных отношений и контактов Федерального Собрания за двадцатипятилетний период его существования, ее сравнение с накопленным в мире опытом международной работы зарубежных парламентов позволяет сделать важный вывод. Российской Федерацией создана достаточно эффективная модель парламентской дипломатии, которая функционирует, отвечая высоким критериям профессионализма, системности, полифункциональности в условиях активных процессов глобализации современного миропорядка. Она получила международное признание и является органичной частью развивающегося всемирного и регионального межпарламентского сотрудничества. Получили творческое развитие как традиционные, так и новые формы парламентской дипломатии Российской Федерации. Опыт международной деятельности российского Парламента, в том числе проблемного свойства, сыграет свою роль в деле постановки и решения многоаспектных задач российской внешней политики.

Но этот процесс происходит на фоне глобального кризиса современной мирополитики, включая ее парламентское измерение. Вот характерный пример, подтверждающий этот тезис. Начиная с 1962 года в Германии проходит Мюнхенская конференция по безопасности – самая большая конференция в мире на эту тему. В 2019 году конференция прошла с 15 по 17 февраля. Форум предваряет публикация доклада, который 11 февраля был представлен с вычурным названием «Большой пазл: кто подберет части?». Его содержание выдержано, как и ожидалось, в антироссийском духе.

Но не только. Доклад полон катастрофических ожиданий, и, как выразился международный обозреватель газеты «Вашингтон пост» Роберт Каган, «ничего хорошего не будет». Более того, доклад, судя по его тексту, отражает оценки и озабоченности той части американской политической элиты, которая выступает против Д. Трампа. Что подтверждается словами известного представителя демократической партии США Джо Байдена – «это пройдет, и мы вернемся». Но 76-летний Байден выглядел уставшим, его голос был слабым. Уверенности в том, что трансатлантические трещины удастся быстро заделать, после его выступления не возникло. О двух Америках в Мюнхене и о подорванном доверии к США написала и «Deutsche Welle». По единодушной оценке участников, 55-я Мюнхенская конференция по безопасности прошла на фоне очевидного разлома в отношениях между США и Европой.



Наконец, доклад не содержит позитивной программы обеспечения безопасности в современном мире. Россию в Мюнхене традиционно представлял глава МИД Сергей Лавров. Он выступил с речью о необходимости вернуться к идее «общего европейского дома», критикуя Европу за «упущенные возможности», но не ожидая, судя по программе его двухсторонних контактов «на полях» конференции, позитивного отклика. Пессимистично оценил итоги Мюнхена бывший посол России в США Сергей Кисляк: «Не было желания достичь результата», – сказал он в беседе с немецким журналистом, отметив, что в целом разочарован конференцией.

В начале 2019 года возникает все более устойчивое ощущение, что мир приближается к шторму, когда произойдет несколько кризисов одновременно, которые уничтожат старую международную систему безопасности еще до того, как начнется строительство новой. С учетом кризисного состояния международных отношений представляется принципиально важным, чтобы именно из России раздавались взвешенные и прагматичные предложения по новой архитектуре мировой политики и международных отношений.

Базис такой политики содержится в Концепции внешней политики Российской Федерации (от 30 ноября 2016 года № 640), Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года, выступлении министра иностранных дел России С.В. Лаврова на Мюнхенской конференции по безопасности 16 февраля 2019 года. При безусловной направленности внешнеполитической деятельности российского государства на упрочение позиций Российской Федерации как одного из влиятельных центров современной мировой политики в Концепции содержатся понятные миру принципы мироустройства и задачи мировой политики. Это укрепление международного мира, обеспечение всеобщей безопасности и стабильности в целях утверждения справедливой демократической международной системы, основанной на коллективных началах в решении международных проблем, на верховенстве международного права, прежде всего на положениях Устава Организации Объединенных Наций. Провозглашается необходимость «перехода к полицентричной» системе международных отношений, которые должны будут опираться на взаимодействие ведущих «центров силы в интересах совместного решения глобальных проблем при центральной координирующей роли Организации Объединенных Наций (ООН) как основной организации, регулирующей международные отношения». Очевидна задача формирования отношений добрососедства с сопредельными государствами, содействие устранению имеющихся очагов напряженности и конфликтов на их территориях. Понятна задача развития двусторонних и многосторонних отношений на основе уважения принципов суверенитета, предсказуемости, неконфронтационного отстаивания национальных интересов.

Как и в Концепции внешней политики от 2013 года, в новой концепции приоритетным названо развитие сотрудничества со странами СНГ и Европейского союза. Если в 2013 году Украина была названа приоритетным партнером в СНГ, то в 2016 году в документе говорится следующее: «Россия приложит необходимые усилия для политико-дипломатического урегулирования внутриукраинского конфликта». Зафиксировано также, что Россия заинтересована в нормализации отношений с Грузией в тех сферах, в которых к этому готова грузинская сторона. При этом Россия продолжит содействовать становлению Абхазии и Южной Осетии как современных демократических государств. Указывается на приверженность России территориальной целостности Молдавии, но при условии определения особого статуса Приднестровья в составе Молдавии. Ключевой задачей объявлено углубление и расширение интеграции в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) с Республикой Армения, Республикой Беларусь, Республикой Казахстан и Кыргызской Республикой. Важнейшим элементом современной системы обеспечения безопасности на постсоветском пространстве Россия рассматривает Организацию Договора о коллективной безопасности (ОДКБ).



В числе основных партнеров в ЕС в новом документе названы Германия, Франция, Италия и Испания. В 2013 году концепция зафиксировала стремление России развивать также связи с Великобританией, однако теперь эта страна не упомянута. Сохранились подходы к отношениям с НАТО. В документе подчеркивается, что Россия «негативно относится к расширению НАТО, приближению военной инфраструктуры альянса к российским границам и наращиванию его военной активности в приграничных с Россией регионах». Россия, отмечается в концепции, относится к этим действиям как к «нарушающим принцип равной и неделимой безопасности и ведущим к углублению старых и появлению новых разделительных линий в Европе». Россия будет выстраивать отношения с альянсом с учетом степени его готовности к равноправному партнерству.

Россия желает иметь полноценные, равноправные и дружеские отношения с США. Однако с учетом его недружественной политики на российском направлении, в новой концепции в отношении США применены более жесткие формулировки. «Россия не признает экстерриториального осуществления США своей юрисдикции вне рамок международного права, не приемлет попыток оказания военного, политического, экономического или иного давления и оставляет за собой право жестко реагировать на недружественные действия...». Американская ПРО названа в концепции угрозой национальной безопасности России. И совершенно очевидно, что не только России. Из концепции изъято стремление к либерализации визового режима с США, которое содержалось в документе трехлетней давности. Россия продолжает придавать «важное значение» выполнению Договора о мерах по дальнейшему сокращению и ограничению стратегических наступательных вооружений (СНВ) от 8 апреля 2010 года. Одновременно на попытки США получить абсолютное военное превосходство в мире (размещение систем ПРО в Европе, выход из ДРСМД), в Послании Федеральному Собранию Президент впервые необычно жестко сказал: «Россия будет вынуждена создать и развернуть виды вооружений, которые могут быть использованы не только в отношении тех территорий, с которых для нас будет исходить соответствующая прямая угроза, но и в отношении тех территорий, где находятся центры принятия решений о применении угрожающих нам ракетных комплексов».

В новой концепции нет обязательства расширять участие России в международных договорах в области прав человека. Но концепция предписывает наращивать взаимодействие с международными и неправительственными организациями в целях укрепления общепризнанных норм в этой области. Уделено внимание «мягкой силе» и использованию гражданского общества для решения внешнеполитических вопросов. В ней говорится о востребованности «сетевой дипломатии», которая предполагает гибкие формы участия в многосторонних структурах и применения инструментов гражданского общества – информационно-коммуникационные, гуманитарные и другие методы и технологии.

Укрепление доверия, борьба с общими для всего мира угрозами, расширение сотрудничества в экономике, торговле, образовании, культуре, науке и технологиях, снятие барьеров для общения между людьми названы Президентом России в Послании Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года абсолютно открытыми приоритетами внешней политики страны. Именно на них основана работа представителей России в ООН, в СНГ, «Группе двадцати», БРИКС, Шанхайской организации сотрудничества. Взаимовыгодные отношения с Китаем (а также Индией и Японией) признаны стабилизирующим фактором в мировых делах, в обеспечении безопасности в Евразии, примером плодотворного сотрудничества в экономике.

С.В. Лавров на Мюнхенской конференции 16 февраля 2019 года вновь напомнил об идее построения «общеевропейского дома» в целях объединения потенциалов всех без исключения европейских государств на базе концепции Большой Европы от Атлантики до Урала – мирной, без разделительных линий и блокового противостояния. Злободнев-

но и остро прозвучало напоминание лидерам Евросоюза о «забытых» ими официально одобренных «дорожных картах» между Россией и Евросоюзом по формированию четырех общих пространств – от экономики и правосудия до науки и образования. Но также о формировании без участия Евросоюза Большого Евразийского партнерства – широкого интеграционного контура, основанного на ценностях международного права, открытости и транспарентности, провозглашенного несколько лет назад Президентом Российской Федерации. Известен и механизм движения к сотрудничеству стран и народов, объединению концепции Большой Европы и Большой Евразии – это налаживание устойчивого диалога между Еврокомиссией и Евразийской экономической комиссией, который торпедируется в связи с несuverенностью Евросоюза. «Реалии XXI века диктуют необходимость отказа от рецидивов колониального мышления, от философии “железных занавесов” и “санитарных кордонов”. “Общеввропейскому дому” нужен капитальный ремонт. <...> Эффективно решить их можно лишь сообща, на универсальной основе» (С.В. Лавров).

