

ВОЗРОЖДЕНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Касаткин Владимир Петрович

**Профессор кафедры теории и истории государства и
права НИУ «БелГУ, доктор исторических наук, профессор**

Кравченко Андрей Евгеньевич

**Аспирант кафедры теории и истории государства и права
НИУ «БелГУ»**

XX век для России - это время неоднократных попыток реализации демократической альтернативы организации общественной жизни. Последняя из таких попыток была предпринята уже в наши дни, на излете XX столетия. После драматической развязки острого противостояния различных сил в октябре 1993 г. эти усилия материализовались в новой Конституции и новом для страны парламентском институте - Федеральном Собрании Российской Федерации, которое является представительным и законодательным органом и состоит из двух палат (Совета Федерации и Государственной Думы).

Это положило начало возрождению парламентских традиций в России. Выборы в новый парламент проходили еще до формального утверждения Конституции РФ. Правовым основанием для их проведения стало Положение о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, утвержденное Указом Президента № 1557 от 1 октября 1993 года и немного измененное в процессе подготовки к ним его Указом от 6 ноября того же года. В Указе был определен численный состав Государственной Думы в количестве 450 депутатов, избираемых по смешанной, мажоритарно-пропорциональной системе: 225 депутатов должно было избираться по одномандатным избирательным округам, образуемым в субъектах Российской Федерации на

основе единой нормы представительства, и 225 депутатов - на основе пропорционального представительства по общероссийскому избирательному округу, включающему в себя всю территорию Российской Федерации. При выборах по партийным спискам был введен пятипроцентный барьер, который избирательному объединению необходимо было преодолеть, чтобы попасть в парламент. В противном случае голоса избирателей, отданные за это объединение, не учитывались¹.

Впервые на выборах представительного органа власти был введен сбор подписей в качестве обязательного условия регистрации избирательного объединения и кандидата в избирательном округе. По завершении регистрации кандидатов в депутаты Государственной Думы борьбу за депутатские мандаты продолжили 1 586 человек в одномандатных округах и 1717 в общероссийском округе.

12 декабря 1993 г. состоялись выборы в Государственную Думу. Они проводились совместно с выборами в Совет Федерации и голосованием по проекту новой Конституции Российской Федерации. Итоги голосования были неожиданными не только для политиков, но и для большинства социологических центров страны, не сумевших даже приблизительно спрогнозировать результат. Исследователи потерпели поражение в предсказании победителей, и даже очередности, с которой партии пришли к финишу, не сумев оценить относительное влияние политических сил в стране².

ВЦИОМ опубликовал за десять дней до голосования как требовало Положение о выборах прогноз распределения мандатов в партийной части Госдумы, предсказывая, что пятипроцентный барьер преодолению только пять партий и движений.

Из 13 избирательных объединений, принимавших участие в выборах по партийным спискам, только восемь

¹ Шеховцов В.А. Развитие парламентаризма в России: В 2 кн./ В.А. Шеховцов. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2006.

² Богачева Н.И. Парламент России: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации/ Н.И. Богачева, О.В. Ковалева. – М.: Развитие, 2005. – С. 218.

преодолели пятипроцентный барьер: Либерально-демократическая партия России получила 24,58% голосов, блок «Выбор России» - 15,03%, Коммунистическая партия Российской Федерации – 11,16%, политическое движение «женщины России» - 8,72%, Аграрная партия России – 8,02%, блок «Явлинский-Болдырев-Лукин» - 7,71%, Партия российского единства и согласия – 5,76%, Демократическая партия России – 5,64% голосов. Остальные избирательные объединения получили менее необходимых 5% голосов³.

В результате голосования в состав Государственной Думы были избраны 444 депутата. Из них 225 депутатов (представители политических партий и движений) – по общефедеральному округу и 219 – по одномандатным округам. На территории Республики Татарстан из-за низкой активности избирателей в пяти округах выборы не состоялись. Не проводились выборы в Чеченской Республике. 13 марта 1994 г. состоялись повторные выборы в Государственную Думу в Татарстане, в результате которых были избраны пять депутатов.

Депутатами Государственной Думы первого созыва были избраны представители 32 национальностей. Две трети парламентариев – в возрасте от 20 до 50 лет. Около 95% депутатов – специалисты с высшим и незаконченным высшим образованием. Свыше трети имели ученые степени докторов и кандидатов наук, каждый десятый – звание профессора, члена-корреспондента академии наук или академика⁴. Представители президентских структур составляли около 5% от состава депутатов, федеральных управленческих структур – около 7%, территориальных органов исполнительной власти, в том числе местного самоуправления, - 9%.

³ Парламентаризм в России: проблемы и перспективы / под ред. М.В. Ходякова ; С.-Петербург. гос. ун-т и др. – СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2006. – С. 446.

