

ФЕДЕРАЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

РОССИЙСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА:
ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ
РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Издание Государственной Думы
Москва • 2012

УДК 342.533
ББК 67.400.6
Р 76

**Под общей редакцией
Председателя Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
С. Е. Нарышкина**

Ответственный составитель:
М. И. Кротов, советник Председателя Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации

Руководитель рабочей группы по подготовке книги,
ответственный редактор: А. Е. Петров,
начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации

Рабочая группа по подготовке книги:
А. В. Гайденко, П. С. Басова, К. И. Могилевский, В. Г. Малушков

**Российская Государственная Дума: исторический опыт и пер-
Р 76 спективы развития парламентаризма.** – М.: Издание Государствен-
ной Думы, 2012. – 240 с.

Настоящее издание состоит из двух разделов. В разделе I публикуются материалы международного «круглого стола» на тему «Российская Государственная Дума: становление парламентаризма на евразийском пространстве», прошедшего 28 апреля 2012 года в Москве. В разделе II содержатся статьи российских и зарубежных учёных, посвящённые проблемам становления и развития парламентаризма в России.

УДК 342.533
ББК 67.400.6

Содержание

Раздел I

Материалы «круглого стола» на тему «Российская Государственная Дума: становление парламентаризма на евразийском пространстве»

Введение	7
Выступления участников «круглого стола»	
Пленарное заседание «круглого стола»	
С. Е. Нарышкин	12
А. Ю. Воробьёв	16
И. И. Мельников	17
В. В. Жириновский	18
В. Н. Плигин	20
Е. И. Пивовар	22
М. И. Кротов	24
А. С. Судьин	25
А. П. Торшин	28
В. А. Гуминский	29
С. Н. Лебедев	32
В. А. Садовничий	34
И. А. Яровая	36
А. В. Торкунов	37
А. А. Кокошин	39
Л. Е. Лаптева	40

В. А. Никонов	45
О. В. Гаман-Голутвина	47
О. Ю. Баталина	49
Д. Р. Поллыева	52
Дискуссия на тему «Развитие парламентаризма: история и современность»	
В. А. Пехтин	59
В. В. Шелохаев	59
А. В. Торкунов	61
С. Г. Еремеев	61
Ю. А. Петров	64
С. А. Авакьян	67
О. В. Гаман-Голутвина	70
К. А. Соловьёв	72
Т. Я. Хабриева	74
А. И. Карпенко	77
А. Н. Аринин	77
Дискуссия на тему «Повышение роли парламентов в интеграционном взаимодействии в СНГ»	
Л. Э. Слуцкий	83
А. И. Подберёзкин	83
М. И. Кротов	86
А. А. Климов	88
С. Р. Гриневецкий	91
Л. А. Алавердян	92
В. А. Васильев	95

К. Н. Бурханов	97
В. Ю. Ельченко	99
С. И. Шарипов	102
Р. С. Гринберг	104
Е. Г. Драпеко	109
С. В. Иванов	111
Е. И. Пивовар	111
М. В. Фёдоров	112
М. М. Пашков	113
М. А. Рахметов	114
Резолюция «круглого стола»	115
Заключение	116

Раздел II

Становление и развитие парламентаризма в России

История российского парламентаризма

<i>М. Ш. Конрой.</i> П. А. Столыпин: сохранение парламента без парламентаризма; сбалансирование конфликта интересов . . .	118
<i>Л. Е. Лантева.</i> Учение о признаках закона в русской юриспруденции второй половины XIX – начала XX века	129
<i>Л. Е. Лантева.</i> Достоинство личности и закон в Государстве Российском	142
<i>К. А. Соловьёв.</i> Группы интересов и «представительный строй» в 1906–1914 годах	159

Р. А. Циунчук. Думская избирательная модель как фактор
оформления новой этнополитической географии Российской
Империи 172

Актуальные проблемы российского парламентаризма

С. Е. Нарышкин, Т. Я. Хабриева. К новому парламентскому
измерению евразийской интеграции 200

С. М. Шахрай. Парламентский контроль – неотъемлемая
составляющая парламентаризма 213

С. А. Авакьян. Народовластие: некоторые современные
проблемы сочетания институтов непосредственной
и представительной демократии 218

Приложение. Список участников «круглого стола» 231

Раздел I

Материалы «круглого стола» на тему «Российская Государственная Дума: становление парламентаризма на евразийском пространстве»

Введение

28 апреля 2012 года в Москве в Доме приёмов Правительства Российской Федерации состоялся международный «круглый стол» на тему «Российская Государственная Дума: становление парламентаризма на евразийском пространстве». В этом мероприятии, организованном Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, приняли участие более 70 человек, в том числе Председатель Государственной Думы С. Е. Нарышкин, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, парламентарии стран СНГ, представители федеральных органов исполнительной власти, экспертного и научного сообщества, дипломатического корпуса.

В рамках международного «круглого стола» прошли пленарное заседание и дискуссии по двум секциям: «Развитие парламентаризма: история и современность» и «Повышение роли парламентов в интеграционном взаимодействии в СНГ».

Председатель Государственной Думы С. Е. Нарышкин, открыв заседание международного «круглого стола», выступил с основным докладом, в котором отметил важность обсуждения проблем становления парламентаризма на евразийском пространстве с учётом экономической интеграции и общего исторического наследия государств – участников СНГ. С. Е. Нарышкин подчеркнул возрастающую роль парламентариев в укреплении международного сотрудничества, обратил внимание участников «круглого стола» на важную историческую дату – 27 апреля 1906 года, день начала работы Первой Государственной Думы, по сути, первого и единственного в дореволюционной России демократического института, положившего начало реальному парламентаризму.

Председатель Государственной Думы проинформировал о подготовке к учреждению Российского исторического общества, деятельность которого поможет лучше узнать общее парламентское прошлое. Указав на существующие межпарламентские институты, С. Е. Нарышкин сказал о возможности создания нового международного парламентского органа.

«Я предложил моим коллегам, спикерам парламентов государств – участников Единого экономического пространства, запустить новый механизм: создать рабочую группу, которая разработала бы концепцию и «дорожную карту» перехода от Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС к Евразийской межпарламентской ассамблее, а в перспективе и к полноценному Евразийскому парламенту», – сказал Председатель Государственной Думы.

В заключение С. Е. Нарышкин подчеркнул важную роль диалога молодых российских депутатов с их коллегами на евразийском пространстве и одобрил инициативу создания в Государственной Думе межфракционного молодёжного объединения.

Представители руководителей высших законодательных органов государств – участников СНГ в своих выступлениях отметили, что становление парламентаризма на евразийском пространстве – это необходимое условие и объективный выбор демократического развития. Докладчики высказали предложения о разработке новых форм межпарламентского взаимодействия стран СНГ при наличии общественной поддержки и независимости каждого из парламентов (А. С. Судьин), поддержали идею создания рабочей группы по разработке концепции и «дорожной карты» создания общего парламентского органа (В. А. Гуминский).

Многие выступления были посвящены исторической теме. Были сделаны сообщения по истории российского парламентаризма, состоялась дискуссия по вопросу преемственности и разрыва парламентской традиции в России.

Выступавшие затронули вопросы, касающиеся роли и значимости парламентов в интеграционных процессах на пространстве СНГ (С. Н. Лебедев, М. И. Кротов), указали на важность повышения роли науки (И. И. Мельников), аналитического, экспертного сопровождения правотворчества (А. А. Кокошин), а также на необходимость становления парламента как интеллектуального центра (И. И. Мельников).

Первый заместитель Председателя Совета Федерации, председатели профильных комитетов Государственной Думы затронули вопросы создания Евразийского суда по правам человека (А. П. Торшин), формирования совместной судебной системы, гармонизации правовых полей (В. Н. Плигин), а также отметили важность налаживания взаимодействия на уровне профильных комитетов парламентов и обсудили вопрос о необходимости создания условий для межпарламентского культурного обмена (И. А. Яровая).

Руководители высших учебных заведений коснулись вопросов развития Евразийской ассоциации университетов, создания Евразийского университета и отметили большую роль образования как фактора становления «здорового» парламентаризма (В. А. Садовничий, А. В. Торкунов).

В ходе заседания «круглого стола» прозвучало несколько инициатив. Во-первых, инициатива, связанная с формированием рабочей группы по

подготовке «дорожной карты» создания Евразийской межпарламентской ассамблеи (С. Е. Нарышкин). Вторая инициатива – создание Евразийского университета (А. В. Торкунов) по принципу уже существующего Европейского университета, задача которого – строительство образовательной площадки для подготовки нового поколения специалистов, способных работать в новых объединённых структурах Евразийского союза. Третья инициатива – призыв к созданию в Государственной Думе межфракционного молодёжного парламентского объединения (С. Е. Нарышкин, О. Ю. Баталина). Четвёртая инициатива – о создании музея истории российского парламента (Е. И. Пивовар). В ходе дискуссии С. Е. Нарышкин сказал об инициативе по воссозданию Российского исторического общества, цель которого – не только противодействие фальсификации истории, но и содействие историческому просвещению и сохранению национальной памяти России.

Участники поблагодарили Председателя Государственной Думы за инициативу создания нового формата взаимодействия парламентов и высказали предложения о проведении подобных встреч на территории государств – участников СНГ (А. Ю. Воробьёв, В. Н. Плигин, И. А. Яровая, Д. Р. Полльева).

В дискуссии на тему «Развитие парламентаризма: история и современность» приняли участие ведущие отечественные учёные-историки, юристы, политологи. Модераторами дискуссии выступили председатель Комиссии Государственной Думы по вопросам депутатской этики В. А. Пехтин и ректор МГИМО (У) МИД России А. В. Торкунов.

Главный научный сотрудник Института российской истории РАН В. В. Шелохаев обратил внимание участников на значимость исторических традиций становления парламентаризма в России и предложил создать музей, посвящённый истории реформ в России, а также музейно-просветительский центр истории развития парламентаризма.

Декан факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета С. Г. Еремеев поднял в своём выступлении проблемы ответственности элит за организацию и обеспечение эффективного политического процесса.

Директор Института российской истории РАН Ю. А. Петров высказал мнение, что нельзя относиться к Первой и Второй Государственным Думам как к бесполезному и хаотичному институту, ведь именно в первых созывах были заложены организационные основы парламентской демократии. Ю. А. Петров выступил с предложением об издании новой многотомной истории России в рамках мероприятий Года российской истории, эта инициатива вызвала поддержку участников дискуссии.

Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова С. А. Авакьян от-

метил, что существует ряд законодательных актов, необходимость принятия которых регламентирована Конституцией России, однако до сих пор не все они приняты. По словам заведующей кафедрой сравнительной политологии МГИМО (У) МИД России О. В. Гаман-Голутвиной, несоответствие структуры общества и структуры парламента характерно для абсолютного большинства демократических стран. Однако принадлежность к определённому социальному классу не исключает успешного представления интересов другого класса, заявил модератор дискуссии А. В. Торкунов, приведя в пример деятельность бывшего канцлера ФРГ Вилли Брандта.

Доцент Российского государственного гуманитарного университета К. А. Соловьёв посвятил своё выступление социальной и культурной специфике депутатского корпуса Первой Государственной Думы.

По мнению директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Т. Я. Хабриевой, эффективность правовой системы зависит от работы по систематизации законодательства и от чёткой иерархии нормативных правовых актов. В этой связи актуальным становится разработка и принятие закона о нормативных правовых актах.

О деятельности Молодёжной общественной палаты, объединяющей молодых лидеров независимо от их партийной принадлежности, участникам дискуссии рассказал член Молодёжной общественной палаты А. И. Карпенко.

В завершение дискуссии директор Института федерализма и гражданского общества А. Н. Аринин призвал парламентариев дополнять принимаемые законодательные акты чётким механизмом реализации и нормами о правовой ответственности.

Подводя итоги дискуссии, модераторы поблагодарили участников обсуждения и выразили надежду на продолжение совместной экспертной работы на площадке Государственной Думы.

В дискуссии на тему «Повышение роли парламента в интеграционном взаимодействии в СНГ» приняли участие депутаты Государственной Думы, послы, представители руководителей высших законодательных органов стран СНГ, ведущие отечественные учёные, экономисты, юристы, политологи. Модераторами дискуссии выступили председатель Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками Л. Э. Слуцкий и проректор МГИМО (У) МИД России А. И. Подберёзкин.

В ходе дискуссии были обсуждены следующие вопросы: повышение роли парламента в интеграционных процессах на постсоветском пространстве, развитие демократических институтов в странах Содружества, подходы к реализации инициативы о создании Евразийской межпарламентской ассамблеи и в перспективе – Евразийского парламента.

Модератор дискуссии А. И. Подберёзкин отметил, что парламентская интеграция невозможна без гуманитарного сотрудничества, без информационной, образовательной, общественно-политической и других видов интеграции.

Советник Председателя Государственной Думы М. И. Кротов подчеркнул, что в настоящее время существуют хорошие условия для евразийской интеграции, отметил особенности её парламентского измерения.

Первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по международным делам А. А. Климов отметил необходимость вовлечения региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в интеграционные процессы.

Первый заместитель председателя Комитета Верховной Рады Украины по вопросам национальной безопасности и обороны С. Р. Гриневецкий отметил особую роль парламентов в определении и обеспечении реализации экономической политики, экспорта-импорта на пространстве СНГ.

Член Постоянной комиссии Национального Собрания Республики Армения по вопросам территориального и местного самоуправления Л. А. Алавердян и член Комитета Мажилиса Парламента Республики Казахстан по социально-культурному развитию К. Н. Бурханов обратили внимание участников дискуссии на необходимость формирования политики парламентского взаимодействия исходя из интересов граждан и привлекательности этих процессов для конкретного человека.

Член Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции, председатель Комиссии Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы, В. А. Васильев осветил причины межнациональных конфликтов, низкого уровня безопасности, тех факторов, которые стоят на пути интеграционных процессов.

Посол Украины в России В. Ю. Ельченко выступил с инициативой о создании центров межнационального общения.

Член Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по международным делам, общественным объединениям и информации С. И. Шарипов высказал мысль о том, что центром евразийской интеграции должна стать Россия, а также выразил опасения, что в будущем могут прийти новые государственные лидеры с другими политическими предпочтениями.

Участники дискуссии внесли предложения в проект резолюции международного «круглого стола» и высказали надежду, что заседания подобного формата станут традиционными.

По итогам обсуждения принята резолюция «круглого стола».

Выступления участников «круглого стола»

Пленарное заседание «круглого стола»

Нарышкин С. Е. Уважаемые коллеги! Я рад приветствовать всех участников международного «круглого стола», моих коллег – депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, наших уважаемых гостей из парламентов стран Содружества Независимых Государств, учёных, экспертов, представителей дипломатического корпуса, аккредитованных в Москве, всех, кому интересна тема, которую мы будем сегодня обсуждать. Мы собрались, чтобы обсудить проблемы становления парламентаризма на евразийском пространстве. Такая дискуссия сегодня всё больше набирает темп, так как одновременно с развитием экономической интеграции всё сильнее звучит общественный диалог, и он уже становится одним из определяющих факторов развития сотрудничества не только между странами, входящими в Единое экономическое пространство, но и в более широком кругу. Наша уверенность в успешном развитии и реализации интеграционных проектов основана на том, что у нас есть общее историческое наследие, которое имеет своё парламентское измерение.

В эти дни мы вспоминаем события, открывшие историю не только российского, но, по сути, и евразийского парламентаризма: 27 апреля 1906 года в Санкт-Петербурге начала свою работу Первая Государственная Дума. В её состав избирались представители всех территорий, входивших в обширное Российское государство. Тогда народные представители – люди разных сословий, национальностей, вероисповеданий – впервые собрались вместе, чтобы участвовать в решении важнейших проблем развития государства и общества, создавать новое законодательство. Причём представительность и многонациональность стали характеристиками, которые выгодно отличали Первую Государственную Думу России от многих парламентов того времени.

День 27 апреля 1906 года был сразу воспринят российским обществом как определяющий новый путь развития, все понимали, что в России происходят глубокие политические и общественные изменения. И это сразу сказалось на том, как работали первые депутаты: без перерыва, 10 часов каждый день. Стремление почти каждого депутата Государственной Думы высказать свою позицию было вполне понятно, потому что буквально за несколько месяцев до начала работы Государственной Думы в России была провозглашена свобода слова.

Сегодня поражает то, как много было сделано за 72 дня работы Государственной Думы первого созыва. Появились первые депутатские комиссии,

были заложены основы согласительной процедуры с участием двух палат. Тогда же появились и фракции, причём в дальнейшем количество депутатов вне фракций сокращалось: в Первой Думе их было более 100, во Второй – уже 50 депутатов вне фракций, в Третьей – 17, а в Четвёртой Думе – только 6 таких депутатов. Даже с поправкой на не самый точный подсчёт вектор очевиден. И это логично привело к тому, что выборы в Учредительное собрание в 1917 году были проведены по пропорциональной системе – в избирательных округах, соответствующих губерниям.

Первая Государственная Дума поставила в свою повестку вопросы, которые во многом определили работу парламентов многих государств в двадцатом столетии, – это и требование отмены смертной казни, это и равноправие всех национальностей, это и региональное самоуправление и много других принципиальных нововведений.

Отмечу и другое: первый и единственный принятый Думой закон, который прошёл полную процедуру, то есть был одобрен второй палатой, Государственным Советом, и подписан царём, стал не декларативным политическим документом, а реальным правовым актом, который обязывал исполнительную власть направить средства на борьбу с угрозой голода, возникшую в некоторых губерниях России.

Ещё один факт. Первая Дума была буквально в нескольких шагах от того, чтобы принять участие в формировании правительства: в законодательстве предусматривалась возможность совмещения должности министра с исполнением депутатских полномочий, обсуждались и варианты так называемого думского кабинета, то есть правительства, состоящего исключительно из депутатов Государственной Думы. Кстати, идею включения депутатов Государственной Думы в состав правительства всячески поддерживал работавший в ту пору министром внутренних дел Пётр Аркадьевич Столыпин. При этом немало представителей исполнительной власти считали появление Думы временным недоразумением. Показательно, что и дискуссии в Первой Думе были не столько внутрипарламентскими, сколько между Думой и правительством, и тем ценнее появление уже на первых заседаниях не только оппозиционного, но и умеренного парламентского меньшинства.

Наконец, главное, что я хотел бы отметить в связи с этой исторической датой: говоря прямо, Государственная Дума была не только первым, но единственным в дореволюционной России демократическим институтом, пусть созданным сверху, под давлением мощных социальных протестов, но положившим начало реальному парламентаризму, который удалось воссоздать лишь десятилетия спустя, с принятием демократической Конституции России. Считаю, что в Год российской истории мы просто обязаны напомнить об этом и вернуть в календарь памятных дат день созыва Пер-

вой Государственной Думы как символ впервые выбранного страной демократического вектора развития.

И здесь я хотел бы сделать ещё одно, на мой взгляд, существенное замечание. Известно, что новая, суверенная Россия назвала себя правопреемницей демократических ценностей, провозглашённых отнюдь не в октябре, а в феврале 1917 года, а значит, уже в то далёкое от нас время главные надежды людей возлагались на законно избранный представительный орган, а именно на Учредительное собрание. Однако же и он просуществовал крайне недолго, был назван либеральной затеей и под печально известную фразу «Караул устал!» был навсегда разогнан.

Из сказанного следует, что борьба за или против существования полноценного парламента являлась тогда центральным пунктом в вопросе о власти, ибо он, избранный на основе равного и прямого избирательного права, ещё столетие назад мог надолго стать главным демократическим институтом в нашей стране. Мог, но, к сожалению, не стал. С тех пор прошло много времени, но об этой исторически доказанной взаимосвязи нельзя забывать ни сегодня, ни в будущем, и надо делать всё возможное, чтобы ошибки раннего периода становления парламентаризма в российской и евразийской истории не повторялись больше никогда.

Уважаемые коллеги, мы не должны забывать, что начиная с 1906 года нынешняя Государственная Дума – десятая. Всего лишь десятая. Не будь более чем семидесятилетнего перерыва, порядковый номер нашего созыва был бы другим. Но мы хорошо знаем, что такой перерыв в деятельности демократических институтов, к сожалению, был, советская власть не признавала ни самой ценности парламентаризма, ни принципа разделения властей. Обладая формально действительно очень широкими полномочиями, Верховный Совет мало на что влиял. А спустя десятилетия, в годы так называемой перестройки первая же попытка превратить Верховный Совет в реальный парламент привела к острейшему политическому кризису, к противостоянию и в конечном итоге к дезинтеграции государства.

Очевидно, что лишь принятие демократической Конституции России открыло дорогу к нормальному развитию политической системы, к возрождению исторической преемственности отечественного парламентаризма, отражённой, кстати, и в названии одной из палат современного парламента – Государственная Дума.

Отмечу, что два десятилетия современной Государственной Думы также насыщены событиями, из которых можно и нужно извлекать уроки. Думаю, что на этом сегодня остановятся мои коллеги, которые имеют богатый парламентский опыт, причём опыт и проб, и ошибок.

Подчеркну лишь одно обстоятельство, которое относится не к урокам, а к безусловным достижениям современного российского парламентариз-

ма, а именно: в течение всех предыдущих пяти созывов Государственная Дума отработала полный срок своих полномочий. Отработала несмотря на два острейших финансово-экономических кризиса – 1998 года и 2008–2009 годов, несмотря на длительное вооружённое противостояние на Северном Кавказе, несмотря на процедуру импичмента президента Бориса Ельцина в 1999 году. Во времена самых острых политических кризисов органы федеральной власти ни разу не оказались в таком противоречии друг с другом, которое стало бы неразрешимым. Вы спросите почему? Уверен: потому, что нам помогали и новая Конституция, и такой принципиально новый для нас институт, как Конституционный Суд, и, надо прямо сказать, политическое здравомыслие, которое стало характерным для основных политических сил, для основных политиков современной России. Сегодня парламентаризм в нашей стране находится на принципиально новом витке своей истории, что в свою очередь доказывает, что суверенная Россия последовательно идёт демократическим курсом, а наша Конституция достаточно сбалансирована, чтобы самые, казалось бы, тупиковые ситуации не заканчивались драматическим образом.

Уважаемые коллеги, 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 нас объединяет. В вопросах политической истории особенно важно обеспечить взаимодействие органов власти, научного сообщества и общественных организаций. Хотел бы информировать вас, что в настоящее время полным ходом идёт подготовка к учреждению Российского исторического общества. Я уверен, что его деятельность поможет всем лучше узнать и наше общее парламентское измерение, парламентское прошлое.

История всего евразийского парламентаризма подтверждает, что его появление вело к модернизации и нормализации общественной жизни, к её 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 растёт. Межпарламентские институты, работающие, кстати, сегодня в Санкт-Петербурге, в том же Таврическом дворце, где работала и дореволюционная Государственная Дума, успели стать полноценными участниками интеграционных процессов на евразийском пространстве, а уже достигнутый уровень сближения наших стран даёт основания обсуждать возможности создания общего парламентского органа. Я предложил моим коллегам, спикерам парламентов государств – участников Единого экономического пространства, запустить новый механизм – создать рабочую группу, которая разработала бы кон-

цепцию и «дорожную карту» перехода от Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС к Евразийской межпарламентской ассамблее, а в перспективе и к полноценному Евразийскому парламенту.

Хотел бы подчеркнуть, что в решении этих задач будет особенно востребована энергия молодёжи. Знаю, что ряд молодых российских депутатов выступают за создание в Государственной Думе межфракционного молодёжного объединения, их диалог с коллегами на евразийском пространстве видится одним из важнейших направлений его будущей работы.