В соответствии с Концепцией внешней политики Российской Федерации палатам Федерального Собрания Российской Федерации в пределах своих полномочий предписано вести работу по законодательному обеспечению внешнеполитического курса страны и выполнению международных обязательств Российской Федерации, а также способствовать повышению эффективности парламентской дипломатии. В этой связи и с учетом большей свободы форм парламентской дипломатии в сравнении с официальной деятельностью палат Федерального Собрания в среднесрочной перспективе могла бы включать следующие основные направления:

– законодательное обеспечение внешней политики России.

Своевременное принятие законов по ратификации и денонсации международных договоров, мониторинг их имплементации, информирование российского общества о правовом массиве, связанном с внешней политикой государства, гармонизация современных правовых систем и сближение законодательств, в частности в процессе партнерства с соседями в Европе и Азии;

– содействие соблюдению, укреплению и развитию международного права.

Делегации Федерального Собрания в межпарламентских организациях и двустороннем диалоге могли бы презентовать российские инициативы о переходе к полицентричной системе международных отношений, которые опираются на координирующую роль Организации Объединенных Наций. Они призваны охватить общие для всего мира угрозы, расширение сотрудничества в экономике, торговле, образовании, культуре, науке и технологиях, снятие барьеров для общения между людьми. Предусматривать повышение ответственности государств – членов ООН за соблюдение основных принципов международного права и Устава ООН. Инициировать на базе Межпарламентского союза проведение международных конференций, посвященных проблемам международного права и обеспечению верховенства права на национальном и международном уровнях;

– продвижение идеи «общеввропейского дома».

На основе реализации утвержденных на саммите Россия-ЕС в мае 2005 года политических документов («дорожных карт») между Россией и Евросоюзом по формированию четырех общих пространств – общего экономического пространства, общего пространства свободы, безопасности и правосудия, общего пространства внешней безопасности и общего пространства науки и образования, включая культурные аспекты. Положения «Дорожных карт» в дальнейшем, несмотря на «забывчивость» европейских партнеров относительно согласованных решений, должны получить юридическое закрепление в новом базовом соглашении «О стратегическом партнерстве», а также в новых соглашениях между Россией и Евросоюзом по специальным вопросам;

– развитие межпарламентского сотрудничества в целях интенсификации интеграционных процессов на пространстве бывшего Советского Союза.

В рамках Союза Беларуси и России, Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Содружества Независимых Государств (СНГ) и Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Укрепление связей в рамках МПА СНГ, повышение ее авторитета в статусе межгосударственного органа, развитие отношений с парламентами стран СНГ, включая совершенствование созданных межпарламентских структур, усиление согласованности в деятельности государств постсоветского пространства (например, в выработке совместных международных инициатив) в международных парламентских организациях, укрепление правовой базы взаимодействия;

– сближение стран евразийского пространства на основе движения к созданию общего парламентского органа.

Переход от Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС к Евразийской парламентской ассамблее, а в перспективе и к полноценному евразийскому парламенту; интенсификация межпарламентского сотрудничества с парламентами группы стран БРИКС (Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика) и стран Шанхайской организации сотрудничества (Индия, Казахстан, Киргизия, Китай, Пакистан, Россия, Таджикистан, Узбекистан) и стран – наблюдателей в ШОС (Афганистан, Беларусь, Иран и Монголия);

– расширение структуры информирования партнеров России о ее внутренней и внешней политике.

Использование в этих целях возможностей российских СМИ, агентств ИТАР-ТАСС, Интерфакс, РИА «Новости», Russia Today и др.

Представленный перечень направлений, тематики и географии международного взаимодействия Российского парламента, который обладает современным опытом сотрудничества с иностранными парламентами и межпарламентскими организациями, говорит о том, что в среднесрочной перспективе перед ним стоят важные стратегические задачи. Они вытекают из основных направлений внешней политики Российской Федерации, актуальных оценок современного состояния межгосударственных отношений (ограниченного материалами статьи), разнообразны по своей конкретике, но взаимосвязаны друг с другом логически и практически. Их главная и фундаментальная цель – построение безопасного, правового и справедливого мира на базе уважения и всестороннего применения основных принципов международного права. Парламентская дипломатия Федерального Собрания Российской Федерации обладает солидным ресурсом для обеспечения устойчивого и прогрессивного развития миропорядка в XXI веке.

## Литература

1. *Ильин М.В.* Государственная состоятельность в политической науке и политической практике // Политическая наука. 2011. № 2.
2. *Ламздорф В.Н.* Дневник. 1894–1896: пер. с разл. И.А. Дьяконовой. М.: Международные отношения, 1991.
3. *Buttel F.H.* Environmental sociology and the sociology of natural resources: Strategies for synthesis and crossfertilization // Environment, society and natural resource management: Theoretical perspectives from Australia to Americas / J. Lawrence, V. Higgins, S. Lockie (eds.). Cheltenham: Edward Elgar, 2001. P. 19–37.
4. *Evans P.* The eclipse of the state? Reflections on stateness in an era of globalization // World politics. Princeton, 1997. Vol. 50. № 1. P. 62–87.
5. Munich Security Report 2019: The Great Puzzle: Who Will Pick Up the Pieces? [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.securityconference.de/en/publications/munichsecurityreport/>
6. World Bank. World development report 1997: The state in a changing world. N.Y.: Oxford univ. press for the World Bank, 1997. 280 p.

*Аннотация.* В настоящей статье представлены результаты размышлений автора о теоретических началах, правовых основах и практике международной деятельности Федерального Собрания – парламента Российской Федерации – в связи с двадцатипятилетием парламентаризма новой России. Анализируются страноведческая сеть отношений, формы двухстороннего межпарламентского сотрудничества, показан опыт сотрудничества с европейскими межпарламентскими структурами и объединениями. Особое внимание уделено парламентскому сотрудничеству в рамках Союза Беларуси и России, Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), Содружества Независимых Государств (СНГ) и Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). Показана востребованность межпарламентского взаимодействия со странами БРИКС и ШОС. На основе Концепции внешней политики Российской Федерации (от 30 ноября 2016 года № 640), выступления министра иностранных дел России С.В. Лаврова на Мюнхенской конференции по безопасности 16 февраля 2019 года, Послания Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию от 20 февраля 2019 года представлены тематика, география и перечень направлений международного сотрудничества Российского парламента на среднесрочную перспективу.

*Ключевые слова:* парламент России, международные отношения, парламентская дипломатия, концепция внешней политики России, Мюнхенская конференция.

Oleg V. Morozov, MA in Philosophy; Member, Federation Council, Russian Federation Federal Assembly; Principal, Higher School of Public Policy, Plekhanov Russian University of Economics. E-mail: moleg566@gmail.com

### **Parliamentary Diplovfcy of New Russia**

*Abstract.* This article presents the results of the author's reflections on the theoretical principles, legal basis and practice of the international activities of the Federal Assembly – the Parliament of the Russian Federation, - in connection with the 25th anniversary of parliamentarism of new Russia. The author analyzes the country network of relations, forms of bilateral inter-parliamentary cooperation, shows the experience of cooperation with European inter-parliamentary structures and associations. Special attention is paid to parliamentary cooperation within the framework of the Union of Belarus and Russia, the collective security Treaty Organization, the Commonwealth of independent States and the Eurasian economic community. He also shows the demand for inter-parliamentary cooperation with BRICS countries and Shanghai Cooperation Organization. On the basis of the Concept of foreign policy of Russian Federation (dd. November 30, 2016, N 640), the speech of Minister of foreign Affairs of Russia Sergey Lavrov at the Munich security conference February 16, 2019 and the message of the President of Russian Federation Vladimir Putin to Federal Assembly February 20, 2019 the author presents the list of directions, topics and geography of international cooperation of Russian Parliament for the medium term future.

*Keywords:* Russian Parliament, International Relations, Parliamentary Diplomacy, Concept of Russian Foreign Policy, Munich Conference.





## **Парламент на внешних контурах государства: скрытые и явные возможности**

«Парламент – не съезд представителей разных и враждебных интересов, каждый из которых должен защищать эти интересы как агент и адвокат против других агентов и адвокатов, но парламент – это совещательный орган одной нации, обладающей одним интересом как целое» [1, р. 19–20]. Это высказывание выдающегося представителя консервативной мысли Эдмунда Бёрка как нельзя лучше характеризует его отношение к парламентской деятельности и ожидания от работы парламентариев. Говоря о парламенте не как о пространстве конкуренции, а в первую очередь как об институте кропотливой совместной работы выразителей интересов нации в целях гармоничного продвижения этих интересов, Бёрк затрагивает важный для консервативной мысли мотив представительства.

Как известно, размышления о представительном характере власти не являются прерогативой западной традиции: российский, прежде всего эмигрантский консерватизм приложил немало усилий на этом направлении. По справедливому замечанию, последний, «пребывая вне рамок России, стал значительно менее ангажирован социально и политически, чем консерватизм дореволюционный» [7]. Это, в частности, выразилось в активном интересе консерваторов-эмигрантов к проблеме отношения власти и общества, которая в полной мере отражала бы цивилизационные особенности России. В частности, научный и творческий поиск привел Ивана Александровича Ильина к идее «органической демократии», которая складывается из триединства непосредственного участия граждан в органах местного управления и самоуправления, способности политической системы обеспечивать отбор лучших (по моральным, интеллектуальным, профессиональным качествам) граждан из всех слоев населения в политическую и управленческую элиту и организации выборов в представительные органы всех уровней таким образом, чтобы представительная система максимально полно учитывала интересы всех социальных групп [4, с. 175–176]. «Органическая демократия» мыслится философом как антипод «формальной демократии» западного образца, однако, возвращаясь к приведенной выше мысли Бёрка, можно утверждать, что это противопоставление столь очевидно, поскольку, по сути, обе школы мысли стремились достичь такого состояния социально-политического развития, при котором государственные и общественные институты органично смыкались бы в единую систему управления, состоящую из народных избранников, которые выражали бы интересы всех сословий и социальных групп. Кроме того, две традиции роднит мысль о том, что при сохранении имущественной и социальной иерархии представлять интересы нации должны «лучшие».