⁴ Богачева Н.И. Парламент России: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации/ Н.И. Богачева, О.В. Ковалева. – М.: Развитие, 2005. – С. 218.

Из представительных органов власти всех уровней в Государственную Думу были избраны 18 человек, или 4,2% депутатского корпуса. Среди депутатов 12% составляли лица, основным видом деятельности которых была работа в профсоюзных, молодежных, других общественных организациях, партиях, общественно-политических объединениях.

Около 11% парламентариев до избрания в Государственную Думу занимались предпринимательской деятельностью, 6,6% пришли из правоохранительных органов. В Государственную Думу были избраны 68 бывших народных депутатов Российской Федерации, из них 32 – по одномандатным округам.

Выборы Государственной Думы первого созыва имели ряд особенностей, она была избрана не на четыре, а на два года в порядке исключения согласно переходным положениям конституции РФ. Кроме того, согласно переходным положениям Конституции депутат Государственной Думы первого созыва (1993–1995) мог одновременно являться членом Правительства РФ, при этом на депутатов-членов Правительства не распространялись положения Конституции о неприкосновенности за действия или бездействие, связанные с выполнением служебных обязанностей. В результате среди депутатов Государственной думы первого созыва был ряд членов Правительства РФ – министр иностранных дел А.Козырев, министр финансов Б.Федоров, министр сельского хозяйства А.Назарчук и т.д.⁵

Ни один из политических союзов в Думе первого созыва не имел перевеса. Демократы, представленные фракциями: «Выбор России», Партия российского единства и согласия (ПРЕС), «Яблоко», «Женщины России», депутатскими группами И. Хакамады и Б. Федорова так и не смогли наладить единство действий. Лево-патриотическая оппозиция, к которой, помимо КПРФ и АПР, часто примыкала Демократическая партия, не имела контрольного пакета мандатов.

⁵ Пятая Российская Государственная Дума / [под общ. ред. И. П. Рыбкина]. – Изд. Гос. Думы. – М.: Известия, 1994. – С. 248.

Председателем нижней палаты парламента был избран Иван Петрович Рыбкин, член фракции АПР. Выборы Председателя Государственной Думы первого созыва состоялись 13–14 января 1994. Первый тур выборов проведен открытым рейтинговым голосованием (допускалось голосование за нескольких кандидатов). В председатели было выдвинуто 6 кандидатов: И.Рыбкин (от АПР и КПРФ), Ю.Власов (неформальная группа «Российский путь»), В.Лукин («Яблоко»), В. Медведев («Новая региональная политика» и ПРЕС), С.Ковалев (Выбор России), А.Брагинский (Союз 12 декабря). В результате Рыбкин получил 233 голоса, Власов – 200, Лукин – 176, Медведев – 145, Ковалев – 138, Брагинский – 86. Таким образом во второй тур, который состоялся 14 января 1994, прошли два представителя левопатриотических сил. Перед началом второго тура Юрий Власов призвал своих сторонников голосовать за Ивана Рыбкина. В итоге тайного голосования с помощью бюллетеней Председателем Государственной Думы первого созыва был избран И.Рыбкин, получивший 223 голоса (за Власова проголосовали 23 депутата). 11 ноября 1994 депутат А.И.Козырев (ЛДПР), бывший член счетной комиссии по выборам Председателя Государственной Думы, предложил аннулировать итоги выборов, ссылаясь на то, что изменилась система отсчета кворума (теперь стало нужно набирать не менее 226 голосов). Однако большинство депутатов (238 человек) проголосовали против предложения Козырева, тем самым выразив поддержку Рыбкину.⁶

С самого начала своей деятельности новый парламент оказался в сложном положении. Помимо материальной и организационной неустроенности: заседания проходили в начале в бывшем здании СЭВ, отданной мэрией города Москвы, а затем в перестраиваемом здании Госплана на Охотном ряду, Государственной Думе приходилось искать свое место в общей системе государственной власти. Законодатели чувствовали себя отстраненными от участия в

⁶ Парламентаризм в России: проблемы и перспективы / под ред. М.В. Ходякова ; С.-Петерб. гос. ун-т и др. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2006. – С. 446.

принятии многих стратегических решений и неспособными к действенному исполнению формально имеющих у них контрольных функций. Верхняя палата имела право отклонять законы, принятые нижней палатой. Депутаты лишались права на депутатский запрос и т.д. Даже закрепленные Конституцией РФ за Думой полномочия фактически урезались в результате вторжений в сферу ее компетенции исполнительной власти. Так, Государственной Думе не была предоставлена возможность участвовать в утверждении действующего главы правительства, хотя Конституция позволяла президенту выступить с такой инициативой.