Я очень рассчитываю, что названные мной и многие другие темы сегодня будут обсуждены как во время пленарного заседания, так и в секционных дискуссиях. Хотел бы пожелать всем вам плодотворно поработать. Надеюсь также, что мы сможем выйти на подготовку резолюции нашего международного «круглого стола», просил бы вас по возможности дать предложения по тексту резолюции.

Благодарю вас за внимание.

Уважаемые коллеги, я предоставляю слово желающим выступить на пленарном заседании, и первое слово – лидерам думских фракций.

Заместитель Председателя Государственной Думы, руководитель фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе Воробьёв Андрей Юрьевич.

Воробьёв А. Ю. Сегодня очень представительный состав, здесь присутствуют признанные, уважаемые в нашей стране люди – государственные деятели, политики, политологи, историки, гости из стран СНГ. Мы обсуждаем весьма чувствительные и важные для каждого, кто желает быть свободным и жить в демократическом государстве, темы. Всех в этом зале объединяет то, что мы родились в великой и очень могущественной стране. Но у этой страны был один достаточно серьёзный изъян – мы жили в несвободной стране.

Мы сегодня обсуждаем тему парламентаризма, который я понимаю как символ свободы и демократии, и то, что развитие этого института, то, что наши попытки и желание развивать культуру парламентаризма востребованы и необходимы, я думаю, не вызывает ни у кого никаких сомнений. Перед нами сегодня стоят амбициозные задачи. В России заканчивается большой политический сезон: новый парламент, новый президент, новое правительство. И здесь, конечно, важное место будут занимать взаимоотношения парламента и правительства, от того, насколько они будут эффективными, зависит изменение качества нашей жизни. И Владимир Владимирович Путин, и Дмитрий Анатольевич Медведев настраивают нас на открытую, принципиальную работу. Я думаю, что от такого взаимодействия российского парламента, российского правительства, всех органов власти мы будем только выигрывать.

Поддерживая выступление Сергея Евгеньевича Нарышкина, мы выступаем за интеграцию, и было бы очень приятно, если бы наши идеи находили поддержку. Я думаю, что в ближайшей перспективе мы сможем наладить такой конструктивный диалог и подобные встречи станут традиционными, мы будем обсуждать принципиальные, интересные и, самое главное, полезные для наших стран вопросы.

Нарышкин С. Е. Иван Иванович Мельников, Первый заместитель Председателя Государственной Думы.

Мельников И. И. В своём выступлении Сергей Евгеньевич Нарышкин поставил вопрос: что такое полноценный парламент? Выскажу на этот счёт некоторые суждения.

Для любого парламента важно обеспечить истинно народное представительство, знать и точно отражать в законодательной работе настроения в обществе. И очень важно, чтобы парламент стал независимым интеллектуальным центром. Мы живём в информационном обществе, есть все возможности, в том числе технические, чтобы учитывать весь спектр народных голосов: это и социологические опросы, и мнения средств массовой информации, и дискуссии в Интернете, и решения общественных организаций и профсоюзов – всё в совокупности. Это сложная работа, но это и есть наша работа, это магистральный путь для повышения авторитета парламента. Нельзя забывать и о важности привлечения научного анализа. Голос учёных – это не политика, это всегда голос выверенных аргументов и здравого смысла.

Одновременно парламент должен стать понятным и открытым для общества. Ненормально, когда принимаются законы, суть которых доходит до людей только тогда, когда они вступают в силу. Нужно откровенно говорить и обо всех плюсах, и обо всех рисках, которые несёт тот или иной закон. И нужны механизмы постоянного народного контроля за нашей деятельностью. С правовой точки зрения это вроде бы не нужно – мы сами представители народа, а вот с моральной точки зрения это очень актуально: только такой независимый парламент на равных с другими центрами власти может участвовать в формировании государственной повестки дня и занимать свою, не продиктованную никем позицию.

И ещё одну тему хочу затронуть – тему интеграции на пространстве СНГ. В этом важном и выгодном для наших народов процессе методы парламентской дипломатии являются, на наш взгляд, наиболее перспективными. На это я предложил бы посмотреть с учётом глобальных процессов и наших общих геополитических интересов. В мире усиливаются тенденции к многополярности. Краткий по историческим меркам период однополярного мира при безраздельном доминировании США постепенно завершается, на мировую арену вышли новые глобальные центры силы, всё

большой 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 своё парламентское измерение – они скреплены межпарламентскими структурами.

Опыт взаимодействия между участниками названных межгосударственных объединений по парламентской линии – это наша 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 наших стран успешно работали вместе и в царской Думе, и в Верховном Совете СССР, нас не надо учить 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. Чтобы сделать это движение плановым, прозрачным, понятным гражданам, правильно предлагается разработать «дорожную карту» наших дальнейших действий в этом направлении. Нам представляется, что фундаментальная задача состоит в том, чтобы обсуждаемое евразийское объединение позволило нашим странам сообща парировать жёсткие вызовы, вытекающие из противоречивого процесса глобализации, сыграть весомую роль в формировании и становлении грядущего многополярного мира.

Нарышкин С. Е. Владимир Вольфович Жириновский, руководитель фракции ЛДПР в Государственной Думе.

Жириновский В. В. История творится буквально на наших глазах, в последние 20 лет развития парламентаризма в России. Дилемма «сильный президент или сильный парламент» всегда актуальна, и в том, и в другом случае существует опасность принятия неправильного решения: опасно, когда судьба государства находится в руках одного человека, но мы знаем и о решениях некоторых парламентов мира, которые привели к пагубным последствиям.

Тенденции последних десятилетий отчётливо демонстрируют: Европа пошла по пути ещё более тесного объединения, и в этом большую роль сыграли парламенты европейских стран, а наши последние советские парламенты, напротив, провозгласили независимость, и это привело к рас-

членению огромного прекрасного государства – СССР. Роль парламентов в этом случае очевидна. Из чего они исходили? Наверное, цели преследовали благие, но в результате мы имеем в основном убытки. А почему? Потому что путь был выбран ошибочный, ибо в мире идёт консолидация ресурсов и территорий, а мы, наоборот, их разъединили и проиграли все вместе. Сегодня это стало понятным, но для этого потребовалось 20 лет. И вот тут возникает вопрос ответственности депутатов: это очень хорошо – пройти выборы, прийти в парламент, голосовать, но потом, после принятия каких-то решений, может погибнуть огромное число людей. Мы возлагаем вину на отдельных руководителей отдельных стран, которые развязывали вооружённые конфликты и даже мировые войны, их судят – был Нюрнбергский процесс, другие трибуналы, а вклад депутатского корпуса мы не замечаем, хотя он иногда весьма значителен. Если бы демократия у нас была более развита, то и событий 1991 года не было, шло бы более-менее спокойное развитие страны.

Сегодня мы должны ориентироваться всё-таки на увеличение роли парламента. Пусть будет и то, и другое – и сильный глава государства, и сильный парламент, но сделать сильным парламент без наделения его правом формировать правительство очень трудно. Надо стараться, чтобы в стране сохранялась многопартийность, однопартийность неминуемо приведёт к кризису, её надо исключить из политической жизни. Необходима также коалиция парламентского большинства, потому что, если даже в многопартийном парламенте постоянно преобладает какая-то одна партия, это тоже мешает развитию. Идеальный вариант – это когда в многопартийном парламенте парламентское большинство обеспечивают минимум две партии. Термины «правящая партия» и «оппозиционная партия» – это весьма условные понятия, нам нужны партии как дополнительный источник информации. Все многопартийные демократии выстояли и укрепили свои государства, все однопартийные государства, даже если там и были элементы демократии, рухнули, с кровью, на наших глазах – мы видим Ливию, видим Египет, идёт агония Сирии. Это результат отсутствия большой демократии, многопартийности. Нам необходимо сделать вывод; если мы не смогли, не успели сделать его в 1991 году, нужно сделать это сейчас.

Современный парламент – это прежде всего научное обоснование законов. Посмотрите, на развитие самолётостроения работает огромное количество конструкторских бюро, задействованы сотни тысяч учёных, инженеров. Парламент может быстро и бездумно принять закон, а последствия будут отрицательные, потому что закон плохой, неподготовленный. Можно сказать, что, как и полёты на авиалайнере, законы затрагивают судьбы людей, причём миллионов людей. И нужно брать не количеством, а качеством, нам не нужно много плохих законов, которые не работают. Мы все

радуемся – приняли сто законов, а к каким последствиям это привело? Двести поправок! Нам нужны законы прямого действия, такие как Уголовный, Налоговый, Гражданский кодексы и так далее. Если принимаются рыхлые законы, а потом к ним – подзаконные акты, это только вносит путаницу, все бегают по судам. Такая демократия приводит иной раз к серьёзным отрицательным последствиям, поэтому путь наш, конечно, к прямой демократии. Интернет войдёт в каждый дом, и страна будет знать, каких законов ожидают наши граждане, чего они хотят. Парламент будет сохраняться, как и институт президентства. Может быть, в отдалённой перспективе станет возможным избрание главы государства на заседании парламента, поскольку именно этот институт власти будет связан со всеми гражданами прямой демократией.

Нарышкин С. Е. Владимир Николаевич Плигин, председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Плигин В. Н. В памяти наших народов не только опыт совместной жизни, единого хозяйства, общей многообразной светской культуры на протяжении нескольких столетий, мы имеем опыт жизни в стране, которая совместными усилиями всех наших народов стала сверхдержавой, играла определяющую роль в судьбах мирового сообщества. Очевидно, что эта роль налагала особую ответственность, диктовала особый способ развития государственности, экономики, социальной жизни. Нагрузка ответственности порой становилась перегрузкой, и не только для государственных институтов, но и для граждан.

Но была и другая сторона медали – те колоссальные возможности, которые открывал для наших народов статус государства, ставшего одним из лидеров в мировой политике, экономике. Речь прежде всего, конечно же, идёт о возможностях для развития всех нас и каждого из нас, о наращивании научно-производственного потенциала, об осуществлении колоссальных по размеру проектов, которым нет аналогов и сегодня, о дерзком прорыве в области массового образования, о подъёме в сфере культуры, особенно удивительных в тех регионах бывшего СССР, которые когда-то называли национальными окраинами. Возможно было бы это всё вне Советского Союза? Пусть на этот вопрос каждый ответит сам. И никогда, особенно подчеркну, окраинные территории царской России и потом СССР не были колониями.

Есть ещё один очень важный фактор, который я назвал бы стабильностью развития. Статус Российской Империи, потом СССР как сверхдержавы гарантировал стабильность не только экономике, территориям и национальным группам, но и в не меньшей степени элитам наших государств. Социальные лифты для национальных элит работали именно благодаря

мощи единения. Полузабытое сегодня чувство уверенности в завтрашнем дне гарантировалось тогда всей мощью государственной власти, защищавшей от внешних и внутренних угроз, от разного рода потрясений. Этим элитам предлагался только один способ развития – устойчивая эволюция. И это в памяти наших народов.

О сегодняшней реальности мы уже немного говорили. Современный мир радикально изменился, но в чём-то остался прежним: в нём по-прежнему первую скрипку играют лишь наиболее сильные геополитические субъекты. Быть таким субъектом или не быть – это если не условие выживания, то хотя бы условие приемлемого развития. Соответственно, где нас, собственно, ждут, где нас ждут как равных? Где нам предложат правила, соответствующие нашим принципам жизни и духовным стремлениям, нашим высоким ожиданиям? Я думаю, что мы, каждый на собственном опыте, на примере самостоятельных государств убедились в том, что плата, которую требуют от нас, может быть непомерно высокой, более того, грозит нам саморазрушением, если не в материальном, физическом, то в морально-психологическом и духовно-нравственном смысле. Дилемма: быть в мировом центре или стать мировой периферией, совсем скатиться на обочину – увы, такова действительно реальность наших дней.

Кстати, хотел бы обратить внимание на то, что свежа история суверенных элит целого ряда стран, которые были объявлены нелегитимными в своих собственных странах. В этом плане мы, конечно же, выбираем для себя лучшее будущее, и наши парламентские институты – это один из важнейших инструментов продвижения к этим целям.

Парламентам самостоятельных государств предстоит выработать формулы взаимного усиления авторитета и политического влияния на основе принципов согласованной политики. На этом пути предстоит решить много практических задач, и едва ли не главная задача – гармонизация правовых полей наших государств. Конституционно-правовые акты, законы следующего уровня должны не только защищать национальные суверенные права граждан каждого государства, но одновременно не противоречить международному праву и предоставлять всем субъектам права в своих государствах возможности для успешного развития.

Также назрела необходимость действовать в направлении формирования некой совместной судебной системы, поскольку именно институты суда способны защищать права субъектов внутри объединения, обеспечить защиту прав самого объединения перед конкурентами на мировой арене. Если этого не произойдёт, будет, скажем так, побег из юрисдикции.

В кратчайшие сроки необходимо образовать научно-аналитический центр изучения и практической организации сотрудничества институтов гражданского общества наших стран. В этой части парламенты должны

сыграть определяющую роль и способствовать развитию этих институтов. У нас есть шанс не только преодолеть сегодняшние трудности, но и заложить надёжную основу для решения проблем завтрашних, для этого нужно действовать согласованно и совместно.

Сергей Евгеньевич обратил внимание на такой важнейший аспект, как создание исторической ассоциации – Российского исторического общества. Мне представляется, что нам нужно всем вместе восстановить свою реальную историю, потому что в настоящее время эту историю пишут вместо нас и пишут за нас.

Нарышкин С. Е. Ефим Иосифович Пивовар, ректор Российского государственного гуманитарного университета, заведующий кафедрой истории стран ближнего зарубежья Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Пивовар Е. И. В докладе вы, глубокоуважаемый Сергей Евгеньевич, отметили значение нашего собрания в связи с Годом российской истории. Считаю, что обращение Государственной Думы к этой теме – это уже начало реализации задач, которые стоят перед обществом в Год российской истории: в современных условиях представить взаимосвязь и взаимодействие истории российского парламентаризма и того, что предстоит сейчас российским парламентариям, учитывая и двадцатилетний опыт парламентаризма на постсоветском пространстве.

Конечно, нельзя думать, что историки в советское время не изучали или были лишены возможности рассматривать деятельность Государственной Думы. Я и сам, будучи студентом, писал доклады по истории Третьей Государственной Думы на основе стенографических отчётов её заседаний. Но вот современный подход показывает (и это также было отмечено в докладе Сергея Евгеньевича Нарышкина) не только взаимосвязь с современностью, не только существенную эволюцию взглядов, но и ценность того, что было предложено российскому обществу в начале XX века. Я думаю, что мы находимся на пороге более пристального изучения и того опыта парламентаризма на постсоветском пространстве, который был представлен в последнее двадцатилетие.

За эти годы выросло целое поколение, к нам в вуз поступают люди, которые родились в 1991 году и позже, они уже защищают дипломные работы, это новое поколение. Наша кафедра начинала свою деятельность в 1994 году с подготовки документальных сборников, касающихся первых парламентских выборов в Казахстане, парламентских выборов на Украине и президентских выборов на Украине. Мы на этом материале учили своих студентов анализировать данную проблематику. На Украине, например, состоялось уже шесть парламентских выборов, и парламентарии, принимавшие участие в работе Верховной Рады в течение шести созывов,

накопили огромный опыт законотворческой деятельности. Конечно, по-разному можно относиться к специфичности политического пространства Украины, к особенностям политической жизни этой страны, но нельзя не признать, что в плане развития парламентаризма Украина имеет свои очень серьёзные достижения.

В этом году прошли шестые по счёту парламентские выборы и в Казахстане, в результате которых был сформирован новый, многопартийный парламент. И нам также необходимо проанализировать опыт становления и развития структур законодательной власти в этой стране, нашем главном евразийском союзнике, самым подробным образом изучить работу парламентариев, тем более что в Казахстане сейчас продолжается политическая реформа, направленная на усиление роли органов представительной власти, в том числе и в плане контроля за исполнительной властью. Это тоже уникальный опыт, который нам необходимо учитывать в условиях, когда происходит заметная активизация контактов между законодателями России, Казахстана и Белоруссии, речь идёт уже о создании полноценного Евразийского парламента.

Парламент Азербайджана имеет свою 95-летнюю историю, и наши азербайджанские коллеги говорят об уникальном историческом опыте азербайджанского парламентаризма, который также необходимо изучать не только из чисто научного интереса, но и имея в виду практические цели.

О чём идёт речь? На пространстве Содружества развиваются общие тенденции как с точки зрения взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти, так и с точки зрения процесса партийного строительства. Каждая страна имеет свою специфику, имеет определённые достижения, имеет свои корни парламентаризма, но не хватает системности в изучении и осмыслении этих вопросов, а ведь это необходимо в том числе и для того, чтобы не допускать ошибок в процессе строительства Евразийского парламента.

Должна ли этим вопросом заниматься одна структура или должно быть несколько научных центров – этот вопрос нуждается в дополнительном осмыслении. В РГГУ, на кафедре стран постсоветского зарубежья, такая работа ведётся. Конечно, для того, чтобы результаты этой работы были более значимыми, необходима научная интеграция, нужно не только взаимодействовать с российским экспертным сообществом, но и активно привлекать наших коллег из других стран СНГ. Необходимо также и содействие со стороны интеграционных структур, например Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. И эту работу нужно вести на очень серьёзном уровне. Это представляет интерес и для перспектив и планов, о которых сегодня уже говорилось, я имею в виду Евразийский парламент как важную цель этого процесса. В этой

связи мы должны очень серьёзно изучить и достижения Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Есть и достижения на двусторонней основе. Нельзя сбрасывать со счетов и опыт Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, который тоже имеет позитивное значение. Всё это надо изучать с точки зрения поэтапного превращения Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС в новое качество, и надеюсь, что к середине этого десятилетия мы сможем говорить о формировании Евразийского парламента.

Когда мы готовили первые работы по проблемам интеграции на постсоветском пространстве, ряд исследователей рассматривали эти планы как какие-то полуутопии, – всё, казалось, шло совершенно в другом направлении. Но вот мы наблюдаем реальные интеграционные процессы, которые нас очень радуют и которые вселяют надежду на то, что процесс экономической интеграции, а также гуманитарной интеграции будет иметь значительные результаты.

Нарышкин С. Е. Михаил Иосифович Кротов, советник Председателя Государственной Думы, до недавнего времени трудился на посту Генерального секретаря Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

Кротов М. И. Хочу обратить внимание на то, что деятельность Государственной Думы, которая начала работать 106 лет назад, – это общая история не только евразийских парламентов, но и европейского парламентаризма в целом. Например, такая значимая общечеловеческая, общеевропейская ценность, как отмена смертной казни, была провозглашена в стенах Государственной Думы на 77 лет раньше, чем в Совете Европы (Протокол № 6 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод относительно отмены смертной казни, город Страсбург, 28 апреля 1983 года). Важно, что Государственный Совет не наложил вето на закон об отмене смертной казни, принятый в июне 1906 года Первой Государственной Думой. Это было вызвано тем, что Государственный Совет в тот период наполовину избирался, и там были такие демократически настроенные члены, как академик В. И. Вернадский. В тех условиях император вынужден был или подписать этот закон, или распустить Государственную Думу. Он выбрал последнее с учётом, конечно, и других её демократических решений.

Нельзя забывать и того, что под влиянием Первой Государственной Думы в июне 1906 года на части территории Российской Империи (ныне – Финляндия, Ленинградская область и Республика Карелия Российской Федерации) впервые в Европе, одновременно с Норвегией, женщины получили равные с мужчинами избирательные права. С учётом этого опыта в Государственную Думу третьего созыва был внесён законопроект о предоставлении женщинам избирательных прав наряду с мужчинами на всей территории Российской Империи.

Двадцатилетний опыт межпарламентского сотрудничества, накопленный в рамках Содружества Независимых Государств, несмотря на всю его важность, – это всё-таки опыт парламентского измерения неглубокой интеграции. Какая задача стояла перед Межпарламентской Ассамблеей государств – участников СНГ в 90-х годах – гармонизировать и сближать национальные законодательства? Нечего было сближать: во всех странах СНГ тогда было одинаковое советское право, важно было не разбежаться совсем при переходе к демократическому и рыночному законодательству. Согласованному проведению правовых реформ в наших странах способствовали модельные типовые законы, принятые Межпарламентской Ассамблеей СНГ. Разработка на их основе национальных законов во многом позволила сохранить предпосылки для возрождения общего правового пространства в Содружестве.

На современном историческом этапе, когда президентами трёх стран – Белоруссии, Казахстана и России – взят курс на создание Евразийского экономического союза, что предполагает всестороннюю гармонизацию национальных законодательств, вплоть до их унификации в базовых сферах правоотношений, появились условия для развития парламентского измерения нового типа – международного парламента. Председатель Государственной Думы С. Е. Нарышкин на ряде форумов выступил с инициативой создания Евразийского парламента и как промежуточной структуры – Евразийской межпарламентской ассамблеи. Отмечу, что о последней как о будущем наднациональном парламентском органе «тройки» писал Президент Казахстана Н. А. Назарбаев. Евразийский парламента – это новое качество нашего межпарламентского сотрудничества, он придаст необратимый характер евразийской экономической интеграции. И важно, что инициатива по созданию парламентского органа Евразийского экономического союза не спущена откуда-то сверху парламентариям Белоруссии, Казахстана и России, – они сами разработают необходимую документацию, проекты по созданию своего будущего международного парламентского органа, представив их на рассмотрение главам государств. Свой вклад в эту работу внесёт и экспертное сообщество наших государств.

Считаю, что в решениях нашего «круглого стола» надо обязательно записать: способствовать организации широкого общественного обсуждения практических задач в сфере интеграции на евразийском пространстве.

Нарышкин С. Е. Александр Сергеевич Судьин, заместитель Председателя Сената Парламента Республики Казахстан.

Судьин А. С. Создание и работа Первой Государственной Думы стали знаковыми событиями не только для России, но и для многих государств и народов, которые были в составе Российской Империи. Обращение к истокам становления и укрепления парламентаризма на евразийском простран-

стве, формирования его исторических традиций является необходимым условием осмысления современной тенденции развития законодательства, повышения роли парламентов в решении глобальных и региональных проблем. В этом смысле достояние парламентов стран Содружества на сегодня является общим историческим наследием наших народов.

Следует отметить, что история развития казахстанского парламентаризма в определённой мере перекликается с практикой становления и укрепления российского парламентаризма. В первых тюркских, а особенно казахских государствах наиболее важные вопросы внутренней и внешней политики решались на всенародных собраниях, так называемых курултаях. Прочной основой формирования современной парламентской демократии в России также стала многовековая история народного представительства. Как известно, в Первую Государственную Думу, явившуюся важным фактором политического развития Российской Империи, были избраны яркие представители разных народов. В её деятельности приняли участие и казахские депутаты: А. Биримжанов, С. Жантореев, А. Калменов, Д. Ноян-Тудутов, Ш. Косшигулов, А. Букейханов. И надо отметить, что депутаты, которые были в первых Государственных Думах, представляя и отстаивая интересы казахского народа, в дальнейшем стали видными политическими и государственными деятелями, генераторами демократических идей, положенных в основу казахстанской государственности.

Весь долгий исторический путь казахстанского народа был непрерывающимся процессом развития демократических идей, оформленных в годы независимости в современный институт парламентаризма. Сегодня интеграция казахстанского парламентаризма в мировое сообщество является закономерным следствием выбора Казахстаном демократического пути развития.

Помимо многосторонних парламентских связей, в нашу практику введено создание двусторонних структур, которые занимаются решением вопросов, возникающих между различными государствами, и среди них я хочу отметить активную работу межпарламентской группы по сотрудничеству между казахстанским Мажилисом и Государственной Думой. Очень тесные контакты в последнее время налажены между Сенатом и Советом Федерации.