*Ананьев Борис Игоревич*, преподаватель кафедры политической теории, МГИМО МИД России. E-mail: ananyevboris92@gmail.com

*Пареньков Даниил Алексеевич*, преподаватель кафедры политической теории, МГИМО МИД России. E-mail: dparenkov@gmail.com



Очевидно, что критерии принадлежности к «лучшим» в рамках консервативной политической философии ощутимо варьируются не только в зависимости от национальной традиции, но и непосредственно от мыслителя к мыслителю. Тем не менее одной из объединяющих идей выступает общее признание снижения важности сословного и имущественного ценза при одновременном повышении внимания к «морально-нравственному» критерию отбора, когда представительные учреждения формируются прежде всего из «лучших» по интеллектуальным, морально-нравственным и профессиональным качествам граждан. Такая логика полностью соотносится с принципами современного парламентаризма, который прошел путь эволюции от набора механизмов самоуправления до полноценной многоуровневой системы представительства, призванной отражать интересы нации.

Однако насколько этот представительный механизм универсален и способен не просто фиксировать национальные интересы внутри государства, но и транслировать их вовне? На первый взгляд, консервативные мыслители в этом вопросе являются скорее скептиками, чем оптимистами. Так, видный представитель консервативной мысли Майкл Оукшотт настороженно относился к тиражированию практик представительства, обращая внимание на неэффективность копирования формальных демократических процедур и институтов в международном масштабе, поскольку при таком пути, по его мнению, невозможно учесть неувимую для постороннего взгляда и наполненную уникальным содержанием национальную специфику. Если рассматривать эту мысль саму по себе, то может показаться, что парламент не является реально эффективным игроком на внешнем контуре государства в консервативной парадигме, однако если рассмотреть ее в более широком контексте, в частности, сочетая с аргументами уже упоминавшегося Эдмунда Бёрка, то она не выглядит настолько однозначной. В первом из «Двух писем, адресованных членам парламента» Бёрк пишет следующее: «Ничто так сильно не укрепляет взаимную приязнь между разными нациями, как сходство в законах, привычках, обычаях, склонностях и жизненных правилах. Во всем этом куда больше силы, чем в каких бы то ни было договорах. Это обязательства, начертанные в сердцах. Они влекут человека к человеку даже если те друг друга совершенно не знают и даже вопреки их намерениям. <...> При сходстве взглядов в мире больше мира, а в войне – война утрачивает саму себя. Я скажу больше. Бывали времена, когда государства, установившие между собой мирные отношения, в действительности были более разделены по сравнению с более поздними временами, когда в Европе многие страны вели долгие и кровавые войны. А причина всего этого – в существующем в Европе повсеместно сходстве религий, законов и обычаев. В своей основе все они едины. Исследователи в области государственного права называют это содружеством собранных вместе наций. И у них есть на то основания; действительно, речь идет об одном государстве с единой основой всеобщего права, хотя и с различиями в местных привычках и отдельных установлениях» [3].

Если абстрагироваться от вполне объяснимого, продиктованного самим духом времени европоцентризма Бёрка, то, совместив сказанное им в «Письме» с принципами Оукшотта, мы получаем вполне стройную и – что важно – актуальную объяснительную конструкцию. Действительно, уникальность наций, выраженная в характерных особенностях представительных институтов, не позволяет механически копировать их от государства к государству. Проще говоря, при определенной внешней схожести, парламент Индии существенно отличается от своего прародителя – британского парламента; множество наций на собственном – зачастую горьком – опыте убедились в пагубности полного копирования успешных политических практик других стран. Однако с точки зрения философско-политической мысли (и консервативная мысль здесь не исключение, а яркий пример), важен не только факт наличия в мире одинаковых внешне, но уникальных внутренне

представительных политических институтов, сколько наличие бёрковского «содружества собранных вместе наций» (уже во всемирном масштабе), объединенных общим стремлением обеспечить «правление лучших» через институты представительства – парламенты. И в этом смысле межпарламентское общение на международном уровне можно рассматривать как общение наций, волю и интересы которых эти парламенты и выражают. Тем не менее можно предположить, что даже с учетом традиционного разнообразия консервативной мысли и политической риторики идея об общении наций путем взаимодействия представительных институтов не утратит своей актуальности.

Современное состояние международных отношений даже с учетом общего ухудшения внешнеполитической конъюнктуры отличается беспрецедентным расширением сфер межгосударственного взаимодействия, которое распространилось и на межпарламентские контакты, получив название «парламентская дипломатия». Как отмечается в одноименном докладе Международного аналитического центра “Rethinking Russia”, «наряду с взрывным ростом механизмов диалога гражданских обществ различных стран, открывающих новые грани общественной, публичной, народной дипломатии, все более активно в современных мировых процессах проявляют себя и формы парламентской дипломатии, позволяющие вести прямой диалог между представительными органами, способными выступать от имени народов соответствующих государств. Парламенты сочетают черты, которые присущи дипломатии официальной (легитимный статус) и дипломатии общественной (трансляция общественных настроений и интересов, экспертных оценок), и, будучи проявляемыми совместно, эти качества производят значительный синергетический эффект в обмене мнениями и выработке совместных решений на международных площадках» [6].

Понятие «парламентская дипломатия» с момента своего возникновения в середине XX века объединяло в себе двойственность концептуальных интерпретаций. С одной стороны, под этим термином подразумевается во многом идеалистический механизм согласования международных интересов в рамках парламентской модели представительства. С другой стороны, «парламентская дипломатия» может пониматься как отражение новых международно-политических реалий, в которых возникают новые акторы, включая и национальные законодательные органы. Первая концепция развивается в русле политической традиции либерализма, являя миру очередной аватар универсальных глобальных институтов управления, принимающих форму всемирного парламента. Вторая интерпретация ближе к консервативным взглядам, так как на первый план выходят потребности в выработке адекватных текущим реалиям совместных действий, согласующих в себе сложный и многоуровневый характер национальных интересов. Парламентарии вне зависимости от своих партийных и идеологических предпочтений призваны на международной арене отстаивать позиции своих государств. Их участие во внешнеполитической деятельности неизбежно ограничено сложившимся на данный момент внутривнутриполитическим консенсусом элит относительно внешнеполитических приоритетов. В этом смысле «парламентская дипломатия» — это не разработка представителями независимых наций каких бы то ни было общих представлений о должном устройстве мирополитической системы в попытке реализовать мечту о вселенском мире и согласии, а кропотливая работа по донесению друг до друга по природе своей отличных взглядов на необходимые инструменты управления сложившимися условиями человеческого существования. Логику дипломатических устремлений современных законодателей отлично описывает Оукшоттовское противопоставление консерваторов «детям *in statu pupillari*»: в отличие от детей, зрелые личности не считают себя обязанными оправдываться за самостоятельно сделанный выбор. Дипломатические усилия – это не попытка оправдания собственных действий перед лицом «универсальных» истин,

а разъяснение собственного видения при признании за другими права на инаковость интересов и взглядов.

Преимущества парламентариев в этом отношении заключаются как минимум в двух моментах. Во-первых, участие законодателей в решении дипломатических задач позволяет хотя бы частично преодолеть извечную проблему разрыва «внешнеполитической элиты» и представительных органов. Если политика – дело избранных профессионалов, то внешняя политика – удел еще более закрытой касты, формируемой особыми отношениями доверия. Парламент же, выступая и как экспертная площадка, и как способный задействовать собственные каналы и контакты ресурс, может служить необходимым связующим звеном между принимающей ключевые решения элитой, дипломатической бюрократией и народом. Пусть эта связь и выглядит исключительно символически, ее значение на международной арене достаточно высоко в контексте легитимизации внешнеполитических решений. Во-вторых, парламентарии в гораздо меньшей степени, чем представители внешнеполитических ведомств, ассоциируются с непосредственным принятием решений. Это открывает дополнительные возможности для диалога с представителями других государств.

В практическом отношении действия парламента на внешнем контуре государства обусловлены теми тенденциями, которые сегодня вызывают озабоченность или повышенное внимание международного сообщества и требуют координации усилий представительных институтов. Возможности парламентской дипломатии ярко раскрываются применительно к вопросам обеспечения международной безопасности. Современный парламент – это не только важнейший институт, вовлеченный в разработку правовых норм в области обеспечения национальной и международной безопасности, но и структура, влияющая на международную повестку на данном направлении. Поэтому от способности парламента эффективно продвигать идеи о деэскалации напряженности и необходимости снижать накопленный конфликтный потенциал зависит прогресс международного сообщества на данном направлении. Поскольку парламент является проводником интересов нации, то гуманистический импульс, который охватил международное сообщество после двух мировых катастроф и ряда других катаклизмов XX века – это одна из наиболее очевидных возможностей парламента как игрока на международной арене.