Были и неоднозначные решения депутатов Думы первого созыва, способные привести к печальным последствиям для возродившегося представительного органа. Так, например, 21 июня 1995 г. Дума приняла три блока поправок в Конституцию РФ. По ним устанавливалось, что Дума имеет право дать согласие не только на назначение премьера, но и всех его заместителей, министров обороны, иностранных и внутренних дел, разведки и службы безопасности⁷.

Президент и Правительство выступали против принятия этих поправок. Дискуссия становилась все острее, с левого фланга депутатского корпуса раздавались призывы об объявлении импичмента Президенту и вынесении вотума недоверия Правительству. Но, поскольку в памяти общества и парламентариев еще живы были воспоминания о недавних событиях осени 1993 г., все же у сторон хватило политической воли и мудрости, чтобы сгладить конфликт и прийти к определенным компромиссам.

В законопроектной работе Государственная Дума первого созыва руководствовалась несколькими приоритетами:

1. принятие блока федеральных законов на основе и в развитие новой Конституции РФ,

2. второй блок состоял из нормативных актов, касающихся экономики.

⁷ Богачева Н.И. Парламент России: Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации/ Н.И. Богачева, О.В. Ковалева. – М.: Развитие, 2005. – С. 218.

В целом, вся законодательная деятельность была посвящена выходу из непростой экономической ситуации, в которой оказалась страна. Всего в Государственной Думе первого созыва принято за два года деятельности 455 законов⁸.

Представительная функция Государственной Думы реализовывалась, в частности, через принятие заявлений по вопросам внутренней и внешней политики. В первой Думе было принято 72 таких документа.

Малая влияние нового парламента, его непрочное положение в системе органов государственной власти, постоянная борьба за выживание в условиях конкуренции между различными центрами власти не могли снискать популярность и авторитетность у общественности. Исследование ФОМ в июле 1994 года показало, что почти две пятых граждан полагали, что новая Дума ничем не отличается от распущенного Съезда и Верховного Совета. При этом почти треть россиян затруднялась дать оценку при сравнении Государственной Думы и Верховного Совета. Равная доля опрошенных (по 16%) считала новый парламент, соответственно, хуже или лучше предыдущего. Причем с высшим образованием люди чаще всего отвечали, что нынешний парламент лучше прежнего (24%). Среди людей с неполным средним образованием, напротив, в большинстве считали, что предыдущий парламент был лучше (23%). Формирование образа Думы, как «такого же» учреждения (а может быть, и хуже), что и распущенные Верховный Совет и Съезд, фиксировали исследования и других структур, исследующих общественное мнение. Апрельский опрос ВЦИОМ 1994 года, показал: две трети россиян были уверены, что «депутаты забыли об обещаниях, данных своим избирателям» и «депутатов интересуют только собственные привилегии»⁹.

Дума, как показало общественное мнение, не пользовалась даже уровнем доверия населения, адекватным

⁸ Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, 1994-2006. – СПб. : Лики России, 2006. – С. 302.

⁹ Обухов С.П., Российский парламентаризм между признанием и отторжением: Проблема массового восприятия (1989-2005гг.) – М.: Маска, 2005. – С. 581.

тому, что имели Съезд и Верховный Совет в самые критические периоды своей деятельности. Исследования ВЦИОМ июня 1994 года свидетельствовали, что только 5% граждан, отвечая на вопрос «В какой мере заслуживает доверия Российский парламент?», заявляли: «вполне заслуживает».

В большинстве случаев деятельность Государственной Думы была вне сферы интересов подавляющего числа граждан. Так, начало второй сессии нижней палаты в октябре 1994 года вызвало интерес лишь у 26% граждан. В то время как у две трети отсутствовал интерес к возобновлению работы парламента. Столь низкий уровень доверия парламенту на фоне низкого доверия президенту (16%) служил явным индикатором политической нестабильности в стране.

Российские и зарубежные исследователи политического режима в России 1990-х годов объясняли низкий уровень доверия парламенту, прежде всего, конституционными условиями его деятельности. «По мнению многих западных наблюдателей, Федеральное Собрание РФ похоже скорее на дискуссионный клуб, чем на общественный институт, обладающий реальной властью».

И эти настроения доминировали в условиях, когда реальное функционирование Думы продемонстрировало маловлиятельный статус нового парламентского учреждения. Все эти факторы обусловили низкий уровень общественного доверия послеоктябрьскому парламентскому институту, прямо влияли на результаты практической деятельности депутатов, закрепляя преимущественно негативный образ, который формировался у Государственной Думы.

Несмотря на все сказанное, с образованием Федерального Собрания связан новый этап становления парламентских традиций в России.