Важнейшим органом, укрепляющим сотрудничество государств на территории СНГ, является Межпарламентская Ассамблея. Кстати, мне очень приятно отметить, что именно Верховный Совет Казахстана стал одним из инициаторов создания этой структуры, которая была образована 27 марта 1992 года в городе Алма-Ате. Время показало, что решение об образовании этого органа оказалось своевременным и плодотворным, Межпарламентская Ассамблея сегодня прочно заняла ведущее место в системе органов СНГ.

27 марта текущего года состоялось юбилейное заседание Совета МПА СНГ, и в приветствии к участникам мероприятия – а оно прошло именно в том зале, где 20 лет назад было подписано соглашение об учреждении организации, – Президент Казахстана Нурсултан Абишевич Назарбаев подчеркнул: «Как инициатор идеи евразийской интеграции, я высоко ценю деятельность Ассамблеи, способствующую укреплению объединительно-го потенциала наших государств, развитию межпарламентского диалога по всей Евразии».

Надо отметить, что именно опыт СНГ позволил запустить многоуровневую интеграцию на постсоветском пространстве, создать такие востребованные сегодня форматы, как ОДКБ и её Парламентская Ассамблея, ЕврАзЭС с аналогичной межпарламентской структурой. В рамках ЕврАзЭС запущены такие прорывные проекты, как Таможенный союз Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации и Единое экономическое пространство.

Своевременному обеспечению законодательных основ интеграции способствовало и то, что на основе документов, разработанных парламентами стран – участниц МПА СНГ и ЕврАзЭС, максимально были сближены законодательства стран. Я думаю, что в дальнейшем это нам очень поможет.

Следующий этап в области интеграции – это создание Евразийского экономического союза. Это является новым этапом интеграции на пространстве Евразии, и этот процесс будет продолжаться, что ставит перед парламентами наших стран новые задачи в сфере нормотворчества. Я хочу напомнить в связи с этим, что до 1 января 2015 года планируется завершить кодификацию международных договоров, составляющих нормативно-правовую базу как Таможенного союза, так и Единого экономического пространства.

Надо отметить, что к этому времени, я думаю, будут определены роль и место парламентской составляющей в процессах интеграции на территории Евразийского союза. Безусловно, экономическое и социальное наполнение евразийского проекта во многом будет зависеть от включения в интеграционный процесс парламентского компонента.

В то же время укрепление механизмов сотрудничества в рамках создания Евразийского союза потребует от наших парламентов поисков новых форм межпарламентского взаимодействия, и опыт в этом плане у нас накоплен достаточный. Сегодня уже говорилось о создании Евразийского парламента. Следует подчеркнуть, что общий парламент должен быть создан при условии безусловной общественной поддержки внутри стран и что независимость и самостоятельность стран, входящих в него, будут незыблемы.

Думается, что солидный срок существования парламентаризма в наших странах позволяет уже сегодня с уверенностью утверждать, что мы можем

не только учиться, но и показывать миру собственные результаты достигнутого. Главное – не забывать о нашей общей истории, действовать сообща и укреплять взаимовыгодное межгосударственное и межпарламентское сотрудничество на всех уровнях, это позволит нашим парламентам объединить свои усилия в развитии Евразийского союза как в стратегическом, так и в политическом и в экономическом смыслах.

В заключение я хотел бы поддержать предложения, которые были сегодня высказаны Сергеем Евгеньевичем. Мне кажется, они заслуживают большого внимания и должны быть включены в сегодняшнюю резолюцию.

Нарышкин С. Е. Александр Порфирьевич Торшин, Первый заместитель Председателя Совета Федерации.

Торшин А. П. Позвольте приветствовать всех вас от имени Председателя Совета Федерации Валентины Ивановны Матвиенко.

Сформированный 106 лет назад первый в России парламент стал одной из самых заметных государственных структур, изменивших природу политического строя Российской Империи. Следует заметить, что у большинства наших граждан словосочетание «первый русский парламент» ассоциируется только с началом работы Государственной Думы. Между тем в апреле 1906 года синхронно с заседаниями Государственной Думы начались заседания обновлённого Государственного Совета. Указом императора Николая II «О переустройстве учреждения Государственного Совета» он был наделён полномочиями, в целом соответствующими традиционным функциям верхних палат парламентов. По роду и характеру формирования он также являлся государственным органом национального представительства. Наконец, Государственный Совет был признан мировым парламентским сообществом в качестве полноправной верхней палаты российского парламента.

В настоящее время на евразийском пространстве ускоренными темпами идут интеграционные процессы, речь идёт о всеобъемлющей интеграции не только в экономической, но и в социальной, культурной, образовательной сферах, а также в области безопасности. Эти процессы предполагают формирование единой правовой системы, создание соответствующих законодательных органов, о чём говорил Сергей Евгеньевич Нарышкин. Но, думаю, не только это. Одним из наиболее важных институтов интеграции мог бы стать Евразийский суд по правам человека. Суд Евразийского экономического сообщества хозяйствующих субъектов по спорам в рамках Таможенного союза – по сути, арбитражный суд – уже начал действовать. Напомню, что некоторое время назад была высказана идея создания суда по правам человека на евразийском пространстве – органа, который по компетенции напоминал бы Европейский суд по правам человека, только у нас появится возможность создать такой суд с более совершенной правовой ба-

зой. Ничуть не умаляя значения ЕСПЧ, хочу сказать, что при формировании суда евразийского пространства мы смогли бы учесть все те недостатки, которые накопились за время деятельности ЕСПЧ, и сделать правосудие ещё более доступным. Во-первых, этот суд мог бы работать не вместо ЕСПЧ, а наряду с ним, – не на все государства евразийского пространства распространяется юрисдикция ЕСПЧ, есть страны, в которых невозможно обратиться в этот суд. Во-вторых, мы смогли бы достичь относительно большей доступности правосудия для граждан. За счёт чего? Первое – за счёт географической близости, второе – благодаря безвизовому режиму в рамках Евразийского союза, отсутствию языкового барьера и, как следствие, минимизации расходов гражданского населения. Мне кажется, над этой идеей стоит подумать, тем более что в рамках СНГ Комиссия по правам человека, имеющая судебные функции, была создана ещё в прошлом веке и соответствующие документы были приняты рядом стран и даже ратифицированы. Но всё это пока в перспективе, в планах на будущее, хотя, я думаю, перспектива совершенно реальная.

Из того, что уже достигнуто, хотелось бы отметить, что за рекордные по историческим меркам 20 лет на постсоветском пространстве созданы и доказали свою эффективность ряд парламентских структур: МПА СНГ, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России, Межпарламентская Ассамблея Евразийского экономического сообщества. Хотелось бы отдельно сказать о значительном вкладе в развитие парламентаризма на евразийском пространстве Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, которую возглавляет Председатель Совета Федерации Валентина Ивановна Матвиенко.

Полагаю, что сегодняшняя дискуссия о дальнейшей судьбе парламентаризма на евразийском пространстве станет важным шагом к осмыслению уроков нашей общей истории и их влияния на современную политическую систему.

Нарышкин С. Е. Кстати, ещё раз об исторических уроках. Сегодня уже говорилось о том, что более века назад Государственный Совет поставил барьер на пути принятия важных законодательных инициатив, генерированных и одобренных Государственной Думой. Исторические ошибки повторять не следует.

Виктор Александрович Гуминский, заместитель Председателя Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь.

Гуминский В. А. Позвольте выразить признательность за предоставленную возможность высказаться по обсуждаемой проблематике.

Жизнь показывает, что наиболее органичными и устойчивыми являются те интеграционные объединения, где интересы народов и воля национальных элит подкреплены глубокими историческими и цивилизацион-

ными основаниями. Это справедливо, например, для Европейского союза, народы которого имеют многовековой опыт формирования суперэтнической идентичности. Полагаю, что это относится и к нашим странам. Мы столетия существовали как единое экономическое и политическое целое, но, что более важно, при становлении нашей уникальной общности взаимный учёт интересов и правовые инструменты играли бóльшую роль, чем фактор силы, – достаточно вспомнить хотя бы Переяславскую раду или Георгиевский трактат, – и это выгодно отличает Евразийский регион от той же Европы, в центре которой ещё в XX веке проходил водораздел, обернувшийся для человечества двумя мировыми войнами.

История становления парламентаризма на евразийском пространстве полна примеров позитивного влияния и взаимного обогащения. Говоря, например, о Беларуси и России, можно вспомнить общие истоки Новгородского и Полоцкого вече. Статуты Великого княжества Литовского восходят к «Русской правде» Ярославичей, в свою очередь влияние этих статутов прослеживается в нормах Соборного уложения 1649 года. Думаю, подобные факты могут привести и другие участники «круглого стола». Нельзя, конечно, не вспомнить об уникальном опыте Государственной Думы Российской Империи, в работе которой участвовали представители многих народов, населявших огромную страну. Кстати, в составе Первой Думы каждый двенадцатый депутат был белорусом.

Нас очень многое объединяло и объединяет. Именно поэтому в момент распада СССР между нашими странами не пролегла непреодолимая пропасть, а сегодня центробежные тенденции на постсоветском пространстве всё больше уступают место интеграционным процессам. И нельзя не отметить как позитивный факт, что Беларусь и Россия дальше всех продвинулись по этому пути, созидавая Союзное государство.

Активную роль в этих процессах играют парламентарии. Парламентское Собрание Союза Беларуси и России внесло значимый вклад в формирование правовых основ вначале Сообщества Беларуси и России, а затем Союза и Союзного государства. Законодательно обеспечено равенство прав для белорусов и россиян в области образования, в социальной сфере, урегулированы вопросы оказания медицинской помощи. За последние 10 лет бюджет Союзного государства вырос вдвое. Успешно реализуются десятки совместных программ в самых разных сферах – научной, производственной, социальной, культурной, военно-технической.

Очевидные преимущества, которые получают народы Беларуси и России, убедительно свидетельствуют о верности принятых решений и перспективности интеграции. Нельзя не признать и то, что наши достижения стали одним из факторов активизации интеграционных процессов на постсоветском пространстве. Напомню, что уровень унификации таможенных

тарифов между Беларусью и Россией – свыше 90 процентов – позволил в форсированном режиме унифицировать национальное законодательство и выйти на формирование Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России. Союзный опыт был использован и при создании Единого экономического пространства.

Сегодня эти интеграционные объединения в экономическом плане являются наиболее продвинутыми и открывают хорошие возможности для повышения уровня жизни наших народов уже в ближайшей перспективе. Чтобы решить эту задачу, мы впервые в постсоветской истории вышли на создание наднационального органа – Евразийской экономической комиссии.

Реальное обеспечение прав граждан в Союзном государстве, экономическое сближение в рамках Таможенного союза и ЕЭП, подписание Договора о зоне свободной торговли и другие значимые шаги на пространстве Содружества Независимых Государств убедительно свидетельствуют: альтернативы интеграции нет. Поэтому так актуально сегодня звучит предложение о выходе на новый уровень межпарламентского взаимодействия. Мы поддерживаем идею Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации уважаемого Сергея Евгеньевича Нарышкина о создании рабочей группы для выработки позиции по будущему парламентскому измерению Евразийского экономического союза и этапам его формирования и готовы активно участвовать в этом процессе. Полагаю, что эта группа должна в максимальной степени учесть мировой опыт строительства наднациональных парламентских структур, включая, например, деятельность Европарламента, а также особенности становления парламентаризма на постсоветском пространстве.

Уверен, в этой работе особо будет востребован опыт Парламентского Собрания Союза Беларуси и России. При всех трудностях, неизбежных в таком сложном процессе, как союзное строительство, депутатов Парламентского Собрания – и белорусов, и россиян – всегда отличало стремление максимально содействовать реализации выработанной лидерами наших государств стратегии, выражающей волю двух братских народов к единению. Если принципы, на которых ведётся наша работа в союзном парламенте, сложившиеся традиции равноправного, взаимоуважительного диалога сохранятся и получат дальнейшее развитие в деятельности Евразийского парламента, он сможет достойно выполнить возлагаемую на него миссию.

Устранение преград на пути свободного перемещения рабочей силы, товаров и услуг, финансовых потоков вовсе не означает стирания национальных особенностей, уникальных черт наших народов, размывания суверенитетов, и здесь наша общая задача – парламентскими методами всемерно

содействовать сохранению и развитию культурного, духовного, этнического разнообразия, существующего на евразийском пространстве. Ведь на любом уровне бытия, в том числе в политической сфере, именно сложность и многообразие являются непреложным условием прогрессивного развития. Такие разные, только вместе мы сможем обеспечить устойчивость нашего сообщества и создать прообраз мощного геополитического центра, с которым будут считаться другие страны и с которым будет выгодно выстраивать партнёрские отношения.

Нарышкин С. Е. Спасибо за поддержку наших, собственно, общих предложений в части, касающейся евразийской интеграции и парламентского измерения евразийской интеграции.

Сергей Николаевич Лебедев, Председатель Исполнительного комитета – исполнительный секретарь Содружества Независимых Государств.

Лебедев С. Н. Я искренне благодарен руководству Государственной Думы за приглашение выступить на заседании «круглого стола» и расцениваю это приглашение как признание значимости роли Содружества Независимых Государств в системе современных международных отношений.

Начало работы 106 лет назад российской Государственной Думы первого созыва, вне сомнения, стало ключевым событием для становления и последующего развития парламентаризма на евразийском пространстве, ведь в составе депутатов Первой Думы были не только представители общественных сословий, но и представители народов и национальностей дореволюционной России, о чём уже говорил сегодня представитель Казахстана.

Не будет преувеличением утверждение, что и в сложный период после распада Советского Союза демократические традиции, заложенные Первой Думой, явились одной из исторических предпосылок сохранения дружественных связей между народами наших стран. Важно, что на этапе глобальных перемен в 90-е годы национальные парламенты бывших советских республик не замкнулись в границах своих стран, а, наоборот, желая сохранить исторические связи, в марте 1992 года образовали Межпарламентскую Ассамблею государств – участников СНГ.

Хочу сказать, что специфика СНГ, не имеющего органов с наднациональными полномочиями и не налагающего на участников жёстких обязанностей, как раз предопределила важность широкомасштабного парламентского взаимодействия. Хотел бы отметить весомый вклад парламентариев стран СНГ в формирование и наращивание правовой базы интеграционных процессов, под эгидой МПА СНГ идёт активная работа по сближению национальных законодательств. И хотя Михаил Иосифович Кротов говорил сегодня, что сближать было нечего, но, к сожалению, мы за прошедшие 20 лет достаточно разошлись в национальных законодательствах, и сейчас возникла необходимость сближения многих законов, которые были при-

няты в последние годы в странах СНГ. Эта работа состоит и в воплощении принимаемых Ассамблеей модельных законодательных актов, и в рекомендациях, отвечающих общим интересам наших стран, и здесь при координирующей роли Совета Межпарламентской Ассамблеи и Исполнительного комитета Содружества налажено конструктивное партнёрство постоянных комиссий и органов отраслевого сотрудничества.

Эта согласованная работа способствовала подписанию в октябре прошлого года Договора о зоне свободной торговли СНГ. Он имеет основополагающее значение для модернизации и торгово-экономического взаимодействия в русле современных подходов и тенденций. Хотел бы обратить внимание на то, что 11 апреля этого года, выступая в Государственной Думе с отчётом правительства, Владимир Владимирович Путин выразил признательность российскому парламенту, который первым ратифицировал этот стратегический документ. И Исполнительный комитет СНГ рассчитывает, что примеру Государственной Думы в ближайшее время последуют парламенты всех государств – участников договора. 19 апреля 2012 года белорусский парламент также ратифицировал этот договор. У нас у всех в памяти призыв Президента Украины 20 декабря 2011 года в Москве синхронизировать и ускорить процесс ратификации Договора о зоне свободной торговли, поэтому я искренне надеюсь, что этот призыв будет услышан, и в первую очередь в Верховной Раде Украины.

Большое значение для межпарламентского взаимодействия на евразийском пространстве имеет деятельность Комитета Государственной Думы по делам СНГ и связям с соотечественниками. Одной из основных задач комитета на пятилетнюю перспективу является как раз законодательное обеспечение процесса евразийской интеграции. Значимым событием стали организованные в 2009 году комитетом по делам СНГ парламентские слушания на тему «Парламентское измерение интеграционных процессов на постсоветском пространстве». Проведение слушаний в преддверии председательства России в СНГ способствовало содержательному наполнению концепции председательства России в Содружестве. Полагаю, что в будущем депутаты Государственной Думы, обсуждая и решая профильные задачи, должны учитывать их интеграционные аспекты, в частности, определять совместно с представителями правительства приоритеты при ратификации и выполнении внутригосударственных процедур по принятым в рамках СНГ документам с учётом их актуальности и значимости.

Как председатель Исполкома СНГ, не могу не сказать, что сейчас, наверное, один из наиболее благоприятных периодов для развития сотрудничества на пространстве Содружества. Заявления лидеров наших стран, принятые на заседании Совета глав государств 3 сентября 2011 года в Душанбе и на неформальной встрече президентов 20 декабря в Москве, однозначно

подтвердили заинтересованность государств-участников в сильном, деятельном и результативном Содружестве.

Хотел бы выразить уверенность, что итоги работы настоящего «круглого стола» будут способствовать повышению роли парламентов стран СНГ в широкомасштабном интеграционном взаимодействии Содружества.

Нарышкин С. Е. И на это вы тоже можете оказать очень существенное и позитивное воздействие.

На всём евразийском пространстве пользуется огромным уважением ректор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова Виктор Антонович Садовничий.

Садовничий В. А. Чтобы глубже понимать суть современного парламентаризма, нужно взглянуть на наше прошлое. Вообще, государственность России и раньше знала разные формы представительных учреждений – это вечевые общинные сходы, боярские думы, земские соборы, казачий круг, и все они по демократизму не уступали европейским парламентам. Парламент в современном понимании возник в России позднее, чем в Западной Европе. Причина была в том, что Россия испытывала более серьёзные внешние угрозы от пришельцев, иногда принадлежавших к иным цивилизациям, чем большинство западноевропейских стран, где войны велись, как правило, конкурирующими группами разных царственных семей, боровшихся за престол. Необходимость мобилизации сил вызвала к жизни тогда в России тягу к централизации: содержание казны в одних руках, собственность в одних руках.

Ещё замечу, что в России отсутствовал тот общественный конфликт, который служил базой для возникновения и зарождения парламентаризма в Западной Европе. XX век – Россия на подъёме и вплотную подошла к созданию парламента. С 1906-го и до революции 1917-го в России были четыре Государственных Думы, каждую из которых возглавлял выпускник Московского университета: Сергей Андреевич Муромцев, Фёдор Александрович Головин, Николай Алексеевич Хомяков и Александр Иванович Гучков.

Нарышкин С. Е. Вы угрожаете?..

Садовничий В. А. Выдающуюся роль в истории России сыграл Сергей Андреевич Муромцев – политик, учёный, педагог, выпускник юридического факультета, и, что очень важно, он преподавал, но не смешивал преподавательскую и политическую деятельность. Министр народного просвещения Делянов говорил о Муромцеве: «Большой учёный, умный, серьёзный, дельный... Жаль вот только, что политические-то идеи у него неподходящие. На лекциях-то, правда, он о них никогда не говорит, да мы-то уж знаем». И вообще он занимал две административные должности – проректор МГУ и Председатель Государственной Думы. Он пытался примирить студентов с администрацией: в то время были радикально настроенные рево-

люционные элементы, были и сторонники репрессивной политики. Примирить эти стороны не удалось, и ему пришлось уйти в отставку. В Думе Муромцев пользовался высоким авторитетом, владел техникой ведения собраний, большое внимание уделял парламентской этике.

Вообще исторически сложилось так, что университет делегировал в парламент своих лучших выпускников и обеспечивал высокий уровень парламентской деятельности всё время. Профессионализм нужен везде – и в парламенте, и в государстве. Интересны слова Екатерины II: «С тех пор как из университета люди вошли в дела, я стала понимать приходящие бумаги». Многое изменилось с тех пор, но неизменным осталась роль образования в качественном развитии и совершенствовании парламентаризма. Верховный Совет СССР: председатели Горбачёв и Лукьянов – выпускники Московского университета; Верховный Совет Российской Федерации: председатель Хасбулатов – выпускник юридического факультета. В Государственной Думе первого созыва (1994 год) выпускником МГУ был каждый десятый депутат, в Государственной Думе шестого созыва (2011 год) 22 выпускника МГУ, в том числе оба первых заместителя – Александр Дмитриевич Жуков и Иван Иванович Мельников, а также руководитель фракции ЛДПР Владимир Вольфович Жириновский.

За последние 15 лет парламент стал мощным фактором стабилизации общества. Развитие парламентаризма в России синхронизируется с развитием парламентаризма именно на постсоветском пространстве, как здесь уже говорили, Сергей Евгеньевич акцентировал на этом внимание: это Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России. Это прекрасные примеры такого сотрудничества. И я уверен, что это всё является фундаментом нового парламента Союзного государства.

Хочу отметить большую роль содружества университетов, они главные площадки сотрудничества на нашем пространстве. В 1992 году была создана Евразийская ассоциация университетов, мне выпала честь её возглавить. Сейчас эта ассоциация объединяет 128 университетов на постсоветском пространстве – это университеты не только России, Белоруссии, Казахстана, Украины, но и Азербайджана и Латвии, Армении и Молдовы, почти всё образование на постсоветском пространстве. Трудно переоценить в этой связи роль филиалов МГУ в Украине, Казахстане, Узбекистане, Азербайджане, Таджикистане: 4 тысячи студентов готовятся в этих странах по программам МГУ и получают его дипломы, это большой ресурс. Обеспечивая единство образовательного пространства, наше сотрудничество решает важнейшую задачу интеграции стран Евразийского региона.

Общность исторических судеб, культурное, языковое пространство народов бывшего советского государства – пока недооценённые ресурсы,

не менее ценные, чем нефть или газ. Именно эти ресурсы препятствуют дальнейшему разобщению, дезинтеграции нашего географического и политического пространства. Я поддерживаю идеи, которые были высказаны Сергеем Евгеньевичем Нарышкиным: нам надо делать новые шаги к сотрудничеству.

Благодарю за внимание.

Нарышкин С. Е. Я, как вы понимаете, произнося свою короткую реплику, пошутил, но мы все отдаём себе отчёт в том, какое влияние оказывает Московский государственный университет на всё евразийское образовательное пространство, а через это – на науку, образование, экономику и даже на политику.

Должность следующего выступающего звучит строго и даже, может быть, угрожающе, на самом деле это очаровательная женщина – Ирина Анатольевна Яровая, председатель Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции.

Яровая И. А. Виктор Антонович Садовничий поднял серьёзную тему, потому что здоровье парламентаризма зависит от хорошего, фундаментального образования. Я хотела бы предложить конкретные вещи.

Говоря об общей истории, наверное, нам есть смысл сегодня в первоочередном порядке предложить выработать комплекс совместных мер по противодействию реабилитации нацизма, тем более что мы с вами встречаемся в преддверии праздника 9 Мая. Не секрет, что сегодня очень часто в различных уголках мира звучат реплики, а иногда мы наблюдаем активные действия с целью переписать историю. Думаю, что наша общая позиция здесь совпадает.

Было бы совершенно правильно, если бы мы объединились и в продвижении русского языка, который сегодня для евразийского пространства является не только языком экономики, но и объединяющим языком культуры. Кроме того, единство культурного пространства и культурный обмен определяют настроения в обществе и мотивацию общества.

Успешность нашей деятельности и достижение цели, которую определил Сергей Евгеньевич Нарышкин, будет во многом зависеть от того, насколько граждане наших стран будут поддерживать национальные парламенты, и думается, что культурный обмен – а парламент мог бы содействовать этому – позволил бы успешно решить эти задачи.