Кроме того, современное межпарламентское взаимодействие затрагивает вопросы и проблемы, связанные с цифровизацией общества и общественно-политических процессов. Развитие и распространение информационно-коммуникационных технологий приводит к качественной трансформации общественно-политической сферы. Эти изменения оказывают значимое воздействие и на деятельность законодательных органов, привнося цифровые технологии в работу парламента, меняя характер и интенсивность связей между парламентариями и избирателями, устанавливая необходимость выработки новых решений по их регулированию. Цифровая революция и стремительный рост использования цифровых технологий ставит целый ряд вопросов, связанных с поиском нового правового баланса в отношениях между индивидами и различными группами внутри конкретной политической общности. Влияние новых технологий на здоровье граждан, обеспечение защиты личной информации и личного пространства, соотношение свободы слова и контроля над информационными потоками в целях обеспечения общей безопасности, устойчивое цифровое развитие – это далеко не полный перечень проблемных областей, требующих разработки инновационных подходов к обеспечению законодательной базы в условиях перехода к цифровой экономике. Отдельную озабоченность вызывает обеспечение прав человека в цифровую эпоху, в частности, при идентификации индивида, а также в контексте сохранности данных пользователя в цифровой



среде. В современных реалиях в работе парламентариев особое значение приобретает своевременная разработка и принятие законодательства для регулирования новых видов деятельности и отношений, возникающих в ходе цифровой революции, и регулирования в области использования самих цифровых технологий в различных сферах. Для перехода к цифровой экономике не менее важна и работа по созданию условий для отказа от устаревающих практик и стандартов и стимулированию внедрения новых, адекватных меняющимся условиям. В ходе формирования информационного общества появляются новые понятия и новые области права. Возникает потребность в совершенствовании институтов «электронного государства», возникновении «умных» городов и распространении интернета вещей, растущем значении интеллектуальной собственности, знаний и информации в целом. Глобальный характер цифровой среды предопределяет необходимость координации международных действий по вопросам развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), совершенствования цифровой инфраструктуры, обеспечения безопасности в киберпространстве, укрепления доверия к современным технологиям со стороны потребителей, использования ИКТ для расширения возможностей по устойчивому развитию. В то же время развитие информационно-коммуникационных технологий требует от законодательных органов внутренней адаптации к меняющимся условиям. Для парламентов ИКТ становятся ключевым ресурсом для повышения открытости, подотчетности, равно как и для выстраивания новых каналов коммуникации с гражданами. В цифровую эпоху парламент становится институтом, напрямую связанным с обществом в своей каждодневной работе.

Кроме того, парламентская дипломатия – важный инструмент работы над улучшением внешнеполитической конъюнктуры в условиях, когда общая линия взаимодействия государств на международной арене приводит к усилению режима взаимных экономических ограничений и давления. Очевидно, что одним из инструментов такого давления являются персональные санкции в отношении представителей бизнес-сообщества и политического истеблишмента. В этой связи усилия международного сообщества могут быть направлены на предотвращение введения персональных санкций в отношении парламентариев<sup>1</sup>.

Таким образом, в рамках консервативной мысли парламентскую дипломатию можно причислять к важным формам межнационального общения, что является неотъемлемой составляющей формирования гармоничной международной повестки, в полной мере отвечающей интересам международного сообщества.

<sup>1</sup> Успешным примером документа такого рода является резолюция «Парламентское сотрудничество в Азиатско-Тихоокеанском регионе», заключающая в себе послыл о том, что персональные санкции не должны применяться в качестве политически мотивированного средства [2].

## Литература

1. *Burke E.* The Works. Public Domain. Vol. 11. Vol. 3.
2. Resolution APPF25/RES.07 Parliamentary Cooperation in the Asia-Pacific Region [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.appf25.org/fj/documents/final-resolutions/>
3. Two Letters Addressed to a Member of the Present Parliament: On the Proposals for Peace with the Regicide Directory of France, 1796 [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://books.google.ru/books?id=iQUtAAAAQAAJ&pg=PA77&redir\\_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.ru/books?id=iQUtAAAAQAAJ&pg=PA77&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)
4. *Ильин И.А.* Основы христианской культуры. М., 2007.
5. *Косачев К.И.* Парламентская дипломатия в многополярном мире // Диалог: политика, право, экономика. Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств - участников Содружества Независимых Государств. 2017. № 1(4). [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28786915>
6. Парламентская дипломатия и ее роль в современной политике. Аналитический доклад [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://rethinkingrussia.ru/wp-content/uploads/2018/06/%D0%9F%D0%B0%D1%80%D0%BB%D0%B0%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%81%D0%BA%D0%B0%D1%8F-%D0%B4%D0%B8%D0%BF%D0%BB%D0%BE%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%8F-%D0%B8-%D0%B5%D1%91-%D1%80%D0%BE%D0%BB%D1%8C-%D0%B2-%D1%81%D0%BE%D0%B2%D1%80%D0%B5%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B9-%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B5.pdf>
7. *Тарасов К.Н.* Поиски оптимальной модели народного представительства в консервативной мысли российской пореволюционной эмиграции [Электронный ресурс] // Вестник Пермск. ун-та. Сер. История. 2012. № 3 (20) / Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/poiski-optimalnoy-modeli-narodnogo-predstavitelstva-v-konservativnoy-mysli-rossiyskoy-porevoljutsionnoy-emigratsi>

*Аннотация.* В статье рассматривается значение парламентской дипломатии в контексте консервативной политико-философской мысли. Опираясь на классиков западной и российской консервативной политической философии, авторы приходят к выводу о том, что концепция «правления лучших» на сегодняшний день соответствует принципам многоступенчатого представительства, абсолютным выражением которого является парламент современного типа. Кроме того, для консервативной мысли характерно отношение к парламенту как к подлинному выразителю интересов и духа нации; в этой связи взаимодействие парламентов на международной арене можно причислить к формам непосредственного общения между нациями. Парламентская дипломатия сегодня – это формат, способный придать дополнительный импульс урегулированию проблем и вопросов, которые не находят решения в рамках традиционных механизмов. В их числе обеспечение международной безопасности, ответ на вызовы, связанные с повсеместным внедрением цифровых технологий, преодоление негативной внешнеполитической конъюнктуры в условиях санкционной реальности и ряд других направлений работы.

*Ключевые слова:* консерватизм, политическая теория, парламент, парламентская дипломатия, санкции.

Boris I. Ananyev, Lecturer, Department of Political Theory, MGIMO University.  
E-mail: [ananyevboris92@gmail.com](mailto:ananyevboris92@gmail.com)

Daniil A. Parenkov, Lecturer, Department of Political Theory, MGIMO University.  
E-mail: [dparenkov@gmail.com](mailto:dparenkov@gmail.com)

#### Parliament as the Foreign Policy Actor: the Resources of the Parliamentary Diplomacy

*Abstract.* The aim of the article is to show the role of parliament in the foreign policy within the framework of the conservative school of thought. The authors examine both Russian and Western traditions of conservatism and come to the conclusion that the essential idea of “the rule of the best” has turned to be one of the basic elements of the modern legislative body per se. What’s more, parliament, according to the conservative approach, tends to be the institution that represents the real spirit of the nation and national interests. Therefore the interaction of parliaments on the international arena appears to be the form of the organic communication between nations. Parliamentary diplomacy today is the tool that has the potential to address to the number of issues that are difficult to deal with within the framework of the traditional forms of IR: international security, challenges posed by new technologies, international sanctions and other.

*Keywords:* Conservatism, Political Theory, Parliament, Parliamentary Diplomacy, Sanctions.



## **Глобальное парламентское измерение: о чем говорить депутатам из разных стран**

### **Кризис однополярного мира и новые вызовы международной стабильности**

Современная система международных отношений находится в кризисе. Он связан с крахом модели однополярного мира, который пытались создать США и их союзники после распада СССР.

Влияние глобального Запада падает. По данным Всемирного валютного фонда, в 1991 году семь самых развитых стран мира (большая семерка, G-7) контролировали 50,07% мирового ВВП. На сегодняшний день объем их экономик составляет лишь 30,15% ВВП. Согласно прогнозу, доля G-7 в мировой экономике продолжит снижаться и к 2023 году достигнет 27,6%. В то же время ВВП стран БРИКС в 2018 году составил 32,58%. Ожидается, что к 2023 году страны БРИКС будут контролировать уже 35,9% мировой экономики [1].

Заявили о себе как ведущие региональные державы Турция, Саудовская Аравия, Иран, Южная Корея. После переизбрания С. Абэ на пост председателя ЛДПЯ растет влияние Японии, которая переосмысливает свою роль в регионе Юго-Восточной Азии и в мире в целом. В ближайшие десятилетия возможно повышение влияния таких крупных государств, как Индонезия, Вьетнам, Филиппины, Эфиопия, Нигерия.

Новые вызовы требуют нового формата международного сотрудничества. Это понимают как на Западе, так и на Востоке. Однако этот формат пока находится в стадии становления. Достижение консенсуса в рамках большой двадцатки (G-20) сталкивается с трудностями из-за различий в социальных и политических системах государств, входящих в этот влиятельный международный клуб. Слишком разные государства собрались за столом переговоров.

Формат G-7 перестал быть достаточно представительным для оказания влияния на весь мир. В настоящее время G7 – скорее региональная организация, занятая европейско-американскими отношениями.

*Ослабление позиций США в мировой экономике и политике очевидно.* Вашингтон проводит политику изоляционизма и экономического эгоцентризма в целях усиления США. Америка отказывается нести бремя лидера нового мирового порядка, стремясь укрепить свои позиции в ущерб союзникам.

Традиционная дипломатия не справляется с новыми вызовами. Ставка на пере-

*Ваславский Ян Ильич*, кандидат политических наук, доцент, начальник Экспертно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, доцент Кафедры политической теории МГИМО МИД России. E-mail: [vaslavskiy@duma.gov.ru](mailto:vaslavskiy@duma.gov.ru)

*Пономарев Николай Владимирович*, консультант отдела экспертного обеспечения законопроектной деятельности Экспертно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, E-mail: [nikolai.ponomarev@gmail.com](mailto:nikolai.ponomarev@gmail.com)

*Святенков Павел Вячеславович*, ведущий советник отдела аналитических исследований и прогноза Экспертно-аналитического управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. E-mail: [pmail@mail.ru](mailto:pmail@mail.ru)



говорный процесс и форумы с участием мировых лидеров не работает, потому что подразумевает принятие решений с помощью консенсуса. Однако такие страны, как США, намерены в полной мере использовать великодержавный статус для получения односторонних политических и экономических преимуществ перед другими государствами. Цель подобной политики – сдерживание конкурентов, препятствование возникновению новых центров силы.