Буквально вчера были теракты в Украине. В вопросах безопасности наши усилия тоже должны быть максимально объединены, и здесь нужно говорить о том, что гармонизация законодательства – это некая сверка часов. В вопросах безопасности никакие меры не могут быть излишними.

Если говорить о национальном законодательстве и о формах развития парламентаризма, то, конечно же, для успешного развития экономических

связей очень важно повышение эффективности государственного управления внутри каждой страны и решение вопросов в том числе и противодействия коррупции, и парламентского контроля. Не секрет, что сегодня мы предпринимаем шаги не столько даже в целях установления контроля, сколько в целях расширения функции взаимодействия и влияния на принятие государственных решений, которые связаны с экономическими последствиями, поэтому было бы интересно в рамках нашего общения обсудить предложения, которые есть у российского парламента, по развитию парламентского контроля и противодействию коррупции: это использование форм финансового контроля наших счётных палат, это более широкое взаимодействие в части представительства парламентариев в правительственных комиссиях, а в будущем это формы общего парламентского контроля, которые будут логично вытекать из форм складывающегося экономического сотрудничества и взаимодействия.

В краткосрочной перспективе хотелось бы, чтобы взаимодействовали наши молодые парламентарии. Это предложение очень интересное, на мой взгляд, заслуживает самой большой и горячей поддержки, потому что будущее за молодёжью. Наверное, есть смысл подумать и о взаимодействии через наши профильные комитеты.

Если говорить об образовании, то я считаю это фундаментальной основой сближения наших стран, и без решения этого главного вопроса экономическое сотрудничество будет малоперспективным, я имею в виду историю, русский язык. К сожалению, никто ещё не написал учебников, которые были бы одобрены всеми нами, всеми государствами, парламентами, а значит, стали бы инструментом культурного и национального обмена.

Нарышкин С. Е. Я горячо поддерживаю ваши предложения, в том числе и в части вопросов, касающихся противодействия фальсификации истории, которые для меня по ряду причин очень близки. И одной из целей создания Российского исторического общества, о котором мы сегодня говорили, является как раз эта. Точнее, говорить нужно не о создании, а, может быть, о воссоздании Российского императорского исторического общества, это тоже будет продолжение наших старых исторических традиций.

Анатолий Васильевич Торкунов, ректор Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России.

Торкунов А. В. Продолжая тему образования, я хотел бы сказать, что у меня есть конкретное предложение на этот счёт. Опыт последних лет показал, что на пространстве СНГ эффективно действует Институт СНГ, равно как в последние годы запущена программа Университета ШОС. Поскольку мой университет (как и Московский государственный университет, который является движущей силой в этих делах) принимает активное участие в проектах, у меня есть предложение – подумать о создании уни-

верситета евразийского, в который активно вовлекались бы и готовились по программам, связанным с евразийской интеграцией, ребята из стран, участвующих в этом процессе. Мне кажется, что с учётом уже имеющегося опыта это можно было бы сделать достаточно оперативно, отбирая наиболее талантливых, способных ребят, которые готовились бы поочерёдно в университетах наших стран.

Я хотел бы привлечь внимание участников «круглого стола» ещё к двум вопросам. Прежде всего это очень существенное возращание в последние годы роли так называемой парламентской дипломатии. Я к нашему заседанию попросил коллег подготовить материалы, в частности, посмотреть публикации последнего времени в журналах и специальные исследования на этот счёт, и был, откровенно говоря, потрясён: нет практически ни одного крупного журнала, который занимался бы такого рода проблемами.

Сегодня парламенты играют гигантскую роль в международных отношениях. Конечно, роль каждого парламента определяется основным законом государства и объёмом компетенции в области международных дел, но независимо от этого и двусторонние межпарламентские отношения, и особенно многосторонние отношения играют очень существенную роль в формировании сегодняшних международных отношений в целом. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что по существу нет ни одного межгосударственного объединения, где не присутствовал бы межпарламентский компонент. Недавно проходил конгресс государств южной части Тихого океана, и даже там существует межпарламентское измерение этого союза.

К чему ведёт такого рода межпарламентское взаимодействие? Прежде всего, конечно, это вопросы, связанные с активизацией интеграционных процессов, которые проходят в рамках межгосударственных объединений. И огромной проблемой для любых объединений является гармонизация права. Многое сделано в этом направлении, в том числе в рамках и СНГ, и евразийского процесса, но если спросить наших юристов, насколько далеко мы здесь продвинулись, они скажут, что ещё предстоит огромная работа.

Далее, то, что связано со сближением стран. Должен сказать, что практика создания огромного количества межпарламентских специальных групп для решения конкретных вопросов в случаях, когда нужно законодательное обеспечение, будь то коррупция, транспорт, финансы и так далее, очень широко распространена повсюду. Наверное, нет смысла об этом говорить в присутствии депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации, которые активно вовлечены в эти процессы, в том числе на европейском пространстве, тем не менее я хотел бы привлечь к этому всеобщее внимание. Самое главное, как мне кажется, это то, что межпарламентские объединения являются очень важной скрепой, обеспечивающей экономические интеграционные процессы. И в этом смысле своевременна и удачна

идея, связанная с созданием Евразийской межпарламентской ассамблеи, а в конечном итоге и Евразийского парламента. Это нужно прежде всего для того, чтобы обеспечить движение по пути экономической интеграции. И это, как показывает опыт, в том числе деятельность Европейского парламента, при известных, конечно, правилах, которые принимаются в рамках европейской интеграции, никак не пресекает и не сокращает до каких-то неприемлемых объёмов национальный суверенитет той или иной страны. Здесь, конечно, опыт у каждого объединения будет свой и поиски оптимальных решений тоже будут своими. И я поддерживаю идею, связанную с тем, чтобы продолжить практику проведения «круглых столов», конференций, которые вошли бы в «дорожную карту» создания такого рода ассамблеи, а затем и парламента.

И коротко – о Российском историческом обществе. Создан оргкомитет, куда вошли ведущие историки Российской Федерации. Речь не идёт о том, чтобы ликвидировать или побудить к ликвидации те прекрасные объединения историков, которые существуют сегодня: это и объединения историков средних школ, и наших архивистов, и много других исторических объединений, – напротив, это историческое общество призвано выступить в качестве зонтичной организации. Одна из ключевых задач, которая поставлена уже сегодня, – это, конечно, изучение опыта представительных органов власти, которые существовали и в России, и в странах бывшего советского пространства. Виктор Антонович напоминал о том, что у нас были и Новгородское вече, и Полоцкое вече, был казачий круг, был Земский собор, – был совершенно особенный, собственный путь становления представительных органов власти. Кстати говоря, и Государственный Совет относится тоже к этой категории, я уж не говорю о Государственной Думе, годовщину создания которой мы сегодня отмечаем. И мне кажется, что изучение такого рода опыта необходимо для того, чтобы находить решения, связанные с развитием парламентской демократии. Я не за особый путь, но за то, чтобы наш исторический опыт использовался на этом пути.

Нарышкин С. Е. Спасибо за конкретные предложения.

Андрей Афанасьевич Кокошин, декан факультета мировой политики МГУ имени М. В. Ломоносова.

Кокошин А. А. Мы сегодня затронули ряд очень важных тем, связанных, в частности, с научным обеспечением нашей парламентской деятельности. Я считаю, что целый комплекс проблем должен быть исследован по социологии, политологии, юриспруденции, а также в сфере экономики. И каждый законопроект, прежде чем он будет рассматриваться в предварительном порядке в том или ином комитете Государственной Думы, должен сопровождаться томом исследований страниц на триста-четыреста.

Я сегодня выступаю не только как декан и даже не столько как декан, хотя я горжусь своим деканством в МГУ, но и как академик-секретарь Отделения общественных наук Российской академии наук, где собраны значительные силы экономистов, социологов, психологов и правоведов. Мы готовы активно включаться в такую работу, сотрудничать с комитетами Государственной Думы, сотрудничать с Государственной Думой в целом, с её руководством. Я считаю, что это наш долг. У нас имеется большое количество исследований, разработок, которые могут быть положены в основу таких законов. То же самое относится, конечно, и к моим коллегам по МГУ, к юридическому факультету и, я уверен, к факультету государственного управления – мой коллега, декан этого факультета Вячеслав Алексеевич Никонов, депутат Государственной Думы, здесь присутствует, – историки и экономисты Московского университета тоже готовы участвовать в этой работе.

Нарышкин С. Е. Людмила Евгеньевна Лаптева, ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук.

Лаптева Л. Е. Современный российский парламентаризм очень молод. Именно поэтому проблемы, с которыми столкнулась в своей работе Государственная Дума в начале XX века, понятны и сейчас, а следовательно, опыт поиска средств, к которым прибегали парламент и правительство для того, чтобы наладить конструктивное сотрудничество, может быть полезен и сегодня.

Отношения между Государственной Думой и царским правительством строились долго и болезненно. Обе стороны не сразу оказались готовы к совместной работе на благо России, тем более в условиях революции. Дума ощущала себя настоящим законодательным органом, призванным вывести страну из кризиса, обвиняла правительство в отказе от реформ. Со своей стороны, царское правительство, как и Николай II, придерживалось традиционных представлений, что России чужд парламентаризм, который Победоносцев ещё в конце предыдущего века наградил хлестким ярлыком «великая лож нашего времени». Кроме программы реформ, правительство было озабочено восстановлением в стране правопорядка. Дума требовала, чтобы правительство было ей подотчётно, а члены правительства сознательно пренебрегали запросами со стороны Думы, ответы на которые отнимали у них время, необходимое для более важных дел.

Прошло несколько лет, в течение которых произошёл роспуск Первой и Второй Думы, прежде чем состоялось знаменитое третьеиюньское изменение царём избирательного закона. Впрочем, такое изменение, что бы ни говорили, было осуществлено правомерно, согласно статье 87 Основных законов Российской Империи в редакции от 23 апреля 1906 года. Преобразование избирательной системы должно было обеспе-

чить появление Думы работоспособной, то есть с большинством, готовым к конструктивной работе с правительством в деле реализации программы системных реформ.

Перед созывом Третьей Думы были приняты достаточно эффективные меры: задействованы административные и финансовые ресурсы, налажено идеологическое и информационное обеспечение избирательной кампании. При этом губернаторам, как представителям власти, специально предписывалось не вмешиваться в борьбу партий и не производить давления в процессе выборов. Третья Дума по своему партийно-фракционному составу в общем и целом вписалась в контекст обновлённой политической системы, которая со временем могла преобразоваться в полноценную дуалистическую монархию.

В принципе и Дума, и правительство, действуя в условиях революции, исходили из идеи законности, понимая по-разному лишь способ её воплощения в жизнь. П. А. Столыпин изложил проблему в правительственной формулировке: «Создать вновь устойчивый порядок, зиждущийся на законности и разумно понятой истинной свободе». Поэтому общую задачу Дума и правительство видели тогда в том, чтобы создать такие нормы материального права, которые продолжали бы курс реформ, чётко определили обязанности и оградили бы права российских подданных, – только это могло прекратить как деятельность революционеров, так и правоприменительный произвол, зависевший от воли и толкования отдельных лиц.

Не было существенных разногласий и по программе реформ. Как отмечал позднее депутат Думы второго, третьего и четвёртого созывов В. А. Маклаков, «направление реформ было одно и то же; разница могла быть только в деталях, точнее, в темпе». Столыпин, тогда председатель правительства, неоднократно подчёркивал, что Дума является «важнейшим фактором воссоздания крепких государственных устоев и порядка», что обеим ветвям власти важно найти «тот язык, который был бы всем одинаково понятен». Таким «языком», по его мнению, должно было стать сходное понимание правительством и «молодым народным представительством» общенациональных и общегосударственных задач.

После 3 июня 1907 года сложились приемлемые взаимоотношения между исполнительной и законодательной ветвями власти, стали намечаться как формальные, так и неформальные способы их взаимодействия. Это тот пласт исторического материала, который всё ещё требует серьёзных архивных исследований историков, в том числе и историков права.

Премьер-министр умело и гибко использовал официальные и личные каналы связи с председателями Государственной Думы и Государственного Совета, лидерами ведущих думских партийных фракций. Правительство искало договорённостей с народными представителями по важным

вопросам законодательства, министры регулярно посещали пленарные заседания Думы и Государственного Совета, выступали на них, работали в комиссиях представительных учреждений, депутаты Думы неоднократно приглашались министрами на частные или полуофициальные совещания, где в спокойной обстановке обсуждались законопроекты. С другой стороны, чтобы найти выход из кризисных ситуаций, председатель правительства мог вступать в переговорный процесс с думскими лидерами. П. А. Столыпин лично участвовал в наиболее важных заседаниях Государственного Совета и Государственной Думы, 48 раз выступал с её трибуны.

В Государственной Думе много говорилось о законности. В частности, остро стоял вопрос о том, что законы несовершенны, провоцируют произвол чиновников. В теории права термин «законодательство», строго говоря, не совсем точный, поскольку объединяет законы и подзаконные акты. В данном случае речь идёт именно о законе, то есть об акте, принятом в предусмотренном порядке уполномоченным на то органом государственной власти. Проблема правоприменения нередко состоит в том, что ряд законов не может применяться непосредственно, требует инструкций, комментариев, которые могут исказить их смысл, в других случаях закон даёт излишне широкую дискреционную власть исполняющим его чиновникам, то есть также создаётся риск искажения смысла. То и другое не способствует утверждению законности. Эта проблема обсуждалась не только в первых российских Думах, но и в правительстве.

Правительство в целом понимало, что существующие законы несовершенны, но это не считалось, и справедливо, основанием для их неисполнения. Ещё в речи перед Первой Думой 8 июня 1906 года П. А. Столыпин употребил такой образ: «Мне рисуется волшебный круг, из которого выход, по-моему, такой: применять существующие законы до создания новых, ограждая всеми способами и по мере сил права и интересы отдельных лиц. Нельзя сказать часовому: у тебя старое кремнёвое ружьё; употребляя его, ты можешь ранить себя и посторонних – брось ружьё. На это честный часовой ответит: покуда я на посту, покуда мне не дали нового ружья, я буду стараться умело действовать старым». Этот образ вызвал одобрительный смех в зале заседаний.

Вопреки сложившемуся в советской историографии мнению, царское правительство прекрасно понимало необходимость реформ, внесения качественных изменений в законодательство. По свидетельству В. А. Маклакова, недоразумением было и знаменитое внесение в Первую Думу законопроектов о строительстве оранжереи и прачечной, что было воспринято как насмешка. Действительно, такие законопроекты были, но первоочередное их внесение В. А. Маклаков объясняет тем, что у сформированного только в конце апреля 1906 года нового состава правительства к началу работы

Думы не было ничего готового, кроме мелких законопроектов. Однако в ту же Думу несколько позднее были внесены проекты о местном суде, о служебных преступлениях (1 июня), о расширении крестьянского землевладения (12 июня).

Таким образом, правительство было настроено на продолжение реформ, хотя и в сочетании с жёсткими мерами в отношении революционеров. От Думы ждали сотрудничества. По словам П. А. Столыпина, обращённым ко Второй Думе, «призванная Государем служить основою законодательного строя в Империи, являясь важнейшим фактором воссоздания крепких государственных устоев и порядка, имея право законодательной инициативы, Государственная Дума встретит в правительстве живейшее и искреннейшее стремление согласованной плодотворной творческой работы. При настоящем бурном течении общественной жизни правительство сознаёт громадную трудность безошибочной постановки и решения вопросов, связанных с изменением правовых и социальных норм, и в критике своих предположений, так же как в детальном и практическом обсуждении предположений Думы, оно видит залог успеха в деле преобразования государства. Относясь с полным уважением к правам Государственной Думы в области законодательства, бюджета и запросов, правительство будет неуклонно держаться во всех своих действиях существующих законов, так как лишь строгим выполнением и подчинением законам как правительство, так и Дума могут сохранить Монаршее доверие, наличность которого одна обеспечивает возможность их совместной работы».

Третья Государственная Дума подходила очень серьёзно к проблеме обеспечения единого правового пространства и единообразного применения законов на территории страны, солидаризируясь здесь с правительством. Российская Империя не была федерацией, но она не была и унитарным государством. В состав российской территории входили так называемые национальные окраины, на территориях которых в определённых пределах допускалось действие местного права, преимущественно гражданского. Кстати сказать, основательная теория империи как формы государственного устройства до сих пор не написана и остаётся вызовом учёным-правоведам.

Особое место в империи занимало Великое княжество Финляндское. Дарованная Финляндии автономия позволяла её Сейму самостоятельно издавать законы и постепенно дрейфовать в направлении полного суверенитета. Императоры порой сами создавали условия для этого. Так, 1 августа 1891 года было издано Высочайшее постановление, согласно которому министр – статс-секретарь Финляндии обязывался запрашивать заключение соответствующего министра Российской Империи по тем законопроектам Сейма, которые касались как Финляндии, так и империи в целом.

Несовершенство текста акта позволяло толковать его таким образом, будто финляндское должностное лицо уполномочено было само решать вопрос о том, касается ли конкретное дело интересов империи, то есть только от его усмотрения зависело, запросить по этому поводу имперские власти или не запрашивать. Само собой разумеется, что указанное постановление так и толковалось. В итоге множество законов Финляндии не доводилось до сведения имперских властей, даже Сеймовый устав 1906 года чуть было не миновал контроля имперских властей. В феврале 1907 года, без сношения с имперскими властями, министр – статс-секретарь доложил государю императору о том, что Сенат приступил к составлению проекта новой формы правления. По этому законопроекту предполагалось проводить в порядке финляндского законодательства даже некоторые такие положения, которые содержались в Основных законах и никоим образом не могли составлять предмета ведения местного законодательства.

В целях сохранения целостности империи правительство инициировало закон, препятствовавший процессу дальнейшей автономизации Финляндии. Речь шла об изъятии из сферы финляндского законодательства вопросов общеимперского значения, в частности надзора за постоянными учреждениями Финляндии, управления телеграфом, железными дорогами, таможенного управления, упорядочения прав русских граждан, проживающих в Финляндии.

Законопроект о порядке издания касающихся Финляндии законов общеимперского значения проходил в обеих палатах быстро, хотя предложенные меры при поддержке правых встретили резкую критику слева. 14 марта 1910 года он был внесён в Думу и уже спустя три дня оглашён с думской трибуны. 22 марта он был передан в специальную комиссию и 10 мая поставлен в повестку дня Думы и признан срочным. 31 мая законопроект уже был передан в Государственный Совет, которому понадобилось меньше трёх недель, чтобы принять его. 17 июня 1910 года законопроект был утверждён царём и стал законом.

После этого был законодательно решён такой важный вопрос, как уравнивание на территории Финляндии прав русских уроженцев с правами местных граждан. Это означало, что лица, получившие образование в учебных заведениях Российской Империи или выдержавшие установленные в империи испытания, получали в Финляндии права, равные с правами лиц, получивших образование в соответствующих финляндских учебных заведениях или выдержавших на основании местных правил соответствующие испытания. Если по прежним финским законам стать чиновником можно было, только окончив то или иное финское учебное заведение или сдав специальный экзамен при Александровском университете в Гельсингфорсе, то теперь открывались двери и русским чиновникам.

Поучительный опыт работы Государственной Думы Российской Империи далеко не исчерпывается приведёнными примерами. В заключение стоит сказать, что практическое использование исторического опыта предполагает предварительное проведение научных исследований, техническое задание для которых должно быть определено очень чётко и которые требуют сотрудничества представителей разных областей гуманитарного знания. Следует поддержать высказанную здесь идею взаимодействия между представительными органами власти и учёными – юристами, экономистами, политологами, социологами, историками. Институт государства и права всегда готов принять участие в таких исследовательских проектах.

Нарышкин С. Е. Вы ещё раз напомнили, что Первая Государственная Дума проработала всего лишь 72 дня, и я вспомнил в связи с этим один интересный факт: шесть избранных депутатов, очевидно из дальних регионов, даже не успели доехать до Петербурга, чтобы принять участие в работе Государственной Думы.

Вячеслав Алексеевич Никонов, депутат Государственной Думы и исполнительный директор правления Фонда «Русский мир».

Никонов В. А. Все наши страны за последние 20 лет состоялись как независимые государства, и мы вместе учились парламентаризму в той великой державе, где 100 лет назад жил каждый седьмой землянин.

С принятием Основных законов 1906 года Россия де-факто стала конституционной монархией, и у нас был настоящий парламент, что бы о нём ни говорили. Пусть он не избирался на основе всеобщего избирательного права – всеобщее избирательное право даже в самых демократических государствах появилось только в 20–30-х годах XX века, – но он представлял все наши независимые государства, за исключением именно Финляндии, потому что финны сделали всё, чтобы их не считали подданными Российской Империи.

Национальные партии в Российской Империи возникли раньше, чем общенациональные. В самой Государственной Думе были фракции, организованные и по национальному признаку: было польское коло, была мусульманская группа, была белорусско-литовско-польская группа, – все они отстаивали свои национальные интересы. И надо сказать, что их поддерживало практически всегда большинство депутатов Государственной Думы, поддерживало их требования национальной автономии. Было очень широкое мусульманское представительство, причём мусульмане тяготели к либералам. Половина социал-демократов Государственной Думы были из Закавказья, в основном из Грузии. Это был парламент, который действительно представлял, с одной стороны, народ, там всегда были десятки крестьян (в американский Конгресс до сих пор ни одного не избрали), с другой стороны, там была элита – больше половины депу-

татов Государственной Думы были дворянами, как и 65 процентов членов Государственного Совета.

Что случилось 27 апреля 1906 года? 27 апреля члены Государственного Совета и депутаты Государственной Думы были приглашены на тронную речь в Георгиевский зал Зимнего дворца. Современник вспоминает тот день: это был общенациональный праздник – школы и присутствия были закрыты, магазины тоже, большинство заводов не работало, улицы были заполнены народом, повсюду флаги, радостные лица, утром вереницы экипажей, извозчиков направлялись к Зимнему дворцу. Оправдались ли надежды? И да, и нет.

Действительно, права профессор Лаптева: сразу же не заладились отношения между ветвями власти. Тронная речь императора, которую он готовил, нервничая, была выслушана молча, не последовало никаких аплодисментов, разошлись недовольные. После первого пленарного заседания Государственной Думы министр императорского двора Фредерикс, глава администрации, замечает: «Депутаты произвели на меня впечатление шайки бандитов, которые только и ждут момента, чтобы наброситься на министров и перерезать им горло, никогда больше не появлюсь среди них». И не появился.

Обучение основам парламентаризма было очень непростым. Дума не сразу стала образцом законодательной эффективности. Действительно, за 72 дня работы только два закона было проголосовано. Но зато (я цитирую Солженицына) «когда этой Думе прочитывали с трибуны, сколько террористических убийств совершено в разных местах, иные депутаты кричали с кресел: «Мало!» Это была Дума, которую в правительственных кругах запомнили как парламент политического легкомыслия, государственной неопытности, а в общественных – как «Думу народного гнева».

Вторая Дума оказалась ещё более оппозиционной. Весь пакет реформ, прогрессивных реформ, которые предложил Столыпин, был намертво заблокирован Государственной Думой. Речи Столыпина никого не убеждали. Либеральные думцы в правительство идти отказывались. Дума проработала 103 дня, Столыпин разогнал её по жёсткому внеконституционному варианту.

И только Третья Государственная Дума начала принимать законы. На долю Третьей Государственной Думы пришлось более 2200 законов. Кстати, Александр Порфирьевич, Государственный Совет отклонил только 1 процент законов, принятых Государственной Думой. И от Третьей Думы действительно ведёт отсчёт нормальный российский парламентаризм, когда была создана законодательная основа и рыночной экономики, и правового государства, и нормального землепользования.