Санкции стали новой «большой дубиной» мировой политики. США ввели их не только против России. От различных ограничений пострадали дружественные Америке Мексика, Канада и страны ЕС. Санкции превратились в удобный инструмент давления на политических противников и экономических конкурентов.

### **Парламентская дипломатия в условиях перехода к многополярному миру**

В условиях трансформации прежнего мирового порядка и перехода к многополярному миру необходимо задействовать другие инструменты внешней политики. Одним из них является парламентская дипломатия. В Концепции внешней политики России, утвержденной указом Президента В. Путина, говорится:

«Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации в пределах своих полномочий ведут работу по законодательному обеспечению внешнеполитического курса страны и выполнения международных обязательств Российской Федерации, а также способствуют повышению эффективности парламентской дипломатии» [2]. Реализации этой задачи посвящена работа Государственной Думы VII созыва, которая начала работу в октябре 2016 года.

Принято критиковать парламентскую дипломатию как форму дипломатического туризма, не влияющую на взаимоотношения между государствами. Однако в современных условиях парламентская дипломатия обретает новое звучание. Это связано с необходимостью урегулирования конфликтов между разными странами.

Выступая на открытии 137-й Ассамблеи Межпарламентского союза 14 октября 2017 года, Президент В. Путин отметил, что *парламентская дипломатия «способна укрепить доверие между государствами, между странами и помочь в поиске компромиссных решений острых международных... и региональных проблем»* [3].

Парламентарии обладают достаточными полномочиями, для того чтобы самостоятельно вести международный диалог. Переговоры на уровне парламентов обычно приводят к улучшению отношений и оживлению контактов.

В июле 2018 года Москву посетила делегация американских сенаторов во главе с Ричардом Шелби. Сенаторы встретились с председателем Государственной Думы В. Володиным [4], министром иностранных дел С. Лавровым [5] и председателем комитета Совета Федерации по международным делам К. Косачевым [6]. Стороны обсудили возможность возобновления диалога по линии парламентов. Визит сенаторов послужил важным шагом к снижению двухсторонних противоречий накануне встречи В. Путина и Д. Трампа в Хельсинки.

Аналогичную роль играет диалог о возобновлении работы Большой российско-французской межпарламентской комиссии. Переговоры о восстановлении ее деятельности шли с ноября 2017 года, когда в Москве побывал спецпредставитель французского МИД Жан-Пьер Шевенман. В ходе встречи с французским гостем председатель Государственной Думы В. Володин констатировал замороженный формат деятельности комиссии, работа которой была прервана в связи с кризисом в отношениях России и Запада из-за

ситуации на Украине. Французский государственный деятель заявил о необходимости возобновления двухсторонних контактов, в том числе и по парламентской линии, и о готовности провести консультации с руководством Национального собрания по данному вопросу. По итогам переговоров президентов России и Франции в мае 2018 года решение о проведении заседания Большой российско-французской межпарламентской комиссии принято.

Развивается межпарламентский диалог с Италией. Заседание Большой российско-итальянской межпарламентской комиссии состоялось в октябре 2017 года в Риме. Заместитель председателя Государственной Думы Ирина Яровая заявила: «Мы высоко ценим, что Италия демонстрирует мудрость в построении долгосрочных отношений с Россией. Диалог России и Италии парламентарии должны строить на главном принципе – действовать в интересах наших народов». Очередное заседание Большой российско-итальянской межпарламентской комиссии планируется провести в первой половине 2019 года.

Иначе говоря, в современном мире парламентская дипломатия играет роль авангарда традиционной дипломатии. Если министерства иностранных дел и главы государств не могут договориться, диалог продолжается на уровне законодателей. Уже сам факт подобного диалога приводит к вовлечению в него представителей исполнительной власти и дальнейшему улучшению двусторонних отношений.

### **Новые форматы межпарламентского сотрудничества как ответ на вызовы многополярного мира**

Особое значение приобретают форматы многостороннего межпарламентского сотрудничества. Такие организации, как ПА ОБСЕ, МПА СНГ, являются площадками, на которых возможна организация диалога между государствами, подчас находящимися в непростых отношениях.

Однако диалог возможен только при условии отказа от языка санкций, давления и угроз, который в последние годы стал частью дипломатической культуры ряда иностранных государств. С 2015 года российская делегация лишена права голоса в ПАСЕ. Россия последовательно выступает против данного решения, за внесение в Регламент Ассамблеи положения, запрещающего лишать права голоса национальные делегации. Неспособность ПАСЕ принять данное решение свидетельствует о деградации Ассамблеи в качестве площадки для диалога. Попытки самоизоляции ПАСЕ, выражающиеся в лишении права голоса российской делегации, грозят обесмыслить ее существование. Отсутствие в зале заседаний России превращает ПАСЕ в филиал Европейского союза, так как в нем остаются только члены ЕС и зависимые от них государства. Тем самым ПАСЕ превращается в дублера Европейского парламента и теряет авторитет.

Председатель Государственной Думы В. Володин допускает возможность того, что на смену ПАСЕ могут прийти другие форматы диалога, в частности, Совещание спикеров парламентов стран Евразии, чей третий саммит состоялся в октябре в г. Анталье [7]. Совещание спикеров продемонстрировало рост востребованности парламентской дипломатии. Если во втором Совещании, которое состоялось в 2017 году в Сеуле, приняли участие делегации 28 государств, то в третьем – уже 41 делегация.

Совещание спикеров начиналось как инициатива руководителей парламентов России и Южной Кореи. Сегодня его влияние усиливается. С какой целью национальные парламенты присылают на Совещание свои делегации? Существуют глобальные проблемы, которые затрагивают все население земного шара. Например, борьба с наркоторговлей, угрозами в области кибербезопасности, защита окружающей среды, проблемы цифровой экономики. При всем различии данных проблем у них есть общее – они не могут быть решены в национальных границах современных государств. При этом такие глобальные

организации, как ООН, не всегда демонстрируют высокую эффективность. Это объясняется тем, что решения Генеральной ассамблеи ООН не имеют обязательного характера для суверенных государств. Совет Безопасности ООН сосредоточен на обеспечении мира на планете, в нем зачастую нет консенсуса между великими державами, имеющими право вето.

Поэтому подключение законодателей к решению данных проблем логично. В подавляющем большинстве современных государств (за исключением абсолютных монархий) парламенты наделены достаточными полномочиями для того, чтобы сдвинуть решение данных проблем с мертвой точки.

Это признает и сама Организация Объединенных Наций. В Декларации тысячелетия, принятой Генеральной ассамблеей ООН 8 сентября 2000 года, констатируется необходимость «продолжать укреплять сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и национальными парламентами через их всемирную организацию – Межпарламентский союз – в различных областях, включая мир и безопасность, экономическое и социальное развитие, международное право и права человека, демократию и гендерные вопросы» [8].

Как видим, межпарламентское сотрудничество приветствуется ООН. Сегодня оно обретает новое звучание, поскольку планета проходит фазу становления многополярного мира, ранее существовавшего только в построениях теоретиков.

### **Модельное законодательство как метод гармонизации межгосударственных отношений**

Государства создают международное право путем заключения двух- и многосторонних договоров. В большинстве стран должным образом ратифицированные договоры становятся частью национальной правовой системы. Однако общественное мнение зачастую испытывает опасения, связанные с угрозой ограничения независимости государства с помощью международных договоренностей. Соединенные Штаты отказались ратифицировать Парижское соглашение по климату не только потому, что оно показалось им невыгодным, но и потому, что правые круги сочли его наступлением на национальный суверенитет [9]. По аналогичным причинам США отказались вступать в Тихоокеанское партнерство, один из крупнейших международных проектов администрации Барака Обамы.

Принятие модельного законодательства может стать новым способом развития международного права. Оно активно развивается в рамках парламентской дипломатии. Целью модельного законодательства является синхронизация и, где это целесообразно, унификация национального права разных стран. Модельный закон имеет рекомендательный характер. Будучи принят, он направляется национальным парламентам и после принятия ими может стать частью правовой системы соответствующих государств. Модельное законодательство позволяет гибко учитывать потребности суверенных государств. Принятый на основе модельного закона национальный правовой акт является результатом деятельности национального парламента и не воспринимается общественным мнением как покушение на суверенитет.

Активная работа над модельным законодательством ведется в рамках Межпарламентской ассамблеи СНГ, которая приняла модельный Лесной кодекс, модельные законы «Об ответственном обращении с животными», «Об основах общественного контроля», «О нотариате» [10–13] и многие другие.

Модельное законодательство также разрабатывается в рамках ПА ОДКБ. Уже разработаны и приняты модельные законы «Об энергетической безопасности», «О государственной тайне», «О гуманитарной помощи» [14–16] и многие другие.



Работа парламентов над сближением национальных правовых систем с помощью модельного законодательства имеет большие перспективы, так как позволяет увеличить интеграционный потенциал межгосударственных отношений и создать горизонтальные связи между парламентами и народами.

Эти связи особенно важны сегодня, когда перед населением Земли встают глобальные проблемы, которые не могут быть решены усилиями отдельных национальных правительств. Для того чтобы сформулировать подходы к решению этих проблем, необходимо создание общего правового поля, общего языка обсуждения данных вопросов. Это задача парламентов, которые, организуя дискуссии и устанавливая межгосударственные контакты, способны наработать материал для укрепления солидарности в деле противостояния глобальным вызовам.

Одна из постоянных и наиболее активно обсуждаемых тем на международных парламентских площадках – сотрудничество в области борьбы с общими глобальными угрозами безопасности – международным терроризмом, организованной преступностью, наркоторговлей, которые образуют единый узел общемировых проблем.

Председатель Государственной Думы В. Володин, открывая Международный форум «Развитие парламентаризма» 4 июня 2018 года, заявил: *«Мир нуждается в прогрессивных законодательских решениях, которые, с одной стороны, придавали бы импульс гармоничному развитию. А с другой стороны, жестко противодействовали терроризму, экстремизму, наркотрафику, коррупции. Только с таким подходом мы сможем добиться успеха, достойного будущего для всех»* [17].

### **Противодействие глобальным вызовам и угрозам безопасности**

Борьба с глобальными угрозами требует коллективных усилий со стороны парламентариев, в том числе в области создания действенных правовых механизмов и формирования социальных условий для искоренения первопричин этих проблем. Они включают не только укрепление правоохранительной системы, но и социально-экономические меры, информационную политику, образовательные программы, работу по предотвращению радикализации молодежи, беженцев и других уязвимых групп. Выработка политических решений, разработка мер по противостоянию глобальным угрозам может осуществляться на специальных межпарламентских площадках, запрос на создание которых в последние годы звучит все громче [18].

В современном мире практически не осталось стран, которых не коснулись бы глобальные угрозы безопасности. С ростом миграционных потоков и проницаемости национальных границ развитые страны становятся все более уязвимыми. Для многих развивающихся стран, где сложилась наиболее сложная обстановка, межпарламентские площадки – важная возможность привлечь внимание международного сообщества и получить необходимую помощь.

Международный терроризм и организованная преступность эволюционируют, адаптируются к внешнему давлению, активно используют возможности новейших технологий, для которых еще не выработано эффективное правовое регулирование.

*Политика односторонних действий отдельных держав и альянсов, интервенционистский курс, не согласованный с международным сообществом, не только не ослабляют, но и многократно усиливают позиции террористов, создавая хроническую нестабильность* [19]. Террористическая угроза возникает на фоне пренебрежения международным правом. Односторонние действия США и их союзников в Ираке, Сирии и других странах вопреки мнению мирового сообщества подрывают международные институты,

ведут к образованию террористических анклавов на территориях недавних суверенных государств. Долг парламентариев – восстановить разрушенную систему международного права, совместными усилиями обеспечить восстановление правопорядка на пораженных войной и террором землях.

Эффективная борьба с международным терроризмом и организованной преступностью возможна только с опорой на международное право, на основе коллективных механизмов. Успех совместных усилий стран-гарантов Астанинского процесса – России, Ирана и Турции – наглядно показал возможности такого формата сотрудничества на примере сирийского мирного урегулирования [20]. Но его важно дополнить взаимодействием на уровне парламентов.

Постконфликтная стабилизация основных центров нестабильности восточного полушария – Сирии, Афганистана и Ливии потребует тщательной проработки программ восстановления и устойчивого развития этих стран, поддержания регулярного прямого диалога с их народами на уровне их непосредственных представителей – депутатов национальных парламентов.

Важно устранить и международные последствия вооруженных конфликтов. Уже сегодня проблема беженцев оказалась в центре повестки ЕС. Современный миграционный кризис в Европе – результат демонстративного игнорирования правительствами мнения граждан, требующих ограничить миграцию. Он давно уже вышел за границы отдельных государств и даже Европейского союза в целом. Именно поэтому для его решения следует объединить не только усилия правительств, но и парламентов. Только парламенты могут ввести хаотические процессы в политике или экономике в правовые рамки, обеспечить как гарантии прав мигрантов, так и граждан принимающих их стран.

Отдельная, особенно важная тема – борьба с каналами легализации незаконных доходов и источниками финансирования терроризма. Она требует постоянного совершенствования правовых механизмов контроля над финансовыми операциями и тесного международного взаимодействия на уровне законодательной власти.

Сотрудничество в борьбе с международным терроризмом и организованной преступностью не случайно является популярной темой среди парламентариев всего мира. Безусловное отрицание террористических методов, идеологии ненависти и пренебрежения человеческой жизнью составляет общий ценностный фундамент, который объединяет все цивилизации и мировые религии. Диалог на этом направлении не только решает практические вопросы борьбы с терроризмом, но и способствует сближению стран-участниц, преодолению существующих между ними противоречий.

Решение важнейших задач национального развития для всех стран мира сегодня невозможно без решения проблемы коррупции. Ежегодные потери мировой экономики вследствие коррупции составляют 1,5–2 трлн долл. [21].

Парламенты играют ключевую роль в сфере борьбы с коррупцией в рамках парламентского контроля, разработки национального антикоррупционного законодательства и ратификации международных антикоррупционных конвенций. Межпарламентское сотрудничество способно нанести серьезный удар по международной финансовой инфраструктуре, которая используется для легализации коррупционных доходов. Особенно важен обмен передовым законодательным опытом и совместная разработка модельного законодательства. Коррупция давно уже перешагнула национальные границы, и справиться с ней можно только сообща.

Контрольные механизмы действующих при парламентах счетных палат во всем мире показали себя в качестве одного из наиболее эффективных антикоррупционных инструментов. Важно постоянно развивать и совершенствовать его с учетом международного опыта. Иначе говоря, необходимо организовать взаимодействие не только парламентов, но и счетных палат.



Вопрос регулирования вывода капитала в офшорные юрисдикции – один из ключевых в рамках политики борьбы с коррупцией. Важно соблюсти баланс между прозрачностью операций, ответственностью собственников финансовых активов и сохранением благоприятного финансового климата в стране и конкурентоспособности отечественных компаний. Оптимальные правовые решения можно найти только при согласовании правовых мер с зарубежными парламентариями.

### **Правовое регулирование перехода к новому технологическому укладу на глобальном и национальном уровне**

Другая исключительно важная и перспективная тема межпарламентского диалога – вызовы, связанные с переходом мировой экономики к новому технологическому укладу и четвертой промышленной революцией, внедрением новейших цифровых технологий. Эти глобальные процессы стремительно набирают темп и неизбежно приведут к коренным переменам во всех сферах жизни общества [22]. Уже сегодня они ставят новые правовые дилеммы, решение которых возможно только на коллективной основе и требует формирования и согласования принципиально новой национальной и международной нормативно-правовой базы.

Цифровая экономика по своей природе ориентирована на глобальные рынки, высокую взаимосвязанность и взаимозависимость субъектов международных экономических отношений.

В современных условиях эффективное правовое регулирование в этой сфере возможно только при гармонизации национальных законодательств, совместной разработке необходимых правовых механизмов, обмене лучшими законодательскими практиками. Для этого необходима постоянная тесная совместная работа парламентариев многих стран.

Предстоит ввести четкие правовые рамки для искусственного интеллекта, беспилотного транспорта, аддитивного производства, систем биометрической идентификации и распознавания лиц, технологий блокчейн, биотехнологий, обработки больших данных. Законодательство должно создать стимулы для их развития и исключить их противоправное применение.

Криптовалюты не должны использоваться для финансирования терроризма и легализации незаконных доходов, 3D-принтеры не должны бесконтрольно производить оружие, программы имитации индивидуального голоса и других средств биометрической идентификации – использоваться для незаконного доступа к денежным средствам. Личные данные должны быть надежно защищены, а ответственные в правонарушениях с участием роботов, беспилотных транспортных средств и систем с искусственным интеллектом стороны четко определены. В международное гуманитарное право также предстоит ввести специальные нормы, регулирующие применение БПЛА, дистанционно управляемых и автономных роботизированных боевых систем.

Эти задачи стоят сегодня перед всеми странами мира. Важно занять лидерские позиции в развитии цифрового законодательства, отслеживать и внедрять лучшие зарубежные практики, продвигать подходы к регулированию морально-этических вопросов, связанных с отношениями между человеком и искусственным интеллектом, с позиций наших национальных ценностей и культурных традиций.

*Мировое лидерство в сфере цифрового законодательства – необходимое условие для успешной реализации определенных Президентом стратегических целей программы прорывного научно-технологического и социально-экономического развития России.*



Важно решить не менее сложную проблему – урегулировать социальные последствия внедрения новых технологий, связанные с сокращением занятости в традиционных нишах экономики, организацией переобучения людей и их социальной защиты. Утверждение мер защиты граждан предпенсионного возраста на рынке труда – лишь первый шаг в этом направлении. Потребуются тщательно продуманные реформы, которые затронут сферы налогообложения, образования и здравоохранения.

Необходимо обеспечить благоприятный политический климат и международные торговые режимы для развития цифровой экономики. Большинство стран заинтересованы в сохранении открытости рынков, отказе от политизации международных экономических отношений, политики санкций и экономического шантажа.

Парламентариям вместе предстоит устранить искусственные барьеры в мировой торговле и обеспечить справедливые и равноправные условия международного экономического сотрудничества и разделения труда. Запрос на диалог по этим вопросам особенно велик сегодня со стороны парламентов развивающихся стран.

Важно обеспечить равномерное движение к новому технологическому укладу в глобальном масштабе, исключить резкий рост цифрового неравенства [см. 23].

Необходимо совместно разработать национальные и международные правовые режимы, которые исключают угрозы для стабильного мирового развития со стороны монополий и крупнейших ТНК в сфере цифровых технологий.

Устранить эти риски способно только тесное взаимодействие парламентариев развитых и развивающихся стран. Тема цифрового развития обладает большим объединительным потенциалом в рамках межпарламентского диалога.