Роспуск Четвёртой Государственной Думы в феврале 1917 года был колоссальной исторической ошибкой. Революционеры, которые свергали са-

модержавие, решили, что Государственная Дума не может существовать, поскольку была избрана по недемократическому избирательному закону. Когда этот самый демократичный на тот момент в мире избирательный закон был принят и были проведены выборы в Учредительное собрание, у власти уже оказались большевики.

Сила демократии, сила государственности определяется силой и длительностью существования, легитимностью государственных институтов. И это самый, я думаю, большой урок для всех нас, для парламентариев бывшей единой страны. Мы должны беречь институты нашего государства.

Нарышкин С. Е. Оксана Викторовна Гаман-Голутвина, заведующая кафедрой сравнительной политологии Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России.

Гаман-Голутвина О. В. Прежде всего хотела бы поблагодарить за приглашение выступить на этом «круглом столе». Вижу в этом проявление интереса к работе экспертного сообщества, что, как я знаю, является принципиальной позицией Сергея Евгеньевича Нарышкина. Говорю об этом, потому что не только работаю заведующей кафедрой МГИМО, но также являюсь президентом Российской ассоциации политической науки. Эта профессиональная организация российских политологов, которая в этом году отмечает своё 50-летие, столько же лет входит в структуру Международной ассоциации политической науки, и ближайшим событием, которое пройдёт под знаком 50-летия, де-факто станет международный конгресс, который мы проводим в МГИМО в ноябре. Одним из важных направлений работы конгресса станет обсуждение исторических судеб, нынешнего состояния и перспектив развития парламентаризма.

Но в данном случае я выступаю как руководитель российской части крупного международного общеевропейского проекта по изучению истории и нынешнего состояния европейского парламентаризма, в котором участвуют 20 европейских стран. Проект так и называется – «Парламентское представительство в Европе. 1848–2012 годы». Гегель писал, что сущность лучше всего познаётся при переходе её пределов, иначе говоря, всё познаётся в сравнении, поэтому лучше всего, мне кажется, посмотреть на отечественную традицию парламентаризма в сопоставлении с европейским опытом. Мы обсуждаем сегодня перспективы евразийского парламентаризма, поэтому вполне уместен такой взгляд.

Я не стану здесь представлять всё богатство результатов этого проекта: издано уже несколько книг за рубежом и в России, готовится новое издание по итогам проекта. Действительно, масса любопытной информации, начиная с того, как строятся взаимоотношения между ветвями власти, как рекрутируется парламент, как институционально он функционирует, какие сложности, проблемы, вызовы, – это всё стало предметом исследования.

В связи с длительным периодом эволюции, в течение которого рассматривается объект, и в связи с единообразием методики исследование было непростым: скажем, там была такая опция – удельный вес представителей знати в парламенте; у нас, конечно, есть знатные люди в Государственной Думе, но не с точки зрения аристократического происхождения, а методика общая, тем не менее мы нашли способ применения этой методики.

Прежде всего я хотела бы сказать, что зачастую в нашем обществе складывается достаточно критическое отношение к опыту российского парламентаризма. Я бы сказала, что наши исследования показывают, что российская традиция – очень органичная часть мировой парламентской традиции. В чём это проявляется? Важнейшим результатом более чем столетней эволюции российского парламентаризма в XX веке стало то, что сформировалась самостоятельная сфера публичной политики и сложился корпус профессиональных политиков, тех, кто, в соответствии со знаменитым определением Макса Вебера, живёт для политики и за счёт политики.

Далее. Ведущей тенденцией развития российского парламентаризма в XX веке стала тенденция профессионализации парламентской деятельности. В концептуализации феномена профессионализации мы исходили из сложившихся в мировой политической теории критериев, но дополнили их своими подходами.

Что касается общепринятых критериев, то я бы назвала три. Во-первых, это получение мандата депутата на всеобщих выборах. Во-вторых, это организационная и финансовая поддержка партий. Попутно замечу, что в нашем обществе было много дискуссий и при переходе к пропорциональной системе, и сегодня, при коррекции этой системы: активнейшее участие партий в парламентском рекрутинге – это эффективный метод? Вне всякого сомнения, по крайней мере в общеевропейской практике партизация и рекрутинг, активное участие партий в этом процессе рассматриваются как один из важнейших критериев модернизации парламентского представительства, поскольку партии – это активные, легальные, легитимные факторы процессов в отличие от различного рода клик, групп интересов, групп давления и так далее. И в-третьих, традиционно считается, что профессиональный парламентарий не должен реализовывать интересы только той социальной группы, которая делегировала его в парламент.

Но нам эти эффективные критерии показались недостаточными, и мы их дополнили ещё некоторыми. Мы предложили несколько измерений профессионализации – технологическое, институциональное и метафизическое. Технологическое характеризует то, в какой мере депутаты овладели методами политической коммуникации, публичной деятельности, методами агрегирования и продвижения интересов избирателей. Институциональное характеризует то, в какой мере парламент стал каналом рекрутиро-

вания общенациональной политической элиты. И наконец, метафизическое измерение характеризует то, в какой мере деятельность парламента отражает национальные государственные интересы, несводимые к партикулярным, групповым или личным интересам самих депутатов.

Ещё одна любопытная позиция, которая проецируется на российскую реальность в неменьшей степени, нежели европейский опыт, – это противоречивое сочетание тенденций демократизации парламентского представительства и профессионализации. В чём противоречие? Дело в том, что демократизация предполагает расширение тех пулов, из которых приходят парламентарии, а профессионализация – ровно наоборот, поскольку профессионализация требует соответствия профессиональным критериям, что в определённой степени сужает пул.

Что касается проблем, то, говоря о профессионализации парламентариев, хочется сказать, что первыми, кто написал об этом, были Острогорский и Михельс – они исходили из опыта парламентской деятельности английских, американских и немецких партий. Так вот, издержки этой профессионализации – определённая зыбкая грань, отличающая профессионализацию в позитивном смысле от профессионализации как теневого торга.

И наконец, последнее – это то, с какими вызовами сталкивается и мировой парламентаризм, и российский. Главный вызов – это тенденция некоторого снижения влияния институтов представительной демократии по сравнению с институтами исполнительной власти. Эта тенденция не имеет собственно российской прописки, это мировая тенденция. Но мне кажется, что нынешняя российская Дума имеет все возможности и предпосылки для того, чтобы достойно встречать эти вызовы.

В историческом масштабе главной составляющей процесса профессионализации российских депутатов является то, что современная Дума стала полноценным каналом формирования пула людей, принимающих реальное участие в принятии решений, и обретение статуса полноправного участника политического управления, несмотря на все трудности и неоднозначный характер эволюции российского парламентаризма, – это позитивный итог более чем столетнего развития. В этой связи хотела бы высказать пожелание, чтобы упомянутый мною общеевропейский проект стал общеевразийским. Было бы интересно сопоставить, как развиваются сегодня парламентские институты на евразийском пространстве.

Нарышкин С. Е. В завершающей части нашего пленарного заседания участвует больше женщин. Ольга Юрьевна Баталина, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления.

Баталина О. Ю. Хотелось бы на «круглом столе» затронуть и такое явление, как молодёжный парламентаризм, хотя, учитывая историю Го-

сударственной Думы, говорить об этом, наверное, было бы не очень обоснованно, так как молодёжный парламентаризм – явление сравнительно новое в нашей общественно-политической жизни. Первые молодёжные парламентские структуры стартовали в 90-х годах в условиях формирования новой России, демократической, когда активизировалась деятельность молодёжных объединений и был принят закон «Об общественных объединениях».

Что мне в этом процессе кажется достаточно значимым? То, что в российской традиции, когда большинство структур и инициатив рождается сверху и лишь потом мы стараемся наполнить их содержанием, молодёжный парламентаризм – явление совершенно особое, так как молодёжные парламентские структуры формировались по инициативе снизу. И только потом, уже в 2003 году, активно развивающееся молодёжное парламентское движение, по сути, вынудило Министерство образования Российской Федерации издать инструктивное письмо, в котором формализовывалось, предписывалось создание при органах представительной власти субъектов Российской Федерации таких структур, как молодёжные парламенты.

Надо сказать, что за это время произошло очень много изменений, молодёжный парламентаризм оформился организационно и наполнился очень серьёзным содержанием. Во многих субъектах Российской Федерации сегодня молодёжные парламенты наделены правом законодательной инициативы. Это говорит о качестве работы над нормативными документами и о серьёзности подходов, которые демонстрируют молодые парламентарии. Сегодня несколько сотен молодёжных парламентов действует на территории Российской Федерации, они объединяют свыше 20 тысяч молодых ребят. При 78 региональных законодательных собраниях созданы молодёжные парламенты.

Ежегодно проводятся всероссийские форумы молодых парламентариев. Бурное развитие молодёжного парламентаризма поэтапно было поддержано и на федеральном уровне. В настоящее время на федеральном уровне действует несколько структур, цель работы которых – развитие молодёжного парламентаризма. Это Молодёжный парламент при Государственной Думе, Молодёжная парламентская ассамблея при Совете Федерации, Молодёжная общественная палата, подгруппа развития кадрового потенциала и рабочая группа Открытого правительства, Координационный совет по делам молодёжи при Совете при Президенте Российской Федерации по науке и технологиям. В ноябре 2008 года появилась ещё и Ассоциация молодёжных парламентов России, которая действует на основе, на базе Молодёжного парламента при Государственной Думе и объединяет ассоциации молодых парламентариев, работающих на территории Российской Федерации. У нас появился уникальный интернет-портал newparlament.ru,

который всех объединяет и который позволяет проводить интерактивные заседания палаты.

Что касается институтов молодёжного парламентаризма при Государственной Думе, которую мы сегодня представляем, то надо сказать, что Молодёжная общественная палата появилась в 2001 году. За это время произошло много изменений. Первая Общественная молодёжная палата при Государственной Думе формировалась не только из молодых депутатов, в её состав входили и другие депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, а также представители общественных объединений, то есть в большей степени это был консультативный общественный орган. В дальнейшем перешли к формированию Молодёжного парламента из числа молодых депутатов, формированию собственно молодёжных парламента при органах законодательной власти субъектов Российской Федерации. Эта схема сегодня представляется эффективной: в нынешнем созыве парламента работают представители 75 молодёжных парламента. Был регламентирован возраст молодых парламентариев – сегодня это молодые люди в возрасте от 18 до 35 лет.

Молодёжный парламента – это не только школа будущих депутатов, это одновременно и форма сотрудничества государственной власти с молодёжью, и один из основных инструментов формирования молодёжного кадрового резерва. Можно по-разному относиться к комсомольской организации, но это была очень серьёзная система кадрового лифта для молодёжи. Сегодня система молодёжного парламентаризма в чём-то позволяет заместить утраченное и определить новый подход к формированию кадрового резерва в системе представительной власти.

Молодёжный парламентаризм, конечно, способствует развитию правовой и политической культуры молодёжи. Достаточно сказать, что очень серьёзный вклад в обеспечение открытости и прозрачности президентских выборов в Российской Федерации в этом году внёс корпус молодых юристов, которые охватили сеть своих наблюдателей все избирательные участки в Российской Федерации и действительно обеспечивали наблюдательный контроль за ходом выборной кампании.

В составе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва работают 72 депутата в возрасте до 40 лет, из них 61 мужчина и 11 женщин, а в возрасте до 35 лет – 31 депутат. Они представляют все парламентские партии, наибольшее молодёжное представительство сформировали «ЕДИНАЯ РОССИЯ» и ЛДПР. «ЕДИНАЯ РОССИЯ» вносит большой вклад в развитие молодёжного парламентаризма, это была первая партия, которая открыто заявила о формировании молодёжной квоты в размере 20 процентов в своих списках кандидатов на выборах всех уровней. Сегодня система проведения открытых праймериз при

определении кандидатов в депутаты также позволяет ярким молодёжным лидерам добиваться успеха.

Хотелось бы поддержать предложение Сергея Евгеньевича Нарышкина и, возможно, обсудить на последующих «круглых столах», в дискуссиях, а также отразить в резолюции нашего «круглого стола» идею создания в Государственной Думе новой молодёжной площадки – межфракционного молодёжного объединения с проектным названием «Новое поколение политических лидеров». Я уже называла цифры, таких депутатов у нас действительно много, и они представляют все фракции. Это межфракционное объединение могло бы не только работать с депутатами Государственной Думы, но привлечь и Молодёжный парламент, и Ассоциацию молодёжных парламентов, и Молодёжную парламентскую ассамблею при Совете Федерации. И самое главное – этот орган действительно позволил бы нам выйти на иной уровень взаимодействия с молодёжными парламентами в странах Евразийского союза.

Нарышкин С. Е. Я хотел бы вас попросить продолжить работу по формированию межфракционного молодёжного объединения.

Жириновский Владимир Вольфович, руководитель фракции ЛДПР в Государственной Думе.

Жириновский В. В. Маленькая реплика. У меня родилась мысль: может быть, нам ввести в регламенты парламентов право депутата передавать своё время кому-то другому? Этой нормы у нас нет, а она улучшила бы отношения между фракциями.

И маленькое замечание. Депутат Плигин сказал, что обращение в суд – это признак демократии. Это хорошо, но ещё лучше, если в стране такие мощные законы, что не нарушаются права граждан и в суд идти не надо.

И последнее. Правильно сказала Ольга Юрьевна насчёт возраста, но почему не отметила, что самая молодая фракция в Государственной Думе все шесть созывов – фракция ЛДПР? Везде есть молодёжь, но средний возраст у ЛДПР – 40 лет, а у всех остальных – 50, 60 лет и больше. Я с большим уважением отношусь к старшему поколению, но ЛДПР уже шесть созывов – 20 лет – доказывает, что мы дали реальную дорогу молодёжи.

Нарышкин С. Е. Ещё одно короткое выступление в этой части «круглого стола». Джахан Реджеповна Полльева, Руководитель Аппарата Государственной Думы и, по сути, председатель программного комитета нашего «круглого стола». Я благодарю Джахан Реджеповну за подготовку нашего, по-моему, очень хорошего мероприятия и передаю ей слово.

Полльева Д. Р. Спасибо, Сергей Евгеньевич, за столь красивое название для того замечательного дела, которое мы делали с большим интересом и сегодня довели до такого результата.

Мне кажется, наше пленарное заседание проходит очень интересно, прозвучали самые разные мнения. Об истории можно говорить долго, о самых

разных её аспектах, сегодня были отмечены также насущные проблемы современного парламентаризма, дискуссии прошли по целому ряду вопросов, которые, мне кажется, можно обсуждать ещё долго. В связи с этим я хочу сделать два предложения.

Первое. Может быть, это наше начинание продолжить – ежегодно организовывать международные «круглые столы» либо международные конференции, касающиеся истории и современного развития парламентаризма как в рамках российской тематики, так и в рамках тематики СНГ? Я думаю, каждая из стран-партнёров могла бы предъявить свою интересную палитру тем и вопросов. Видимо, это можно было бы сделать на территории какой-либо страны, и нас могли бы пригласить для помощи в организации и для участия в такой конференции. Виктор Антонович Садовничий сегодня напомнил о существовании Евразийской ассоциации университетов – мы можем сотрудничать как с Евразийской ассоциацией университетов, так и с сетевым университетом СНГ, первым учебным заведением, созданным при поддержке и Евразийской ассоциации, и межгосударственных структур.

И второе. Думаю, что в Год российской истории мы заложили хорошую традицию, и она должна плавно перетечь в тематику следующего года – года 20-летия Конституции России. А Государственная Дума с Конституцией неразрывно связана: произошло рождение основного правового документа демократической страны и демократического института, который за 20 лет предъявил свои успехи и свой опыт, в том числе очень тяжёлый.

Полагаю, что следующая конференция, следующий «круглый стол» могут быть посвящены анализу истории современной Государственной Думы, обсуждению её будущего и, естественно, тем темам, которые сегодня здесь были подняты впервые, но очень перспективны, я имею в виду в первую очередь Евразийский парламент, вопросы создания наднационального представительного и законодательного органа. У нас нет завышенных ожиданий, но нет и никакого испуга перед очевидными трудностями, а есть большое желание заниматься решением названных проблем.

Сегодня здесь присутствуют представители восьми стран СНГ – руководители, депутаты, председатели комитетов и комиссий парламентов, послы. Да, мы не смогли услышать их всех, но во время дискуссий в двух секциях, которые пройдут после пленарного заседания, надеюсь, у всех будет возможность выступить по волнующим нас темам. Международный «круглый стол» продолжает работу на площадке Государственной Думы при поддержке большого количества депутатов.

Нарышкин С. Е. Спасибо, Джахан Реджеповна.

Мы завершаем пленарную часть нашего «круглого стола». Я пока не делаю никакого заключения, потому что дискуссия будет продолжена в двух секциях. Первая секция называется «Развитие парламентаризма: история

и современность», и здесь два уважаемых модератора – Владимир Алексеевич Пехтин и Анатолий Васильевич Торкунов. Вторая секция – «Повышение роли парламентов в интеграционном взаимодействии в Содружестве Независимых Государств», эту дискуссию будут вести уважаемые коллеги Леонид Эдуардович Слуцкий и Алексей Иванович Подберёзкин.

Я лишь хочу сделать два коротких комментария. Первый – содержательный. Мне кажется, нам было очень интересно слушать друг друга в течение этих двух часов. Мне, во всяком случае, было очень интересно. И второй комментарий. Я благодарю всех за лаконичность: вследствие этого мне, как председателю, практически удалось уложиться в отведённое время. Вы знаете, задача любого председательствующего простая – следить за временем, а на заседаниях палаты ещё и объявлять режим голосования.

Благодарю всех, и особенно уважаемых гостей, наших добрых друзей, прибывших на «круглый стол» из дружеских стран, стран Содружества Независимых Государств.

Жириновский В. В. И поблагодарим ведущего.

Нарышкин С. Е. Спасибо, Владимир Вольфович.









Дискуссия на тему «Развитие парламентаризма: история и современность»

Пехтин В. А. Вопросы, которые обсуждались на пленарном заседании, имеют отношение к нашей секции. Мы обменяемся мнениями о пленарном заседании, о мероприятии, которое очень своевременно и очень правильно организовано.

Есть предложение в ходе нашей дискуссии обсудить темы «Исторические традиции и современное развитие парламентаризма», «Современные тенденции законотворчества», «Профессионализм в законотворческой деятельности», «Контрольные полномочия законодательных органов власти» и, конечно, тему «Новое поколение политических лидеров: развитие политической системы». В конце нашего заседания мы примем резолюцию.

Первый выступающий – Шелохаев Валентин Валентинович, старший научный сотрудник Института российской истории Российской академии наук.

Шелохаев В. В. Я бы хотел остановиться на сравнительном анализе прежней, имперской Государственной Думы и выйти на современность.

В 1906 году российская Государственная Дума стала мощным фактором формирования гражданского общества и правового государства в России. Государственная Дума того времени позволила сформировать многопартийность, подойти к решению проблемы создания думского партийного большинства, которая сейчас очень актуальна. Государственная Дума того периода стала фактором формирования общественного сознания и общественного мнения.

Основная задача заключалась в том, чтобы, как любил выражаться Пётр Аркадьевич Столыпин, найти общий язык между исполнительной и представительной ветвями власти, не разделяя их, а рассматривая как обновлённую политическую систему, начало которой положил Манифест 17 октября 1905 года и последующие законы. В этом ключе и развивалась история парламентаризма на протяжении 12 лет.

Первая и Вторая Государственные Думы были распущены. Это не стало какой-то особенностью России, это был поиск создания такой Думы, с которой можно было бы сотрудничать: если посмотреть на Западную Европу – на Португалию, Испанию и более близкие к России Германию и Австрию, – их парламенты тоже распускались не один раз. Тогда не была найдена приемлемая модель, которая позволила бы найти общий язык и приступить к созданию пакета законов, позволяющих придать динамизм развитию России, – такой моделью стала Третья Государственная Дума. Конечно, между Первой Думой и Второй была разница, но разница не в существе, а прежде всего в пропорциях представительства. Тем не менее тенденция дальнейшего развития в России парламентаризма сохранялась,

и Третья Государственная Дума за пять лет существования смогла принять пакет основополагающих реформ, которые начали продвигать Россию вперёд довольно быстрыми темпами.

В научной литературе мало внимания уделяется содержанию этого пакета законов. Главную роль играли министерства и ведомства – правительственные структуры, которые формировали большую часть этого пакета, но хочу подчеркнуть, что уже и в Первой, и во Второй, и особенно в Третьей Думе инициатива самих депутатов проявилась достаточно отчётливо. Несколько лет назад мы издали очень важный труд – «Законотворчество думских фракций Российской Империи», который охватил деятельность всех четырёх Государственных Дум. Этот материал показывает, что сами депутаты уже тогда начали активно заниматься законотворчеством и качество и спектр законопроектов были весьма оригинальны.

Впервые власть – премьер-министр Столыпин – стала активно сотрудничать с Государственной Думой. В современной Государственной Думе недавно издана прекрасная книга с речами Столыпина, и если вдуматься в содержание этих речей – а Столыпин 48 раз выступал в Государственной Думе и в Государственном Совете, – то мы увидим, что его выступления – это системный комплекс идей, структурированная системная программа реформ, охватывающих все стороны жизни.

Хотел бы высказать два предложения.

Планируется реконструкция выставки народного хозяйства в Москве. Было бы актуально создать павильон «Реформы в России» с целью формирования понимания того, что реформы – это необходимый путь развития, который не позволяет запускать насильственный способ преодоления вызовов современности.

Москва будет расширять свои границы, создавать новый парламентский центр. Мне бы хотелось, чтобы был создан Институт парламентаризма в России, который бы выполнял задачу не только научного, но и просветительского учреждения, накапливал информацию и о прежнем историческом опыте парламентаризма, и о современном парламентаризме, был бы издательским центром. Институт мог бы заняться сравнительным анализом функционирования и существования различных парламентских систем в современных государствах, которые раньше входили в состав Российской Империи, а потом – Советского Союза.

Пехтин В. А. Очень интересные предложения. При создании нового парламентского центра, может быть, стоит предусмотреть и создание музея развития парламентаризма в России, который существует в зародышевом виде и находится в Санкт-Петербурге, в Таврическом дворце, где развёрнута экспозиция, хотя, на мой взгляд, пока это не музей; есть экспозиция и в Государственной Думе.

Торкунов А. В. Мне кажется, очень интересна идея создания на ВВЦ павильона, который был бы посвящён реформам в России и попыткам модернизации управления в стране, тем более что попыток таких предпринималось несколько. Началось всё ещё с царя Алексея Михайловича, который делал попытки такого рода реформ, а царь Пётр I, я бы сказал, реформы усугубил и ужесточил в значительной степени. И на последующих этапах мы были свидетелями такого рода попыток, в каждой из которых были неудачи, но был и успех. Это интересно с учётом того, что такая же задача ставится на нынешнем этапе отечественного развития. У значительной части наших граждан существует субъективный подход к истории, искажённой в значительной степени. Я понимаю, что мы не добьёмся одинакового понимания истории, всё равно оценки будут разные, но всё-таки какие-то базовые моменты в понимании нашей истории, исторического прошлого должны быть у нас, у граждан одной страны, как это существует в большинстве стран мира.

После выступления профессора Никонова могло появиться впечатление, что и Первая Государственная Дума, и Вторая были созданы напрасно и ничего не сделали. Но я бы хотел согласиться с Валентином Валентиновичем в том, что процесс становления парламентаризма достаточно сложный. И если говорить о вкладе, который внесла Первая Государственная Дума, он весьма значителен, это вообще было началом работы. Без Первой Думы не было бы и Третьей Думы, которая так продуктивно поработала впоследствии.

Может быть, я неправильно понял Никонова, но мне показалось, что он немножко иронично на этот счёт высказывался, и я не со всем согласен.

Слово предоставляется Еремееву Станиславу Германовичу, декану факультета политологии Санкт-Петербургского университета.

Еремеев С. Г. Я хотел бы кратко остановиться на таких проблемах, как новое поколение политических лидеров, развитие политической системы через старый, давно существующий в политической науке анализ политических элит, их ответственности, роли в судьбах тех или иных национальных государств. Мне представляется, сегодня тема политического лидерства, тема рекрутирования в политическую элиту страны всё новых лидеров является актуальной. Но, рассматривая процессы, происходящие в мире, в Российской Федерации, мы видим, что, когда, с одной стороны, нарушается преемственность и то, что мы называем традициями, а с другой стороны, когда не создаются оптимальные условия для обновления, тогда рождается всё то, что вызывает протест улицы. И не только в Российской Федерации.

И в этой ситуации, мне кажется, было бы неправильно сводить всё только к квотированию мест для собственно молодёжи при всей значимости

прихода в политику, в реальную жизнь новых поколений. Не менее важно и другое – признание очевидного факта, что новые политические лидеры – это не обязательно молодые политики с точки зрения физического состояния, я бы это хотел подчеркнуть, потому что иногда именно такой акцент делается, это, наверное, наша традиция. Сам я уже являюсь дедушкой и иногда тоже грешу, когда говорю о том, что нужны новые лица, и сразу в подсознании представляю себе, что это уже наши внуки.

Сегодня, анализируя современный российский политический процесс, особенно имея в виду электоральный цикл 2011–2012 годов, мы забываем, что столкнулись с интереснейшей ситуацией, когда у нас появился новый избиратель – избиратель, сформированный, к сожалению, во многом в условиях, что называется, отсутствия в течение последних двух десятилетий ярко выраженных смыслов.

Многообразие имеет свои преимущества, но также имеет – и мы, работники системы образования, это хорошо знаем – огромный недостаток. Этот недостаток заключается в том, что только на подготовленную интеллектуальную почву можно привносить те или иные многообразные подходы, и в этой ситуации кажется очень актуальной инициатива развивать историческую память – это забота историков, политологов, социологов. На уровне школьного образования мы системно не даём целостного понимания традиций российского исторического пути и его характеристик, сопоставимых с мировыми системами – европейскими, североамериканскими либо различными азиатскими.

Если говорить об ответственности элит, мне представляется очень важным ещё один момент. Сегодня, анализируя успехи и неудачи политических и экономических реформ в разных странах, в разных регионах, мы видим успех экономической модернизации там, где этому соответствуют политические институты. Эта связь политических институтов и экономических реформ чётко прослеживается везде. Порой над нами довлеет то, что я называю экономическим терминизмом, когда нам кажется, что экономические цели и задачи, теория менеджмента, привнесённая в жизнь, и есть всё то, что заменит собой процессы формирования правильных социальных настроений, формирования социальных институтов и возможность рекрутирования в эти социальные институты новых политических лиц.

Думаю, что шаги, которые сегодня делаются Российской Федерацией в целях реализации политической реформы, направлены на то, чтобы в жизнь вошли новые политические лидеры. Завершая эту часть своего выступления, хотел бы сказать, что очень важно соблюсти равновесие: новое не во имя нового – новое есть позитивное движение вперёд. Пройденный путь изучается в университетах, в экспертных сообществах, научных учреждениях. Надо честно признать, что одна из опасных тенденций

заключается в том, что у нас происходит снижение уровня образованности, так сказать, ментальности, качества человеческого капитала. Может появиться поколение политических вожаков – я не хочу применять по отношению к ним слово «лидер», – которые будут играть уже на простых элементах политической психологии в системе «свой – чужой», что мы часто видим в условиях противопоставления одного этноса другому. Возникает необходимость выстраивания в стране системы кадровых резервов, чтобы каждый молодой человек, каждый представитель той или иной социальной группы знал, как он видит своё будущее, в том числе если он устремлён в ту систему, которая называется «государственное устройство».

Мне кажется, необходимо искать какие-то структуры при Государственной Думе и региональных парламентах, которые бы делились с обществом богатым опытом повседневной законодательной деятельности, ибо третья проблема связана с тем, что в обществе существует устойчивое непонимание роли и места той деятельности, которая сегодня вершится в стенах парламентов, ещё раз подчёркиваю, не только федерального парламента, а всей системы.

Важнейший момент: говоря о появлении новых лидеров, говоря о необходимости совершенствования нашей политической системы, мы должны заниматься таким аспектом, как политическое воспитание.

Авакьян С. А. У меня есть вопросы. Вы интересно выступали, но у вас прозвучал тезис: экономическая модернизация предполагает наличие соответствующих политических институтов. Такое ощущение, как будто бы не учитывается опыт Китая, где есть экономическая модернизация, но нет никаких соответствующих институтов, опыт Южной Кореи, где была масштабная экономическая модернизация и два президента, которые её провели, были приговорены к высшей мере...

Торкунов А. В. Они расстреляны не были: они были приговорены, но освобождены из тюрьмы.

Авакьян С. А. ...и наконец, экономическая модернизация Советского Союза, которую проводил известный вождь и учитель, а соответствующие институты под большим вопросом: были ли они? Отсюда и такой вопрос: как вообще вы связываете одно с другим?

Еремеев С. Г. Ответ очень прост. Если вы внимательно проанализируете опыт экономических реформ в Южной Корее, реформ в Китае, то, откинув обыденные представления, во многом ложные, увидите: этому опыту предшествует принятие институциональных норм. В Южной Корее были созданы соответствующие структуры, которые формировали механизм поддержки этих экономических реформ. Говоря о Китайской Народной Республике, вы не будете отрицать, что в этом опыте были соответствующие этапы и эти этапы опирались опять же на политические механизмы ре-

форм. Пример: ещё вчера представители политического сообщества Китая активно обсуждали роль и место одной политической партии, сегодня, когда появляются эксперты китайских институтов, которые занимаются государственным и политическим сопровождением этих реформ, они ставят вопросы о политическом многообразии, о том, как это предстоит сделать Китаю. Более того, сегодня внутри китайского политического бомонда, если позволите, обсуждается вопрос, как обеспечить плавное вхождение в китайскую политическую элиту представителей буржуазии.

Ну и на самом деле это иллюзия, что реформы, осуществляемые в странах Юго-Восточной Азии и Китая, осуществляются без соответствующих политических институтов, это не так.

Пехтин В. А. Хочу предоставить слово Петрову Юрию Александровичу, доктору исторических наук, директору Института российской истории Российской академии наук.

Петров Ю. А. Я, как историк, коснусь темы исторической традиции, наследия и, возможно, также темы молодёжи, её интеллектуального уровня, о чём сейчас шла речь.

Объявление указом президента Года российской истории было результатом прошлогодней встречи во Владимире Дмитрия Анатольевича Медведева с группой российских историков. Тогда же появилась и идея создания Российского исторического общества, которая сейчас активно разрабатывается, о чём сегодня говорил Сергей Евгеньевич Нарышкин.

Эти знаковые для исторического сообщества мероприятия связаны во многом с юбилейными датами этого года. Вы знаете, что в этом году у нас множество замечательных дат – и 200-летие Отечественной войны 1812 года, и 1150-летие российской государственности, и 150-летие со дня рождения Столыпина, и много других. Две даты мы с вами уже отметили, и обе они непосредственно связаны с темой истории российской Государственной Думы, я имею в виду годовщину Февральской революции, 95-летие которой неожиданно приобрело особую актуальность в период политического обострения у нас в стране, и юбилей Петра Аркадьевича Столыпина, который прошёл совсем недавно и был ознаменован рядом конференций, на которых постоянно звучала тема отношений различных ветвей власти.

Я бы хотел коснуться темы истории Думы в общероссийском контексте. Это очень важный период российской истории, и, хотя он занимает немногим более 10 лет, это время стало переломным для России: за это десятилетие благодаря Думе российское общество политически и граждански значительно выросло.

Позвольте привести один пример, поскольку общая декларация – это одно, а, как говорил Вольтер, Бог кроется в деталях. Мне в руки попала хорошая книга о британских журналистах в России начала XX века

с таким сюжетом. 9 июля 1906 года выходит манифест о роспуске Первой Думы, британский журналист в Петербурге пытается понять, как на это отреагирует общественное мнение России. Проблема в том, как узнать это мнение. Газеты, конечно, выходили, но либо официальные, правительственные, либо чисто партийные. А как относится к роспуску Думы основная масса населения? Надо отдать должное выдумке британского корреспондента, который взял билет на поезд Петербург – Москва в третий класс, прошёл по вагонам, послушал, о чём говорят люди, потом поездом Москва – Петербург проделал обратное путешествие и дал в «Таймс» обоснованное заключение, что общественное мнение совершенно индифферентно отнеслось к роспуску Государственной Думы. В июле 1906 года пассажиры третьего класса, то есть основная масса населения страны, говорили о чём угодно, но тема роспуска Думы и Выборгского воззвания практически не затрагивалась.

Прошло всего 10 лет, и в период Февральской революции наблюдается совсем иная картина: Дума стала символом национального спасения. В период кризиса монархии, когда император издаёт указ о роспуске Думы, та не подчиняется и тем самым становится зародышем новой государственности, обеспечив бескровный переход от прежней государственной системы к новой.

Этот краткий по необходимости экскурс свидетельствует о том, что российская Дума – особый и очень важный объект исторического исследования, поэтому мне было сегодня очень приятно слышать слова о необходимости написать историю Думы, историю российского парламентаризма. Мы говорим о необходимости достоверного освещения истории России прежде всего для воспитания чувства национальной идентичности молодёжи. Это совершенно необходимая вещь, потому что подрастающее поколение нередко отличается крайним интеллектуальным инфантилизмом. В Институте российской истории в прошлом году на три места очной аспирантуры из десяти поступавших мы с трудом нашли достойных кандидатов. Этот частный случай свидетельствует о том, что нынешние выпускники вузов недостаточно владеют знаниями, накопленными предыдущими поколениями. Как выйти из этой ситуации? Для нас, академических историков, есть, полагаю, весьма перспективный путь.

Институт российской истории инициирует подготовку новой многотомной академической истории России. Этот труд призван обобщить, свести воедино всю сумму знаний по истории страны, которыми мы обладаем на сегодняшний день. Причём создаваться этот труд будет профессиональными историками из академических институтов и вузов страны, и представлена в нём будет проверенная, достоверная картина событий. В какой-то мере этот труд, как я надеюсь, послужит залогом массовому наплыву

исторических подделок, которыми наполнен сейчас наш книжный рынок. Эти псевдоисторические сочинения во многом формируют представления молодёжи об истории. Наш труд может стать и заслоном на пути этого мутного потока, и хорошей основой для образовательного процесса. В нём читатель найдет научную картину прошлого, которой можно доверять и использовать при подготовке учебных пособий, курсов лекций и так далее.

Хотел бы призвать научное сообщество откликнуться и поддержать эту идею. Мы рассматриваем данный проект как общее дело всех российских историков, в написании новой истории России примут участие гуманитарии разного профиля и, разумеется, из разных институтов академии наук и вузов. Принцип отбора авторов один – уровень профессионализма. Что касается конкретно истории Думы, то абсолютно очевидно, что есть хорошие кадры, подготовленные под научным руководством Валентина Валентиновича Шелохаева, он упоминал своих учеников, присутствующих на этом заседании, в частности работающего в Аппарате Государственной Думы Константина Могилевского, Кирилла Соловьёва и других.

Надеемся, что лучшие представители молодого поколения помогут написать раздел по истории Думы с учётом того, что сделано за последние 20 лет, а сделано в постсоветский период немало. Сегодня Ефим Иосифович Пивовар говорил, что в советское время тоже изучали Думу. Изучали, конечно, но совершенно с других позиций: Дума воспринималась как некая служанка самодержавия, её не исследовали как нормальный, естественный орган государственного управления. Сейчас накоплен новый серьёзный материал, который позволяет нарисовать достоверную и полную картину событий нашего прошлого.

Пехтин В. А. Юрий Александрович, вы очень правильно сказали о том, что раньше совершенно под другим углом рассматривалось развитие. А то, что работают ваши последователи, ученики в Государственной Думе – это знаменательно и, я думаю, замечательно с точки зрения дальнейшей совместной работы.

Петров Ю. А. Разные мы слышим здесь сегодня оценки Думы, и это хорошо, это нормально. Я Вячеслава Алексеевича Никонова знаю достаточно давно, поскольку мы однокурсники и учились вместе в МГУ, и его взгляды на эту тему я знаю, они во многом следуют за оценками Александра Исаевича Солженицына. Сейчас такой подход, можно сказать, является трендовым. Но проблему следует, конечно же, рассматривать в историческом контексте, и ироничный тон и насмешливые эпитеты по отношению к Первой и Второй Думам не считаю уместными.

Пехтин В. А. Да, я согласен, потому что формирование фракций, вообще создание, строение Государственной Думы, регламентные нормы, депутатские запросы – всё это вещи, которые были отработаны той Думой за

семьдесят два дня. Был заложен фундамент всего дальнейшего развития, этим мы до сих пор пользуемся, поэтому абсолютно с вами согласен.

Торкунов А. В. Может быть, мы с вами просто не до конца его поняли, просто это такая ирония была. Мы Вячеслава Алексеевича очень высоко ценим и прекрасно к нему относимся.

Я хотел, Юрий Александрович, вас поддержать, и, кстати говоря, я впервые услышал, что ваш замечательный институт выступил с инициативой подготовки новой многотомной истории России. На мой взгляд, это исключительно важно. Я, если есть время, всегда иду в Дом книги и каждый раз ужасаюсь: на полках по истории нашей такая макулатура, просто пакость, всё завалено этим, и ничего другого нет, либо есть, но это не лежит на полках лидеров продаж, полистал – просто что-то чудовищное! Поэтому я думаю, что все мы – и историческое сообщество, и отделение истории по линии академии, и наше отделение международных проблем, и отделение Геннадия Васильевича Осипова, которое представляет здесь Талия Ярулловна Хабриева, – будем самым категорическим образом вас поддерживать.

Слово Сурену Адибековичу Авакьяну, заведующему кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ.

Авакьян С. А. Я хотел бы коснуться двух проблем из тех, о которых вы предложили говорить.

Первая проблема – это социальная структура парламента. Я хотел бы напомнить, что, когда формировалась Первая Государственная Дума, в России главными лозунги были такие: самодержавие, православие и народность, и поэтому по своему составу Первая Государственная Дума, да в общем-то и последующие, были парламентами, представляющими все социальные слои населения России.

В советский период социальный состав поддерживался так называемым модусом (или моделью), который разрабатывался в центре партийными органами и затем спускался на места, и предусматривалось, сколько среди депутатов должно быть рабочих, сколько должно быть крестьян и так далее. Этот вариант, естественно, в условиях свободного общества не мог и не может существовать. Но мы сразу должны ответить на вопрос, существуют ли социальные слои у нас в стране, потому что от классовой теории мы отошли, но от слова «слои» мы всё-таки не отказываемся.

Недавно на одной конференции я анализировал, и у меня получилось, что примерно двенадцать слоёв населения существует по виду занятий. По крайней мере ясно, что две составляющие социального слоя есть: во-первых, это лица наёмного труда, их 93 процента, во-вторых, это лица, которые являются нанимателями, их 7 процентов. И Дума сама по себе не является представительством населения, хотя по Конституции Фе-

деральное Собрание – это орган законодательный и представительный. Кстати говоря, уважаемый председатель, я посчитал: у нас по списку из 38 человек заявлено 16 депутатов Государственной Думы, которые являются участниками нашей секции, но кроме вас, уважаемый председатель, как вы можете констатировать, если я не ошибаюсь, ни одного депутата у нас в зале нет.

Пехтин В. А. Дело в том, что у нас проходит заседание второй секции нашего «круглого стола»...

Авакьян С. А. Я посчитал: там девять депутатов Государственной Думы.

Пехтин В. А. ...представители от нашей секции перешли туда. И это понятно: на том заседании Председатель Госдумы может быть, да и темы, которые сегодня мы обсуждаем в нашей секции, уже очень подробно обсуждались на пленарном заседании «круглого стола». Поэтому, я думаю, депутаты посчитали необходимым принять участие в том заседании, там есть и парламентарии стран – участниц СНГ, между прочим.

Авакьян С. А. Я думаю, что депутатов здесь нет, потому что они поняли, что пользы особой от нашей работы нет. Проводя различные конференции, я всегда убеждаюсь, что, когда мы приглашаем депутатов, в том числе и депутатов Государственной Думы, они присутствуют первые полтора часа, до перерыва, и затем уже никого нет, и мы, научная общественность, сами перед собой только выступаем.

Но тем не менее что делать для того, чтобы обеспечить в наших условиях какое-то более полное представительство слоёв населения в парламентских структурах? Я затрудняюсь дать исчерпывающий ответ, но думаю, что существующая сегодня избирательная система направлена именно на то, чтобы не дать обычному гражданину ни стать депутатом, ни понять, кто является его представителем в Государственной Думе. Это первое.

Вторая проблема – профессионализм и законотворческая деятельность. Что касается профессионализма, в одном из своих выступлений руководитель фракции ЛДПР сказал, что они набрали молодых, а те мало выступают. Это не очень хорошо, когда приходящие в Государственную Думу депутаты не в состоянии выступить, это говорит об их уровне профессионализма, точнее, об их непрофессионализме. Это люди, которые по политическим мотивам стали депутатами, но в Государственной Думе надо заниматься в том числе и законотворческим процессом, и законодательной деятельностью, а они, с моей точки зрения, в своём большинстве не в состоянии этим заниматься.

Но я могу сказать то, что позволено сказать учёному: мне кажется, руководители многих партий и фракций не очень заинтересованы в том, чтобы приходили в круг депутатов те, кто может по-настоящему показать себя

как депутат, потому что тут же будет понятно, что во фракции плюрализм. Это очень серьёзная проблема, но не конституционно-правовая, а вот что касается конституционно-правового аспекта, это связано с тем, как организуется в целом законотворческая, законодательная деятельность.

Мы на сегодняшний день столкнулись с такой ситуацией, когда некоторые депутаты полагают: если возникла необходимость в законе – тогда давайте его разрабатывать, если сегодня нет такой необходимости – давайте его разрабатывать не будем. Как вы думаете, к чему это всё сказано? В связи с законом о Конституционном Собрании.

Статья 135 Конституции говорит, что у нас должен быть федеральный конституционный закон о Конституционном Собрании. И уже появилось две позиции: одна заключается в том, что его надо разрабатывать, другая позиция – нет необходимости его разрабатывать, потому что в конституционной реформе нет необходимости.

Я хотел бы в этой аудитории спросить: у нас есть федеральный конституционный закон о референдуме? Да, он принят, действует с 1993 года. Был с тех пор у нас хоть один референдум? Не было. Но закон есть. Почему? А потому, что он предусмотрен Конституцией, – посмотрите статьи 3, 32, 84. В статье 137 Конституции сказано, что у нас порядок образования нового субъекта, порядок принятия в Российскую Федерацию нового субъекта и порядок изменения конституционно-правового статуса субъекта осуществляется в соответствии с федеральным конституционным законом. По вопросам образования нового субъекта Российской Федерации и принятия в состав Российской Федерации нового субъекта в 2001 году принят федеральный конституционный закон. Факты образования новых субъектов Российской Федерации имели место, но у нас есть хоть один случай принятия в состав России нового субъекта? Нет, но он может возникнуть, и для этого существует закон, его разработали и приняли. Будет он действовать, не будет – это другой вопрос.

Давайте исходить из такой культуры законотворчества, что если в Конституции предусмотрены какие-то акты, то эти акты необходимо принять. И у нас есть исторический пример. Была статья в Конституции СССР о том, что каждая союзная республика имеет право на выход из Союза ССР. И когда говорили, что надо разработать процесс, как выходить из состава Союза ССР, ответ был простой: вы думаете, что кто-то захочет выйти? Мы дожили до 1990 года, и у нас появились субъекты, которые захотели выйти из Союза ССР. Был спешно подготовлен закон о порядке решения вопросов, связанных с выходом союзной республики из Союза ССР. Кстати говоря, очень хороший по качеству закон, но толку-то никакого, потому что момент был упущен, и те пять лет переходного периода, которые Анатолий Иванович Лукьянов предусмотрел в этом законе, прибалтийские республики просто не стали принимать во внимание и вышли из состава Союза ССР.

То есть исторический опыт говорит, что мы должны думать о том, чтобы законодательный процесс был в полной мере реализован.

И последнее. Мы сегодня столкнулись с такой ситуацией, что нужны новые законы. Когда я был сравнительно молодым человеком, один выдающийся профессор и впоследствии мой коллега по кафедре говорил: посмотрите на Соединённые Штаты, там все вопросы регулируются законом, даже как пристёгивать ремень в автомашине, определяется законом. У нас тоже есть такие исключительно подробные законы – это избирательный закон, точнее, группа избирательных законов, 320 страниц один закон, который всё, всю технологию регулирует. Нам, конечно, хотелось бы пожелать Государственной Думе, чтобы она обсудила эту проблему: какого объёма должен быть закон, чтобы он был доступен населению? Почему бы нам не пойти по пути, например, Германии, где принимается закон и далее инструкция о порядке применения и реализации этого закона, тогда будет проще: кто хочет, прочитает только закон, кому нужно, будут читать и закон, и инструкцию, и будет соответствующий результат.

Завершая, хочу сказать, что лет 12 назад в одной диссертации, которая у нас была защищена, предлагалось, чтобы в первые полгода после избрания в Государственную Думу депутаты проходили специальную подготовку в области конституционного права или права, может быть, в целом и затем сдавали небольшой экзамен, и те, кто не сдаст такой экзамен, стояли бы перед угрозой прекращения полномочий депутата Государственной Думы. Мы показали, что мы идеалисты, и тем самым подтвердили слова Наполеона, который говорил, что настоящий конституционалист – это романтик и идеалист, и то, что он предлагает, никогда не будет реализовано.

Гаман-Голутвина О. В. Я хотела бы откликнуться на первый тезис профессора Авакьяна.

Несоответствие социальной структуры парламента социальной структуре общества есть характерная черта как исторических парламентов, так и современных. Исторически это несоответствие было следствием использования системы цензов. Ну, скажем, великая электоральная революция в Англии ознаменовалась тем, что удельный вес избирателей увеличился с 2,8 процента до 4 процентов. Понятно, что в современных практиках цензы, как правило, не используются, но играет роль неординарный социально-экономический статус участников, что приводит к тому, что привилегированные слои, естественно, представлены непропорционально высоко. Это показывает практика, скажем, Франции и многих других европейских парламентов.

Обеспечить соответствие структуры парламента структуре общества можно посредством квотирования. Такая практика была, мы хорошо помним, в советский период, и структура Верховного Совета при том, номини-

нальном характере парламентаризма примерно соответствовала структуре общества. Элементы этих систем существуют и сегодня, например в Германии, где «зелёные» и социал-демократы добились 30-процентной квоты для женщин. В любом случае достижение этого соответствия требует определённых инструментов, вопрос только в том, необходимо ли это.

Авакьян С. А. Ответ на комментарий. Всё-таки вы не будете спорить с тем, что в Первой Государственной Думе в России учитывалось в максимальной мере представительство и национальных, и религиозных, и социальных слоёв нашего населения, – значит, это при желании можно сделать.

А что касается того, что обеспеченные слои могут скорее попасть в Думу, то надо отметить, что у нас в стране введено частное финансирование выборов, его нет во многих странах, и там соответственно уровень коррупции меньше. У нас депутаты приходят в парламент благодаря частному финансированию, и они после этого бороться с коррупцией просто не в состоянии.