### **Обеспечение информационной безопасности и защита свободы слова**

Передовые информационные технологии сегодня оказывают решающее влияние на развитие общественно-политических процессов. Исключительно актуальная тема – киберугрозы, защита свободы слова и регулирование распространения информации в современной цифровой среде. Это сложный комплекс вопросов, по которым необходимо выработать единую международную позицию и общие правовые рамки.

Необходимо исключить из международной практики голословные обвинения целых стран в организации вмешательства в зарубежные выборы, манипуляций общественным мнением, кибератак. Требуется установить четкие и прозрачные международные процедуры для проведения расследования в подобных случаях, установить ответственность за ложные обвинения, разработать меры доверия и коллективные механизмы контроля. Диалог парламентариев способен помочь разработать общий режим безопасности ИКТ-среды в целях предотвращения опасных межгосударственных инцидентов.

Не менее важный вопрос – дифференциация правовой ответственности электронных СМИ, блогеров и пользователей социальных сетей за разные формы распространения запрещенной законом информации и заведомой дезинформации.

Необходимо установить границы для электронного вторжения государства в частную жизнь, поставить вне рамок закона практику тотальной слежки за всеми пользователями сети Интернет в планетарном масштабе со стороны американских спецслужб.

Строго придерживаясь общих стандартов в вопросах противодействия экстремистской идеологии, героизации нацизма и фальсификации истории, важно одновременно исключить злоупотребление этими правовыми механизмами. Они не должны использоваться для идеологического диктата, цензуры, ограничения свободы слова, преследования инакомыслящих.



### **Международная роль парламентов в укреплении демократических институтов и защите прав человека**

Международная миссия парламентов – защита демократических институтов, принципов парламентаризма, основных прав и свобод человека.

Именно отступление от демократических принципов привело к глубокому кризису современного миропорядка. Двойные стандарты в вопросах соблюдения прав человека, лицемерное использование риторики «распространения демократии» в оправдание незаконных вооруженных интервенций и реализации агрессивных геополитических проектов серьезно подорвали доверие к идеалам западной демократии в глазах миллионов людей по всему миру.

Демократические институты не могут быть механически перенесены извне [24, с. 7], не могут строиться на отрицании базовых ценностей и исторических традиций конкретного народа и общества и не должны служить ширмой для марионеточных режимов, действующих в интересах иностранных государств.

Необходимо исключить попытки узурпации самого понятия демократии отдельными международными акторами в целях навязывания собственных трактовок, продвижения частных интересов и получения конкурентных преимуществ в глобальном соперничестве за ресурсы и влияние в ущерб свободному и равноправному диалогу о развитии демократических институтов и практик с участием всех членов мирового сообщества.

Недопустим и международный диктат в вопросах прав человека. Международное право уже кодифицировало основные неотчуждаемые права и свободы человека<sup>1</sup>. Агрессивная идеология продвижения особых прав меньшинств, которую принял Запад в период администрации Б. Обамы, отвергается большинством стран мира.

Восстановить прямую связь власти и народа через работающие парламентские институты означает открыть страну для конструктивного международного сотрудничества, укрепить независимость ее внешней политики. Народам чужды идеи глобального диктата, участия в агрессивных военных блоках и бессмысленных и саморазрушительных кампаниях незаконных санкций. Мир выбирает сотрудничество с Россией. Ему противостоят ослепленные идеей собственной исключительности антироссийские западные элиты и действующие в их интересах клептократические режимы, которые они охотно поддерживают в других странах.

Сегодня в мире существует большой запрос на формирование объективных, неидеологизированных механизмов оценки положения в области соблюдения прав человека, обмен опытом развития парламентаризма. Важную роль на этом направлении играет МПС, который многие годы оказывает адресную помощь и экспертную поддержку постконфликтным странам, восстанавливающим механизмы народовластия [25]. Но эта тема высоко востребована и на других площадках.

Важнейшее условие утверждения стабильной демократической системы – формирование необходимых социальных и экономических предпосылок. Необходимы серьезные инвестиции в человеческий капитал и формирование полноценного среднего класса. Во многих развивающихся странах по-прежнему ограничено участие женщин в политической и деловой жизни. Требуется устранить сохраняющиеся барьеры для национального развития. Такие программы требуют хорошо продуманного законодательства и международной поддержки со стороны парламентариев других стран.

Общая задача парламентов всего мира сегодня – преодоление неравенства, которое ставит под угрозу будущее наших народов. Оно не только сохраняется в развивающихся

<sup>1</sup> Основные права человека исчерпывающе зафиксированы в Уставе ООН, Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. и факультативных протоколах к нему, Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1953 г.

ся странах, но и нарастает во многих высокоразвитых государствах [26, 27]. Поляризация общества и сокращение среднего класса способны серьезно угрожать стабильности демократических институтов. Требуется активная социальная политика и правовые стимулы для устранения этого дисбаланса и порождающих его процессов.

Парламенты должны согласовать общие параметры устойчивого развития, которое обеспечит социальное благополучие, преодоление бедности и болезней, сохранение благоприятных экологических условий и природных экосистем<sup>1</sup>. Эти темы объединяют все страны мира и вызывают широкий интерес со стороны парламентариев на действующих международных площадках.

### **Развитие интеграционных процессов и укрепление стабильности в «Большой Евразии»**

Сегодня развитие парламентских контактов в Евразии стимулирует реализация крупных трансконтинентальных проектов. В современном мире инфраструктура превращается в важнейшее глобальное общее благо наравне с безопасностью и становится одним из решающих факторов в международной конкуренции [см. 29].

Создание новых международных транспортных коридоров и инфраструктурных сетей требует согласования национальных правовых режимов их работы между законодателями. Но межпарламентский диалог должен не только поддерживать действующие интеграционные проекты, а и формировать правовое пространство и стимулы для перспективного развития евразийской интеграции на всех направлениях.

В современном мире в условиях возвышения новых экономических центров, развития новых технологий и изменения климата серьезно меняется конфигурация глобальных торговых потоков, возрастает значение новых транзитных пространств и регионов разработки природных ресурсов. За последние годы значительно выросло мировое внимание к развитию Арктики, Каспия, Индо-Тихоокеанского региона. Эти процессы могут стать как источником новых межгосударственных споров, соперничества и конфликтов, так и стимулом к развитию сотрудничества и укреплению экономических связей.

Регулирование правовых режимов морских пространств – сложный вопрос в рамках международного права. Практика показала, что межпарламентские механизмы способны помочь наладить конструктивный международный диалог и создать эффективные многосторонние механизмы, снижающие разногласия и укрепляющие доверие. В Арктике и в Европе хорошо зарекомендовали себя Конференция парламентариев Арктического региона, Конференция парламентариев Баренцева региона, Парламентская конференция Балтийского моря, ПА ОЧЭС.

Важным новым центром экономического сотрудничества становится Каспий. На V Каспийском саммите после двадцати двух лет переговоров удалось принять международную Конвенцию о правовом статусе Каспийского моря, которая открыла перспективы для качественного углубления сотрудничества прикаспийских стран и реализации новых совместных экономических, научных и экологических проектов [30]. Но остается много правовых вопросов, которые еще предстоит согласовать [см. 31].

Каспийское сотрудничество – важный пункт повестки диалога ГД и парламентов Азербайджана, Ирана и Казахстана. Межпарламентское сотрудничество с Ираном и Азербайджаном за последний год вышло на новый уровень. Создана двусторонняя межпарламентская комиссия по сотрудничеству с Ираном, в ближайшее время будет создана межпарламентская комиссия высокого уровня по сотрудничеству с парламентом Азер-

<sup>1</sup> Общепризнанный ориентир парламентского диалога в этой сфере [28]



байджана. В недалеком будущем парламентарии прикаспийских стран, возможно, перейдут к активному обсуждению правовых мер, необходимых чтобы полностью раскрыть потенциал международного сотрудничества на Каспии и в многостороннем формате.

Высок потенциал парламентского диалога и в урегулировании разногласий стран Южно-Китайского моря и всего Индо-Тихоокеанского региона, где на фоне растущего соперничества США и КНР развиваются процессы милитаризации и обостряются давние территориальные споры.

Ряд ведущих западных геополитических экспертов, признавая неизбежное снижение возможностей Соединенных Штатов в современном мире, открыто делают ставку на рост внутренних конфликтов на евразийском континенте, который должен сдержать возвышение соперничающих с США новых центров силы и помешать проектам евразийской экономической интеграции [см., например, 32]. Этим рискам и завуалированным угрозам необходимо противопоставить не только тесное межправительственное сотрудничество евразийских стран в вопросах обеспечения безопасности на континенте, но и постоянный интенсивный межпарламентский диалог, который позволит оперативно реагировать на возникающие кризисные тенденции и разрешать разногласия с учетом интересов всех сторон.

Глобальные процессы, которые определяют контуры современного мира, и внутренние тенденции развития большинства государств делают межпарламентские механизмы важным и незаменимым элементом системы глобального управления, формируют обширную повестку межпарламентского диалога. Она способна объединить парламентариев всех регионов мира и стать основой для стабильного миропорядка и устойчивого мирового развития.

Если следовать теории разделения властей, то на глобальном уровне мы видим действия в основном исполнительной власти. По ряду направлений работают международные суды. Не хватает только сильных парламентариев.

*Роль межпарламентского диалога в современном мире неизбежно будет возрастать. Запрос на повышение этой роли уже сформирован.* Речь идет о повышении влияния законодательной власти на межгосударственный диалог. Переговорный процесс между разными странами в настоящее время монополизирован исполнительной властью. Однако недостатки правового регулирования глобальных проблем, наличие в законодательстве лакун, препятствующих борьбе с глобальными угрозами, неизбежно повышают роль парламентов как институтов, деятельность которых связана с установлением правопорядка.