Пехтин В. А. Я вас перебыю на этом месте: насчёт того, что все за счёт частного финансирования приходят, – это полная глупость. Есть действительно «особо одарённые», которых поддерживают определённые, допустим, коммерческие структуры, а в основном выборы сегодня проходят, вы знаете, по партийным спискам. И здесь есть финансирование от государства: по закону «О политических партиях» финансы выделяются из бюджета.

Авакьян С. А. Извините, но тем не менее, если вы посмотрите закон о выборах в Государственную Думу, там обозначена колоссальная сумма частного финансирования, которую может получить партия, – с этим спорить невозможно.

Торкунов А. В. С учётом того что мы уже сегодня Никонова вспоминали несколько раз, хотел бы напомнить, что он говорил о представительстве в Конгрессе США в сравнении с представительством в Думе: в Конгрессе до сих пор нет крестьян (он, видимо, имел в виду фермеров). В этом-то и отличие Соединённых Штатов от нас, хотя у нас этот процесс тоже идёт в последнее время активно: в Конгрессе работают профессиональные политики, а профессиональных политиков квотировать по социальным стратам практически невозможно.

Я, например, вспоминаю Вилли Брандта, который в Бундестаге, а затем, будучи председателем, в правительстве прекрасно представлял рабочий класс Федеративной Республики Германии и благодаря которому Германия стала социально ориентированным государством. Напомню вам его слова: «Для того чтобы защищать интересы народа, надо быть самому достаточно обеспеченным».

То есть здесь спорный вопрос. Я не хочу углубляться в дискуссию, но согласен, что в парламент – к стати говоря, вы сами об этом сказали, и здесь

есть известное противоречие – должны приходить люди профессионально подготовленные.

А вообще, парламент – и здесь я на сто процентов с вами солидаризуюсь – это площадка для взращивания национальных лидеров. И парламент должен рассматриваться как своего рода площадка для появления новых лиц, которые станут в будущем или могут стать национальными лидерами.

Пехтин В. А. Следующий выступающий – Соловьёв Кирилл Андреевич, доцент Российского государственного гуманитарного университета.

Соловьёв К. А. Я скажу несколько слов о проблеме экспертизы законотворчества начала XX века.

Здесь много раз уже звучали слова о Первой Государственной Думе, оценки были в основном восторженными, и с этим можно согласиться. Действительно, Первая Дума достойна восторга хотя бы потому, что она была первой. Но быть первой – это ведь не только почёт и слава, это ещё и неизбежные ошибки. И первые депутаты не обладали, естественно, ни опытом, ни необходимыми знаниями для полноценного законотворчества.

Вот очевидный факт, который важно иметь в виду, когда мы с вами говорим о Первой Думе. 42 процента её депутатов не имели не то чтобы высшего, но даже среднего образования, а некоторые из них откровенно признавались, что не умели ни читать, ни писать. Естественно, они приходили в Думу со своим особым мироощущением. Например, псковские крестьяне, оказавшись в Таврическом дворце, удивлялись, почему в зале пленарных заседаний нет круглого стола, а депутаты сидят за скамьёй, почему депутатам не подают чай во время работы Думы, почему на заседании нижней палаты не присутствует император, ведь Дума и созвана для того, чтобы думать о том, как землю поделить, и думать надо вместе с царём.

Приведу такой факт: многие крестьянские депутаты своё суточное жалованье – 10 рублей – посылали в родную деревню, самим же приходилось искать заработок, чтобы хоть как-то прокормить себя в столице. И возникало такое уникальное и, вероятно, неповторимое явление, как депутат-швейцар, депутат-дворник, депутат, который разводит кур и гусей в своём общежитии.

Но не надо обольщаться относительно депутатов, имевших высшее образование, ведь они тоже не обладали необходимым опытом. Один из таких депутатов писал домой: «Мы аграрный вопрос решим очень не скоро, наверное, только через три недели». То есть для него три недели для разработки и утверждения важнейшего законопроекта – это огромный срок.

Состав Думы менялся, но проблема дефицита опыта и знаний была характерна для Думы всех четырёх созывов. Этот дефицит отчасти компенсировался за счёт института экспертизы. Правительство было категорически против, чтобы эксперты приходили на заседания комиссий, потому что исполнительная власть желала быть монополистом в области инфор-

мации, она хотела, чтобы только от министров поступали какие-либо сведения депутатам. Как раз во Второй Думе доступ экспертов в комиссии был строго запрещён. Более того, если эксперт (сведущее лицо, как тогда говорили) оказался бы случайно в кулуарах под видом журналиста, его немедленно выпроводили бы из Таврического дворца и постарались бы больше туда не пускать.

Но депутаты обходили и эти препоны. Например, они созывали заседания комиссий на частных квартирах, и туда, естественно, приглашались эксперты. Кроме того, всеми фракциями создавались аналогичные думским комиссии, которые, по сути, дублировали работу нижней палаты, они обсуждали большинство наиболее значимых законопроектов. Также фракциями создавались комиссии специально для рассмотрения отдельных законопроектов, и в их работе принимали участие эксперты.

Для депутатов читались лекции, к этому привлекались наиболее авторитетные специалисты. Конечно, в большинстве случаев это организовывалось для крестьянских депутатов, но отнюдь не только для них. Проводилось анкетирование всех тех, кто был заинтересован в прохождении законопроектов, анкетировались земцы, деятели городского самоуправления, биржевые комитеты. Кроме того, проводились съезды заинтересованных лиц – промышленников, земцев, представителей городов.

Помимо всего прочего, депутаты создавали собственную агентуру в министерствах и ведомствах. Это были чиновники среднего и низшего звена, которые доставляли народным избранникам необходимую информацию иногда помимо воли министра. В случае необходимости и просьб депутатов они давали рассматриваемым законопроектам экспертную оценку.

Своего рода экспертизу законодательные инициативы проходили и в канцелярии Думы. Там работали профессиональные чиновники, рекрутированные из Государственной канцелярии, имевшие юридическое образование и чаще всего обладавшие необходимым опытом законотворческой работы. Они тоже редактировали депутатские (впрочем, и правительственные) инициативы.

Таким образом, вопреки воле исполнительной власти система экспертизы законотворчества произрастала сама собой, без неё квалифицированное обсуждение законопроектов было немислимым. Это во-первых. Во-вторых, институт экспертизы не подменял собой политическую волю депутатов прежде всего потому, что экспертиза осуществлялась чаще всего в рамках деятельности фракций. И в-третьих, этот институт позволял выводить обсуждение многих вопросов на деловую почву, и если на пленарных заседаниях между депутатами могли быть непримиримые противоречия, то в комиссиях левые и правые часто мирно сотрудничали и благодаря этому конструктивному взаимодействию нередко достигали позитивного результата, существенно редактируя многие базовые правительственные законопроекты.

Обращаясь за помощью к экспертному сообществу, Дума решала стоявшие перед ней сложнейшие вопросы даже в условиях дефицита опыта и знаний.

Пехтин В. А. Слово Талие Ярулловне Хабриевой, директору Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Хабриева Т. Я. Хочу сфокусироваться только на одной проблеме, которая связана с эффективностью правотворчества. Эта тема заботит меня многие годы, я ещё училась в аспирантуре, когда наш институт занимался судьбой закона о нормативных актах.

Любая юридическая деятельность, тем более правотворческая, должна основываться на принципах и правилах, во многом носящих технологический характер. История вопроса регулирования принципов и правил подготовки и прохождения законопроектов очень давняя.

Сегодня в рамках нашего «круглого стола» многие вспоминают историю российского парламента. Напомню, что в Своде законов Российской Империи 1832 года был специальный раздел, посвящённый законам империи, которые потом почти полностью вошли в одну из первых европейских конституций, великую Тырновскую конституцию, я на нескольких юбилеях этой Конституции в Болгарии была. (Кстати, Болгария на социалистическом пространстве была одной из первых стран, которая приняла закон о нормативных актах. В Советском Союзе этого так и не произошло.) Позже, в 1906 году, эти положения были включены в текст основных государственных законов России, но в советский период традиция такой правовой регламентации опубликования и вступления в юридическую силу законов, нормативных правовых актов была прервана. Хотя я вспоминаю, что в 70-е годы неожиданно поступил социальный заказ и проект закона был разработан силами Института государства и права Академии наук. Но так случилось, что концепция была подготовлена, а советская командно-административная система тогда не была, видимо, готова принять такой закон, и он так и не был востребован.

Новая редакция закона была подготовлена в 90-е годы при участии в основном нашего института. В 1996 году проект федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации» был принят Государственной Думой в первом чтении и благополучно забыт. Объяснение было следующее: идёт быстрая трансформация российского законодательства, этот закон будет мешать. Но быстрая трансформация, хаотичное нарастание законодательства, мне кажется, уже прекратилось, хотя, конечно, некоторая разноректорность сохраняется. Сейчас мы вступили, как считается, в новый политический цикл, который сулит нам ещё большую стабильность, и самое время принять этот закон. Причём эффективность зако-

на, его позитивное влияние не только на систему законодательства, но и в целом на правовую систему проверены зарубежным опытом. В Австралии в каждом штате есть такой закон, в Японии один из последних законов, вы знаете, – это блестящий юридический образец, и мне кажется, элементы проекта, который был подготовлен у нас в 70-е годы, ими были восприняты. Если мы взглянем на евразийское пространство, на постсоветское пространство, то сложно назвать страну, где такой закон ещё не принят: и в Молдове есть, и в Казахстане, и в Белоруссии, в Болгарии уже третья редакция закона принята. У меня есть надежда, что всё-таки закон будет принят новой Государственной Думой, потому что потребность в обеспечении системного правового регулирования сохраняется.

Конечно, у нас сейчас правовое пространство перенасыщено различными программными документами: стратегии, концепции. Они отчасти обеспечивают системность развития, но не полностью, а этот закон смог бы на себя в большой мере такую функцию принять. Мы должны подумать, как упорядочить правовую систему в целом – это тоже составляет сейчас проблему, – поскольку она несколько нарушена в результате неясности вопроса об иерархии нормативных правовых актов. Конституционно-правовых норм – норм Конституции Российской Федерации – совсем недостаточно.

Конечно, Конституционный Суд Российской Федерации проделал очень большую работу, и в этой части необходимая иерархичность вроде бы восстановлена, но не целиком, потому что, скажем, коллизии возникают до сих пор, даже по вопросам, которые мы, как юристы, осваиваем уже на первом курсе юридического факультета. Когда мы сталкиваемся с практиками, выясняется, что юристы, которые применяют закон, не видят разницы между кодифицированным и некодифицированным законодательным актом. То, что в классическом римском праве действовало как правило (и действует в большинстве современных государств) – приоритет отдаётся специальным нормам, а не общим нормам, – у нас не действует, потому что Гражданский кодекс вообще игнорирует это положение. Мы с этим сталкиваемся в обычной жизни, сталкивается и законодатель в правотворческой деятельности.

В этом законе непременно необходимо решить вопрос систематизации. Разные были предложения решить этот вопрос: то свод законов, то единый системный акт, то замена всех кодексов. Была программа (насколько я помню, лет шесть назад) в Министерстве юстиции по систематизации законодательства, по-моему, она ничем не закончилась, в то время как, скажем, в Соединённых Штатах раз в шесть лет обновляется свод законов, причём систематизируются не законы, а нормы законов.

О номенклатуре нормативных актов. Кто определит, какие акты действуют на территории России? Как возможно говорить о кодексе субъекта

Российской Федерации, когда он принят по предмету совместного ведения? У нас такие кодексы есть: например, в Республике Башкортостан Трудовой кодекс Республики Башкортостан действует и по нему имеется огромная правоприменительная практика.

Я могла бы перечислить очень много причин, почему этот закон должен быть принят. Закон мог бы гармонизировать акты внутреннего законодательства с международными правовыми актами, потому что сейчас ситуация очень сложная, появилось много интеграционных объединений с участием России – СНГ, ЕврАзЭС, Союз Беларуси и России, а гармонизированы или не гармонизированы акты этих интеграционных объединений с российскими нормативными актами, никто не исследует: мы вступаем в какое-то объединение, принимается общий акт, и он противоречит действующим актам.

Техническое регулирование – кто-то представляет, что это такое? Наш институт многие годы вынужден этой проблемой заниматься. Я не представляю, как наши строители строят дома, потому что постоянно идёт конкуренция с законодательством в связи с вступлением в Таможенный союз. Как это решить? Нужен специальный раздел в законе о нормативных актах, потому что на самом деле здесь нормы должны быть такого общего характера. Поддержу депутата Владимира Вольфовича Жириновского, который сказал, что нужно поставить правотворческую деятельность на более прочный научный фундамент. Думаю, что в этом законе можно было бы тоже кое-что прописать.

Сейчас очень много говорят о стратегическом планировании, даже прогнозировании, и, возможно, будет принят закон. Проект имеется, но нигде не говорится о том, что должно быть научное прогнозирование, в том числе юридическое. В этом законе такой раздел тоже можно было бы подготовить.

Я хочу, чтобы где-то было зафиксировано, что мы продолжаем отстаивать идею принятия закона о нормативных актах, который действительно необходим всей нашей правовой системе, а не только системе законодательства. И хотелось бы верить, что нынешняя Дума такой закон примет, поддержка Сергея Евгеньевича Нарышкина вроде бы есть. Но хотелось бы, чтобы всё завершилось рассмотрением проекта закона, концепцию которого мы уже предложили, и принятием закона, и надеюсь, президент его подпишет.

Пехтин В. А. Я обещаю, что мы этой темой займёмся. У нас есть экспертный совет, я думаю, по итогам сегодняшнего обсуждения мы, может быть, встретимся и вынесем наконец на рассмотрение то, о чём вы так долго хлопчете.

Слово Карпенко Алексею Ивановичу, члену Молодёжной общественной палаты.

Карпенко А. И. Я представляю Молодёжную общественную палату России, и моя коллега Ольга Власова также член Молодёжной общественной палаты, она представляет в палате партию «ЯБЛОКО».

Молодёжная общественная палата появилась в 2006 году, уже после создания Общественной палаты при Президенте Российской Федерации. В первую очередь начали создавать Молодёжную общественную палату лидеры политических партий, молодые лидеры молодёжных крыльев различных политических партий, такие как Дмитрий Гудков, Алексей Навальный (это наши отцы-основатели), лидеры молодёжного крыла «ЕДИНОЙ РОССИИ» – «Молодой гвардии». Сразу были заложены механизмы, которые определили нашу дальнейшую работу и позволили нам вырасти. Именно наша инициатива о создании молодёжной межфракционной группы была упомянута в том числе в выступлении Председателя Государственной Думы Сергея Евгеньевича Нарышкина.

Во-первых, у палаты нет лидера, это институт равных. Мы собираемся за «круглым столом» и обсуждаем все проблемы, касающиеся социальных вопросов. У нас представлены и молодые депутаты Думы, и члены Совета Федерации, и члены Правительства Российской Федерации, заместители губернаторов, лидеры крупнейших общественных молодёжных организаций, журналисты, предприниматели.

Мы стремимся к консенсусу, и юридически, конечно, мы можем поддержать ту или иную политическую партию, но если хоть один человек выступит против, вопрос не будет принят. Это относится также и к поддержке того или иного политического лидера.

В связи с тем что у нас нет политики и мы сосредоточились именно на общественных проектах, у палаты появились очень крупные международные проекты, социальные и национальные программы. Четыре члена палаты стали депутатами Госдумы, причём от различных фракций. И как раз в этот период времени перед нами встал вопрос о создании молодёжной межфракционной группы, мы этот вопрос сейчас прорабатываем. В июне будет встреча Сергея Евгеньевича Нарышкина с членами Молодёжной общественной палаты, мы планируем предложить некий формат функционирования этой межфракционной группы.

Пехтин В. А. Слово Александру Николаевичу Арину, доктору политических наук, директору Института федерализма и гражданского общества.

Аринин А. Н. Главная задача, которая стоит сегодня перед страной, законодательной и иными ветвями государственной власти, заключается в том, чтобы построить сильную и процветающую Россию. Что под этим следует понимать?

Во-первых, должно быть эффективное государство, которое обеспечивает соблюдение закона всеми без исключения гражданами, компетентно

и своевременно решает возникающие проблемы. В настоящее время Россия является слабой страной, так как государство крайне неэффективно и не может обеспечить неукоснительное соблюдение закона всеми участниками общественных отношений, своевременно защищать права и свободы человека и компетентно решать возникающие проблемы, способствовать развитию высокопроизводительной экономики. Из-за всеобщей безответственности и некомпетентности государственных служащих в стране процветают массовая коррупция, воровство бюджетных средств и монополизм бизнеса, сращённого с чиновниками и правоохранительными структурами, государство не справляется с элементарными обязанностями практически во всех областях своей деятельности.

Во-вторых, для сильной, процветающей России требуется создание высокопроизводительной экономики, обеспечивающей высокое качество уровня жизни. Мощная, конкурентоспособная экономика может быть создана только в условиях мотивации к производительному труду всех участников общественных отношений. Мотивация граждан к активному и производительному труду возможна лишь в условиях верховенства закона, способствующего обеспечению реальной конкуренции в экономике. Чтобы выжить в условиях непрестанной конкуренции, бизнес вынужден будет наращивать производительность труда с помощью новых технологий и методов организации труда.

В-третьих, сильной и процветающей Россия может быть только при эффективном гражданском обществе, социальной основой которого является массовый слой среднего класса, состоящего главным образом из представителей малого и среднего предпринимательства, а не из коррумпированных чиновников с их семьями. Эффективным гражданское общество станет также при условии обладания результативными механизмами контроля над деятельностью должностных лиц исполнительной, законодательной, судебной власти, органов местного самоуправления.

Что надо делать Государственной Думе для строительства сильной и процветающей России? Регламент выступления не позволяет полностью ответить на все вопросы, поэтому остановлюсь только на главном – на создании законодательной основы, обеспечивающей эффективное функционирование государства. Для этого Государственной Думе следует поработать, принять и внедрить в структуру государственно-властных отношений правовые механизмы прозрачности и неукоснительной личной ответственности каждого исполнителя, ибо только прозрачность и ответственность позволят устранить коррупцию, безответственность, некомпетентность чиновников и государственной системы в целом. В этом и состоит основной смысл модернизации государства. Рассмотрим эти механизмы подробнее.

Начну с механизма прозрачности. Под ним следует понимать свободный доступ граждан к полной, достоверной, своевременной и регулярной информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц. В настоящее время прозрачность деятельности государственных органов и органов местного самоуправления законодательно не обеспечена, поэтому депутатам Государственной Думы необходимо незамедлительно внести определённые поправки в действующие законы.

На мой взгляд, начать следует с закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», вступившего в силу в 2010 году. С одной стороны, закон позволил значительно расширить возможности контроля граждан и всего общества над деятельностью органов власти и их должностных лиц, с другой стороны, в законе отсутствуют механизмы прозрачности, как следствие, он работает формально, не принося должного результата, и потому нуждается в значительных дополнениях.

Первое дополнение, на мой взгляд, должно состоять в установлении законодательной нормы, согласно которой все властные учреждения обязаны сообщать для всеобщего сведения полную информацию о своей деятельности, за исключением той, перечень которой определён Законом Российской Федерации «О государственной тайне». Данная норма позволит, во-первых, полнее раскрыть деятельность государственных органов и органов местного самоуправления и их должностных лиц, во-вторых, она сделает размещаемую информацию об их деятельности императивной. В настоящее время вышеназванный закон не содержит нормы о степени полноты размещаемой информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, об обязательности её размещения.

Второе дополнение должно предусматривать обязательное упоминание как об авторах любых решений, то есть о конкретных должностных лицах, подготовивших проекты этих решений, так и о лицах, принявших их (в том числе и коллегиально) в органах исполнительной, законодательной и судебной власти и органах местного самоуправления.

Третье дополнение: все принимаемые органами власти решения вступают в силу только после опубликования (размещения) их в Интернете и в соответствующих информационных источниках. Действие этих норм и публичность принимаемых решений приведут к повышению персональной ответственности и компетентности государственных и муниципальных служащих, судей, депутатов, иных представителей власти.

Четвёртое дополнение: вся информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления должна быть достоверной, своевременной, регулярной и постоянно обновляемой. Функциониру-

вание данной нормы позволит гражданам и всему обществу осуществлять регулярный и повсеместный контроль над деятельностью государственных и муниципальных служащих, судей, прокуроров, сотрудников органов внутренних дел, иных представителей власти.

Следует подчеркнуть, что прозрачность должна касаться всех структур органов государственной власти, а также монополизированного бизнеса. Смысл свободного доступа граждан к полной, достоверной, своевременной и регулярной информации о деятельности представителей власти состоит в том, что госслужащие, депутаты, судьи, прокуроры, сотрудники органов внутренних дел, муниципальные служащие и прочие должностные лица всегда должны быть на виду, ибо закрытость и секретность их деятельности неизбежно приводят к нарушению закона, к коррупции, безответственности и некомпетентности.

Получая такую информацию, народ, гражданское общество может оперативно оценивать деятельность органов власти и должностных лиц. При безответственном исполнении последними своих обязанностей и нарушении ими закона российские граждане получают возможность легитимного давления на власть путём проведения журналистских расследований, выступлений в СМИ, обращения в органы власти, подачи судебных исков, перевыборов депутатов всех уровней, глав местного самоуправления, публичных акций – митингов, шествий, демонстраций и так далее.

Законодательное введение механизма прозрачности обеспечит двойной контроль над представителями органов государственной власти. С одной стороны, им придётся работать в условиях повышенной ответственности и внутренней конкуренции, так как и руководители, и коллеги по работе будут знать, кто, чем и как занимается. С другой стороны, все они оказываются под постоянным контролем общества – конкурирующих между собой партий, СМИ, общественных организаций, профсоюзов и рядовых граждан.

Интегрирование указанных выше норм в закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» позволит укрепить правовое обоснование прозрачности и, как следствие, создать благоприятные условия для результативного общественного контроля над деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц. Кроме того, прозрачность будет способствовать активному вовлечению институтов гражданского общества – СМИ, общественных палат, партий, общественных организаций, профсоюзов – и простых граждан в процесс модернизации России.

Помимо прозрачности, важная роль в создании эффективной и компетентной власти и, как следствие, эффективного государства принадлежит

задействию механизма всеобщей и неукоснительной ответственности. Для его реализации в закон «О противодействии коррупции» необходимо ввести статьи, не утверждённые Государственной Думой при ратификации Россией в 2006 году Конвенции ООН против коррупции, – о конфискации имущества и о незаконном обогащении. Именно конфискация доходов и имущества, нажитых преступным путём, как убедительно свидетельствует мировой опыт, является наиболее действенным методом повышения ответственности. Эффективным инструментом ответственности является также норма статьи 20 конвенции, устанавливающая уголовное наказание за незаконное обогащение, то есть за значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Ратификация норм о конфискации и о незаконном обогащении и внедрение их в российское законодательство позволят значительно повысить ответственность должностных лиц в государственных органах власти и органах местного самоуправления.

Внедрение в государственно-властные отношения механизмов прозрачности и ответственности откроет возможности для воспроизводства компетентности среди представителей власти, которое будет основываться на естественном отборе. В результате в государственных органах управления останутся те, кто умнее, инициативнее, ответственнее, – люди, способные компетентно и эффективно работать, а лица, нарушающие закон, вымогающие и берущие взятки, безответственно относящиеся к своим обязанностям и не способные к компетентной деятельности, сами уйдут со своих постов. При таких условиях естественной конкуренции окажутся ненужными искусственные (президентские, губернаторские и прочие) так называемые списки перспективных кадров. С использованием механизмов прозрачности и ответственности у российских граждан появится возможность быть востребованными во власти не по принципу личной преданности, дружбы, совместной учёбы или службы, но единственно в соответствии с деловыми, профессиональными, умственными способностями и моральными принципами, а у правящей элиты появится эффективный инструмент ротации кадров.