## Литература

1. World Economic Outlook (October 2018) GDP based on PPP, share of world [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.imf.org/external/datamapper/PPPSH@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD/MAE> (дата обращения: 14.10.2018).
2. Концепция внешней политики Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71452062> (дата обращения: 14.10.2018).
3. Открытие Ассамблеи Межпарламентского союза [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента Российской Федерации. 2017. 14 октября / Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/55838> (дата обращения: 14.10.2018).
4. Российские и американские парламентарии договорились о проведении регулярных встреч [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2018. 3 июля / Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/27488/> (дата обращения: 14.10.2018).
5. О встрече Министра иностранных дел России С.В. Лаврова с делегацией Конгресса США [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. 2018. 3 июля / Режим доступа: [http://www.mid.ru/web/guest/maps/us/-/asset\\_publisher/unVXBj4Z6e8/content/id/3287217](http://www.mid.ru/web/guest/maps/us/-/asset_publisher/unVXBj4Z6e8/content/id/3287217) (дата обращения: 14.10.2018).
6. К. Косачев: Сенаторы настроены на поддержание и продолжение российско-американского диалога [Электронный ресурс] // Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. 2018. 3 июля / Режим доступа: <http://council.gov.ru/events/news/94012/> (дата обращения: 14.10.2018).
7. Вячеслав Володин: Совет Европы закрылся от диалога... [Электронный ресурс] // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2018. 11 октября /

- Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/28405> (дата обращения: 14.10.2018).
8. Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/summitdecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/summitdecl.shtml) (дата обращения: 14.10.2018).
  9. Трамп против климата: Чем грозит выход США из Парижского соглашения [Электронный ресурс] // ТАСС. 2017. 2 июня / Режим доступа: <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/4300291> (дата обращения: 14.10.2018).
  10. Модельный лесной кодекс для государств – участников СНГ [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://iacis.ru/upload/iblock/a57/prilozhenie-k-postanovleniyu-46\\_17.pdf](http://iacis.ru/upload/iblock/a57/prilozhenie-k-postanovleniyu-46_17.pdf) (дата обращения: 14.10.2018).
  11. Модельный закон «Об ответственном обращении с животными» [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://iacis.ru/upload/iblock/59c/prilozhenie-k-postanovleniyu-46\\_15.pdf](http://iacis.ru/upload/iblock/59c/prilozhenie-k-postanovleniyu-46_15.pdf) (дата обращения: 14.10.2018).
  12. Модельный закон «Об основах общественного контроля» [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://iacis.ru/upload/iblock/9a6/prilozhenie-k-postanovleniyu-46\\_19.pdf](http://iacis.ru/upload/iblock/9a6/prilozhenie-k-postanovleniyu-46_19.pdf) (дата обращения: 14.10.2018).
  13. Модельный закон «О нотариате» [Электронный ресурс] // Режим доступа: [http://iacis.ru/upload/iblock/eea/prilozhenie-k-postanovleniyu-46\\_9.pdf](http://iacis.ru/upload/iblock/eea/prilozhenie-k-postanovleniyu-46_9.pdf) (дата обращения: 14.10.2018).
  14. Модельный закон ОДКБ «Об энергетической безопасности» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.raodkb.ru/upload/iblock/739/mz-ob-energeticheskoy-bezopasnosti.docx> (дата обращения: 14.10.2018).
  15. Модельный закон ОДКБ «О государственной тайне» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.raodkb.ru/upload/iblock/756/mz-gos-tayna-docx.docx> (дата обращения: 14.10.2018).
  16. Модельный закон ОДКБ «О гуманитарной помощи» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.raodkb.ru/upload/iblock/e01/mz-o-gum-pom.rtf> (дата обращения: 14.10.2018).
  17. Володин призвал зарубежных коллег вместе решать мировые проблемы [Электронный ресурс] // Парламентская газета. 2018. 4 июня / Режим доступа: <https://www.pnp.ru/politics/volodin-prizval-zarubezhnykh-kolleg-vmeste-reshat-mirovye-problemy.html> (дата обращения: 14.10.2018).
  18. Материалы Международного форума «Развитие парламентаризма». Москва, 4–5 июня 2018 г. II Секция: Укрепление международной безопасности: роль парламентов [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://duma.gov.ru/media/files/S4WP9ufS56PUIPw2V3McH8FRuSM2tr4h.pdf>
  19. Выступление Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.В. Володина на региональной конференции по теме «Поиск совместных стратегий по борьбе с угрозой терроризма в регионе» (Исламабад, 24 декабря 2017 года) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://duma.gov.ru/news/24638/>
  20. Выступление Президента России В.В. Путина на встрече с Президентом Ирана Х. Рухани и Президентом Турции Р.Т. Эрдоганом. Тегеран, 7 сентября 2018 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://kremlin.ru/catalog/countries/IR/events/58482>
  21. *Lagarde C.* Addressing Corruption with Clarity. Washington, DC: Brookings Institution. 2017 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2017/09/18/sp091817-addressing-corruption-with-clarity>
  22. *Schwab K.* The Fourth Industrial Revolution. London: Penguin UK, 2017.
  23. *Paus E.* Confronting Dystopia: The New Technological Revolution and the Future of Work. London: Cornell University Press, 2018.
  24. *Ваславский Я.И.* Конституционные условия для демократии. М.: МГИМО-Университет, 2008.
  25. Inter-Parliamentary Union Annual report 2017 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://www.ipu.org/file/4474/download?token=YvWKNbJ3>
  26. *Stiglitz J.E.* The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future / NY: W.W. Norton & Company, 2012.
  27. *Piketty T.* Capital in the Twenty-First Century. London: The Belknap Press of Harvard University Press, 2017.
  28. Повестка дня в области устойчивого развития до 2030 г., утвержденная резолюцией 70/1 Генеральной Ассамблеи ООН 25 сентября 2015 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://undocs.org/ru/A/RES/70/1>
  29. *Khanna P.* Connectography: Mapping the Future of Global Civilization. New York: Random House, 2016.
  30. Конвенция о правовом статусе Каспийского моря. 2018 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://kremlin.ru/supplement/5328>
  31. Выступление Президента России В.В. Путина на Пятом каспийском саммите 12 августа 2018 г. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/58296>
  32. *Kaplan R.D.* The Return of Marco Polo's World and the U.S. Military Response [Электронный ресурс] // CNAS. 2017 / Режим доступа: <http://stories.cnas.org/the-return-of-marco-polos-world-and-the-u-s-military-response>



*Аннотация.* В статье исследуются новые подходы к поиску нового формата международного сотрудничества на фоне кризиса современной системы международных отношений. В фокусе внимания – парламентская дипломатия, которая внятно заявила о себе в системе современных международных отношений, тогда как традиционная дипломатия не всегда справляется с новыми вызовами. В частности, в условиях перехода к многополярному миру, роль парламентской дипломатии существенно выросла. В настоящее время она эволюционировала от системы, обладающей скорее символическим капиталом, к реальному инструменту дипломатии, влияющему на взаимоотношения между государствами. Данный тезис авторы статьи иллюстрируют конкретными примерами из современной российской и международной практики. В статье также рассматриваются новые форматы межпарламентского сотрудничества как ответ на вызовы многополярного мира, оценивается их потенциал и перспективы.

*Ключевые слова:* парламентаризм, парламентская дипломатия, международные отношения, модельное законодательство, гармонизация межгосударственных отношений.

Yan I. Vaslavsky, MA in Political Science; Superior, Expert-Analytic Administration, State Duma Office, Russian Federation Federal Council; Associate Professor, Political Theory Department, MGIMO University, Russian Ministry of Foreign Affairs. E-mail: vaslavskiy@duma.gov.ru

Nikolai V. Ponomarev, Consultant, Draft Legislation Expert Support Department, Expert-Analytic Administration, State Duma Office, Russian Federation Federal Council. E-mail: nikolai.ponomarev@gmail.com

Pavel V. Svyatenkov, Principal Councilor, Analytic Research and Forecast Department, Expert-Analytic Administration, State Duma Office, Russian Federation Federal Council. E-mail: pmail@mail.ru

#### **Global Parliamentary Survey: What Shall the Delegates of Various Countries Discuss**

*Abstract.* The authors of the article examine different approaches to the international cooperation new format pursuit against a background of the crisis of modern international relations system. The main attention is paid to parliamentary diplomacy that has clearly shown its worth in the modern system of international relations when traditional diplomacy has often failed to meet the new challenges. The importance of parliamentary diplomacy has particularly grown under the conditions of the transfer to the multi-polar world. Now it has evolved from the system having more or less symbolic importance to the actual diplomatic tool affecting the interstate relations. The authors give specific examples of contemporary Russian and international practice to illustrate this thesis. The authors also examine new formats of inter-Parliamentary cooperation that are necessary to meet the challenges of the multi-polar world and assess their potential and perspectives.

*Keywords:* Parliamentarism, Parliamentary Diplomacy, International Relations, Model Legislation, International Relations Harmonization.

Альманах  
**Тетради по консерватизму**  
№ 4 2018

Редактор  
*Е.М. Кострова*

Художественное оформление  
*В.И. Кучмин*

Компьютерная верстка  
*А.В. Талалаевский*

<http://www.essaysonconservatism.ru/>  
[tetradipokonservatizmu@gmail.com](mailto:tetradipokonservatizmu@gmail.com)

Подписано в печать 03.12.2018. Формат 60х90 1/8. Усл. печ. л. 42.  
Тираж 500 экз.

Отпечатано в типографии ООО «Паблит»  
127282 Москва, Полярная ул., д. 31В, стр. 1.  
Тел. 8 (495) 685-93-18