Огромную роль в создании эффективного государства играют суды, прокуратура и органы внутренних дел. В настоящее время они нуждаются в серьёзном реформировании. Создание эффективной судебной и правоохранительной систем требует в первую очередь законодательного обеспечения прозрачности их деятельности. В этой связи Государственная Дума должна принять поправки в соответствующие законы в части свободного доступа граждан к полной, достоверной, своевременной и регулярной информации об исполнении обязанностей судьями, прокурорами и сотрудни-

ками органов внутренних дел, за исключением информации, относящейся к государственной тайне и оперативно-розыскной деятельности. Как следствие, судьи, прокуроры и работники полиции начнут контролировать, обеспечивать соблюдение закона всеми участниками общественных отношений – должностными лицами органов государственной и местной власти, бизнесменами и обычными гражданами, а Россия начнёт двигаться по пути создания эффективного государства.

Пехтин В. А. Я прошу Анатолия Васильевича подвести итог.

Торкунов А. В. Может быть, поскольку сейчас концепция разрабатывается, рекомендовать Боосу и руководству выставки рассмотреть вопрос о создании специальной экспозиции, посвящённой реформам в России, модернизации в России? Это было бы полезно, особенно имея в виду, что мы все ратуем за восстановление исторической памяти, создание реперных точек в нашей исторической науке, что позволило бы опираться молодому поколению на наши исторические основы.

Кстати говоря, сейчас Людмила Евгеньевна напомнила много дат этого года, но мы забыли, что есть и другая дата – 90-летие создания Советского Союза. На Совете по науке ни разу ни один выступающий эту дату не назвал. Я был одним из первых выступающих и тоже не назвал, к своему стыду. Так что я напоминаю о том, что эта дата тоже существует. В общем-то, в этой дате много и позитивного, мы это все с вами признаём единодушно.

Коллеги, я думаю, что сегодня была хорошая дискуссия. Понятно, что она разноплановая, мы говорили слишком о многом (может быть, следующие «круглые столы», конференции будут носить более направленный характер), но начать разговор, особенно в связи с датой начала работы Первой Государственной Думы, может быть, так и следовало, тем более что сегодня мы почувствовали поддержку идеи, связанной с созданием Евразийской межпарламентской ассамблеи и Евразийского парламента. Это общий тренд развития интеграционных объединений, когда на базе этих объединений действуют и соответствующие парламентские структуры, которые становятся всё более эффективными. Посмотрите, как работает Европейский парламент, – действительно эффективно. К этому надо, конечно, подойти, потребуется время, но когда-то надо начинать. И мне кажется, что сегодняшней «круглый стол» с участием наших коллег из стран СНГ – хорошее начинание, которое, несомненно, будет продолжено, тем более что общественность тоже реагирует: создана федерация общественных евразийских сил, они учредительную конференцию у нас в университете проводили и много заинтересованных людей собрали.

Спасибо большое всем.

Пехтин В. А. Спасибо.

Дискуссия на тему «Повышение роли парламентов в интеграционном взаимодействии в СНГ»

Слуцкий Л. Э. Представляюсь: Леонид Эдуардович Слуцкий, председатель Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками, председатель правления Российского фонда мира, заведующий кафедрой мировой экономики и международных отношений Московского университета экономики, статистики и информатики.

Подберёзкин А. И. Я тоже хочу представиться: Алексей Иванович Подберёзкин, проректор МГИМО по научной работе.

Слуцкий Л. Э. Постараемся, чтобы наша дискуссия в сухом остатке дала какой-то конкретный результат.

Подберёзкин А. И. Я хотел бы скорректировать повестку дня: там три темы обозначено, мне кажется, наиболее приоритетна сегодня третья – о подходах к реализации инициативы о создании Евразийского парламента и вообще всё, что связано с интеграцией. Думаю, что основные вопросы теоретического плана, исторического уже обсуждены, но мне кажется, сейчас самая острая проблема заключается в том, как всё это реализовать. Возрождение интереса к евразийской теме было заслугой Нурсултана Назарбаева, однако инициатива не получала поддержки в 90-е годы (я помню, как мы с ним готовили конференцию в 1991–1992 годах: никого не дозовёшься). Сейчас есть поддержка Путина, Медведева, они сделали эти темы приоритетными.

Мне кажется, что экономическая интеграция, о приоритете которой было заявлено, не может быть реализована, пока мы не добьёмся создания механизма общественно-политического, информационного давления на элиты, которые противятся этой интеграции, а для этого мы должны понимать общие закономерности. На мой взгляд, их четыре, и все они с учётом нынешнего нашего положения не самые приятные.

Во-первых, это рост конфликтности и конкурентности в мире, и это будет усиливаться. Я считаю, что всё будет в этом смысле только хуже и малоблагоприятно для нас всех, имею в виду не только Россию, но и всё постсоветское пространство.

Вторая тенденция, тоже негативная, – это слабеющая эффективность институтов международного сотрудничества, речь идёт не только об Организации Объединённых Наций, но и о других институтах: о Международном валютном фонде и так далее.

Третья тенденция – это вроде бы набирающая силу тенденция регионализации (БРИКС, ШОС). Но надо понимать, что это не так уж и благоприятно для нас, потому что если мы сами не сможем ускорить процесс

реинтеграции, нас просто на куски могут разорвать все эти региональные объединения – европейские, азиатские и прочие.

Четвёртая – высокая вероятность затяжного кризиса. 2015–2017 годы могут стать пиком нового кризиса, причём затяжного, а его преодолеть, конечно, мы сможем только вместе. Если мы не будем вместе, то экономические последствия такого кризиса будут для нас ужасными (напомню, что падение ВВП было и в России, и на Украине, да и в других государствах).

Внешние угрозы объективно должны способствовать реинтеграции, и здесь очень важно учитывать пятидесятилетний опыт Евросоюза, хотя он целиком не может быть перенесён на нашу почву, мы должны искать свои пути.

Главное, по-моему, – это общественно-политическая и информационная интеграция. По понятным причинам мы не можем сейчас это направление на первое место выносить, мы больше будем говорить об экономической, а теперь уже и о парламентской интеграции.

Советский Союз, считаю, был развален эгоистичными национальными элитами. Но эти элиты никуда не делись, и их интересы тоже никуда не делись, поэтому надо создавать единое информационное и общественно-политическое поле, которое оказалось бы инструментом давления на эти национальные элиты.

Хочу обратить внимание на несколько аспектов, которые выпадают из поля зрения в ходе нашего обсуждения.

С чего начиналась европейская интеграция? С военно-технического сотрудничества, с военно-технической кооперации и со стандартизации вооружения и военной техники. Для России, для всего постсоветского пространства, для евразийского пространства в частности, очень важная тема – это создание единой системы военно-космической обороны, воздушно-космической обороны, единой системы ПВО, ПРО. У нас до сих пор нет соответствующей концепции, нет доктрины ВКО. Ни одно из государств в отдельности, кроме России, не создаст, это совершенно очевидно, ни систему ПРО, ни систему ПВО.

Другая тема – гуманитарное сотрудничество, которое имеет, безусловное, приоритетное значение. У нас грядёт смена элит. Новые элиты, которые придут, уже не будут ностальгировать по СССР – люди получили другое образование, у них не будет личных, семейных, прочих связей и тяга к интеграции будет значительно слабее. То есть времени у нас мало – пять – семь лет максимум. Культура, наука и образование – области, где необходимость интеграции ни у кого не вызывает сомнений. Но учебники совершенно разные: почитайте учебники стран, за исключением, может быть, белорусских, – вы уже не найдёте ничего общего. Первое, что начали де-

вать в России в начале 90-х годов, начал Сорос, – переписывать учебники, было переписано несколько сотен учебников.

Я подытоживаю: обязательно нужен системный подход, потому что не может быть парламентской интеграции без интеграции в других областях, причём где-то она должна идти опережающими темпами.

Слуцкий Л. Э. В нашей дискуссии уже наметилась полемичная фабула.

На мой взгляд, третий тезис, третья тема для обсуждения – о подходах к реализации инициативы о создании Евразийского парламента – вытекает из двух первых, поэтому, говоря о Евразийском парламенте, мы будем говорить, конечно, и о развитии демократических институтов в СНГ, и о повышении роли парламентаризма в интеграционных процессах.

Фактически через две недели пройдёт заседание Межгоссовета ЕврАзЭС, где, возможно, будут определены контуры будущей евразийской архитектуры, всё это нас чрезвычайно интересует. Мы с Сергеем Евгеньевичем Нарышкиным только что вернулись из Казахстана, где подробно обсуждали эти темы с патриархом евразийской интеграции Нурсултаном Абишевичем Назарбаевым, и накануне саммита 19 марта я имел возможность с ним поговорить. Ситуация непростая. Он не уверен, что преобразовывать нынешнюю МПА ЕврАзЭС в Евразийскую межпарламентскую ассамблею, хотя это было предложением казахстанской стороны, и затем в полнокровный Евразийский парламент стоит столь быстро. С другой стороны, посмотрите, правовую основу Единого экономического пространства составляют 17 соглашений, каждое из которых требует унификации с национальным законодательством, а это колоссальный объём работы. В соответствии с той же «дорожной картой» Назарбаева нам предстоит введение единой расчётной единицы, принятие модельных законов. Межпарламентской структуре, которая может быть создана на базе МПА ЕврАзЭС, будет чем заниматься, но любые трансформации, любые шаги в этом направлении, в частности, касающиеся парламентского измерения Евразийского союза, должны быть семь раз отмерены, обсуждены и согласованы, по крайней мере в формате «тройки».

17 мая по инициативе Сергея Евгеньевича Нарышкина в Санкт-Петербурге пройдёт первое заседание рабочей группы на уровне спикеров парламентов «тройки» по обсуждению будущего парламентского измерения создаваемой интеграционной структуры – Евразийского союза, и, конечно, сегодняшняя дискуссия подложит «подушку» аргументации под обсуждение 17 мая тех новых идей, которые прозвучат.

Слово предоставляется Михаилу Иосифовичу Кротову, советнику Председателя Государственной Думы и на протяжении, как справедливо отметил Сергей Евгеньевич Нарышкин, последних двадцати лет бессменному Генеральному секретарю Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

Кротов М. И. Я хочу обратить внимание, что те негативные тенденции, о которых говорил Алексей Иванович, на самом деле должны способствовать евразийской интеграции – ведь естественно, что чем хуже дела в Европейском союзе, тем менее он привлекателен для стран СНГ. Например, Восточное партнёрство, на которое возлагались большие надежды, пока не обеспечило каких-либо серьёзных инвестиций, финансовой помощи странам, которые подписали очень интересные документы о его создании. Напомню, в рамках Восточного партнёрства Европейский союз и шесть стран СНГ, включая Республику Беларусь, наметили глубокую интеграцию, вплоть до создания Таможенного союза (это, согласитесь, никак не вяжется ни с Договором о зоне свободной торговли в СНГ, ни, тем более, с созданием Единого экономического пространства).

Экономический кризис 2008 года не только не ослабил взаимодействие стран СНГ, но, наоборот, сплотил их для выработки совместных мер в целях выхода из кризиса: заработали Евразийский банк развития и Антикризисный фонд ЕврАзЭС, произошёл прорыв в создании Таможенного союза трёх государств, резко снизилось антиинтеграционное давление стран Запада на государства СНГ. Причины глобального кризиса не преодолены, поэтому ожидается его новый этап, что приведёт к дальнейшему возрастанию роли общего рынка СНГ и особенно Таможенного союза.

Обострение внешнеполитической обстановки на границах СНГ – арабские революции, напряжение вокруг Ирана, ожидаемый вывод войск НАТО из Афганистана – также стимулирует сотрудничество стран СНГ в военно-политической сфере. Несмотря на противоречия между некоторыми странами ОДКБ, роль этой международной организации как гаранта безопасности евразийской интеграции будет только возрастать.

Поэтому сейчас условия для евразийской интеграции как раз очень неплохие. И результаты функционирования трёх государств таковы, что Казахстан – активный участник евразийской интеграции – вышел на второе место среди стран СНГ: ВВП Казахстана (население – 16,7 миллиона человек) в 2011 году достиг 186,3 миллиарда долларов, существенно превысив ВВП Украины, отдающей предпочтение Европейскому союзу (население – 45,5 миллиона человек, ВВП – 165 миллиардов долларов).

Несколько слов о евразийском парламентском измерении. Задача, за которую взялись три государства, – задача колоссальной сложности. С 1 января этого года вступили в действие 17 соглашений, обеспечивающих Единое экономическое пространство, ещё 50 соглашений будет разработано и принято в ближайший период. Они, во-первых, должны быть кодифицированы и унифицированы, там есть разночтения. Во-вторых, надо приводить в соответствие с этими соглашениями, о чём убедительно говорил Леонид Эдуардович, национальные законодательства трёх стран. Так, в со-

глашении «О единых принципах и правилах конкуренции» закреплено обязательство в срок не более 18 месяцев привести в соответствие с ним национальные законодательства трёх стран.

На сегодняшний день, я знаю, пока эта работа ещё не сделана, осталось порядка 12 месяцев, счётчик тикает. России, например, как минимум надо принять новую редакцию закона «О защите конкуренции» и внести серьёзные изменения в Арбитражный процессуальный кодекс. Неправильно, если Государственная Дума всё это будет делать сама по себе, не согласовав с парламентами Казахстана и Белоруссии, надо эту работу обязательно согласовывать и по содержанию, и по срокам. И делать это надо не по одному, а по всем 60–70 соглашениям синхронно: если Казахстан будет приводить в соответствие своё законодательство в сфере миграции, а Россия – в части конкуренции, то это ничего не даст. То есть очевидно, что у будущего парламентского органа – Евразийской межпарламентской ассамблеи – уже сегодня масса работы.

И почему соглашения о евразийской интеграции готовятся без парламентской экспертизы? Наверное, это тоже необходимо поручить будущему международному парламентскому органу. Очевидно, это будет только на пользу качеству соглашений. Кстати, в них мы можем найти и такие обязательства, как, например, в статье 30 соглашения «О единых принципах и правилах конкуренции»: разработка и принятие сторонами (то есть тремя государствами) модельного закона о конкуренции. Возникает вопрос: а кто его будет принимать? МПА ЕврАзЭС? Но она не уполномочена взаимодействовать ни с Евразийской экономической комиссией, ни с Высшим Евразийским экономическим Советом. А если специальным международным соглашением мы наделим её такими полномочиями, то это будет уже не МПА ЕврАзЭС, а другая организация, и всё равно возникнет вопрос, кому и как голосовать, какова будет роль парламентов Таджикистана и Кыргызстана, возможно, парламентов других государств, пока не членом Таможенного союза и Единого экономического пространства. Поэтому, мне кажется, идея создания Евразийского парламента и на промежуточном этапе – Евразийской межпарламентской ассамблеи, которую выдвинул Сергей Евгеньевич Нарышкин и активно поддерживает комитет по делам СНГ, очень важна и актуальна. При этом «дорожную карту» парламентского измерения Евразийского экономического союза предполагается разработать в рамках рабочей группы парламентариев и экспертов, при участии спикеров, то есть документы о новом парламентском органе будут не спущены сверху, а разработаны по инициативе самих парламентариев, что, безусловно, является признаком возрастающего авторитета парламентов и укрепления демократии в интеграционных процессах.

Поэтому у меня как раз, в отличие от Алексея Ивановича, настроение с точки зрения прогнозов в отношении евразийской интеграции хорошее. При этом, конечно, такие негативные процессы, как арабские революции, кризис, а следовательно, и снижение объёмов закупок российских ресурсов Европейским союзом, никого радовать не могут, но евразийскую интеграцию это подтолкнёт. Другие парламенты, в том числе и Верховная Рада Украины, будут наблюдать за тем, что происходит в «тройке», может быть, они и статус партнёров получают в рамках Евразийской межпарламентской ассамблеи, это тоже неплохо – будет новая форма взаимодействия. Украина уже столкнулась с тем, что в торговле с Россией, Белоруссией и Казахстаном ей надо вести переговоры не только с правительствами наших стран, но с Евразийской экономической комиссией в первую очередь.

Я считаю, что сегодня было очень плодотворное пленарное заседание и в нашей секции продолжается хорошая дискуссия.

Подберёзкин А. И. Сейчас выступит Климов Андрей Аркадьевич, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по международным делам.

Слуцкий Л. Э. Одновременно Андрей Аркадьевич возглавляет Комитет парламентского сотрудничества «Россия – Европейский союз».

Климов А. А. Я как раз именно в этой ипостаси несколько слов скажу, потому что в рамках своей политической жизни сталкивался и с опытом Европейского союза, и с опытом Бенилюкса, и с опытом Западноевропейского союза, – эти конструкции появлялись, умирали, некоторые ещё живы, но скорее всего отомрут. То есть нельзя представить себе Европу как территорию, где идёт некий интеграционный процесс в некоей заранее заданной логике без поворотов, без разворотов, без остановок и без проблем. И Европейский парламент, в общем, тоже плод очень долгой борьбы, ведь он не всегда был избираемым гражданами органом. Кстати, до сих пор он избирается по очень странному принципу, когда каждое государство проводит выборы по своим собственным национальным правилам и нет общего подхода к тому, как должны выбираться люди от каждой страны, то есть где-то это мажоритарная система, как в Британии, где-то это только партийные списки, где-то смешанная система. Вопросов на самом деле гораздо больше, чем нам кажется или из Москвы, или из Минска, или из каких-нибудь других мест на постсоветском пространстве. И там тоже много проблем, не только тех, о которых мы хорошо знаем из средств массовой информации, но и проблем, которые они не любят предавать гласности, – допустим, проблема взаимодействия уже существующих структур. У Бенилюкса же есть и свой парламент, и свои органы исполнительной власти (не все знают, но это так), и первая объединённая валюта была как раз у Бельгии и Люксембурга, и Шенгенская зона началась с них, и эту конструкцию разрушать им

нельзя, потому что тогда Шенгенское соглашение непонятно на что будет опираться.

Почему я об этом рассказываю? Иногда в прессе и на уровне экспертов идут такие разговоры: а вот у нас уже есть Парламентская Ассамблея СНГ – что с этим будем делать? Я считаю, что не надо ни искусственно стимулировать что-либо, ни искусственно подавлять, то есть в принципе важно наше естественное движение вперёд на основе экономической интеграции, политической воли наших лидеров, наших собственных идей, которых вполне достаточно, чтобы не повторять ошибок, допущенных на европейском пространстве. И в евразийском пространстве надо использовать наши традиции, а они действительно огромные – у нас тысяча лет интеграции, а у них только шестьдесят лет. И двигаться надо, оглядываясь не только на Европейский союз – есть ещё и другие международные объединения, например Африка тоже пытается объединиться, там есть Панафриканский парламент, Африканский союз, который стремится доминировать на континенте. Они идут своим сложным путём, и у них проблем с интеграцией в разы больше, чем у нас, но в чём-то они прошли дальше.

Если мы проанализируем, как сегодня работают международные, наднациональные институты на Африканском континенте, я вам скажу, что Африканский банк развития – это серьёзная институция, с очень серьёзным капиталом, и она реально решает вопросы. Также есть целый ряд других организаций.

Мне кажется, что нам обязательно надо обратить внимание на опыт создания наднациональных межпартийных объединений, ведь перед любым парламентом в современном мире, в XXI веке обязательно встанет вопрос о фракциях. Леонид Эдуардович Слуцкий прекрасно знает, как фракционная система строится, допустим, в Совете Европы на базе ПАСЕ, многие из наших коллег уже участвуют в работе в рамках фракций, которые являются наднациональными образованиями. В Евросоюзе пошли ещё дальше – в Европарламенте есть известная партия «народников», которая объединяет христианских демократов и центристов, есть партия социал-демократов, которая объединяет самые разные политические партии. При этом партии существуют независимо друг от друга, но, когда дело доходит до наднационального уровня, до уровня Евросоюза, работа ведётся только по линии этих партий, логична и система межфракционного сотрудничества.

Далее возникает очень важный вопрос, который там тоже был решён заблаговременно, и мне кажется, этот опыт можно заимствовать: помимо конструкции Европейского парламента там активно функционируют некие контактные группы, в которые входят председатели комитетов, профильных комитетов. Допустим, два раза в год собираются председатели комитетов по международным делам парламентам стран Евросоюза и обсуждают

вопросы в присутствии членов Комитета по международным делам Европейского парламента, сверяют часы сразу на двух уровнях. И это конституированная система, это не просто клуб по интересам, это прописано в целом ряде нормативных документов и является частью парламентской дипломатии. Есть и другие комитеты, которые точно так же работают.

Очень важен вопрос вовлечения в работу региональных и муниципальных органов представительной власти наших государств. В Европейском союзе развязка найдена следующая: существует Комитет регионов, который представляет собой очень далёкий аналог нашего Совета Федерации. По какому принципу он создаётся? Более 3 тысяч членов входят в Комитет регионов, каждый представляет конкретный регион государства Европейского союза, допустим Баварию, у них есть своё представительство даже в Брюсселе.

Таким образом, за счёт создания такой системы, некоторых подобных институций мы получаем возможность решить проблему децентрализации власти, потому что, если что-то концентрируется в одном месте, возникает вполне объяснимая ревность: почему это всё не у нас? Брюссель – точка, где собираются главы государств, проводятся заседания Совета Европейского союза, там же работает председатель Европейского совета Ромпёй. Палата официально заседает в Страсбурге, но при этом она может работать и в Брюсселе. Совершенно в другом месте находится Европейский центральный банк, ещё есть арбитражный суд и прочие органы, которые находятся в Люксембурге. Таким образом, возникает возможность показать, что это союз равных, который движется вперёд и где власть децентрализована.

Сегодня мы уже можем создавать контактные группы и на межпартийном уровне. Первую такую попытку мы сделаем в Казани, где на площадке «ЕДИНОЙ РОССИИ» попытаемся собрать наших потенциальных партнёров. Надеюсь, другие партии присоединятся и мы организуем общую конференцию с возможностью проведения межпартийных «круглых столов».

Многие из нас работают на одних и тех же международных площадках как парламентарии. Мне кажется, надо свои согласованные позиции как-то отстаивать там уже сегодня, это возможно и на площадке ОБСЕ, и на площадке Совета Европы, в какой-то степени и на площадке Европарламента, потому что там работают делегации многих стран постсоветского пространства, мы можем туда выходить, и выходить с предложениями после некоей сверки часов. Я как руководитель делегации российских парламентариев при Европейском союзе максимально открыт любым контактам.

Слущий Л. Э. Очень важно учитывать опыт Европейского союза, чтобы не повторять их ошибок в отношении Евразийского парламента. И конечно, будем учиться на чужих ошибках. Мы помним, как практически сразу же после подписания в 91-м году Маастрихтского договора был провозглашён

Европейский парламент, который многим казался каким-то смешным, казалось, он никогда не будет создан, и несколько лет потребовалось, чтобы этот маховик раскрутить. Думается, наша «дорожная карта» вполне реализуема, парламент заработает несколько быстрее, уже в этом году.

Что касается Страсбурга и Брюсселя, это был наш аргумент для Назарбаева, который предлагал, чтобы Евразийская межпарламентская ассамблея в соответствии с одним из пунктов старого договора о реорганизации ЕврАзЭС, который он же и заблокировал на заседании Межгоссовета, работала в Астане: Европейский парламент работает в двух центрах объединённой Европы – мы предложили Санкт-Петербург и Астану, с чем предвзительно казахстанский руководитель и согласился.

Сейчас выступит Сергей Рафаилович Гриневецкий, первый заместитель председателя Комитета по вопросам национальной безопасности и обороны Верховной Рады Украины.

Гриневецкий С. Р. Я хотел бы сделать несколько замечаний по повестке дня.

Я полностью поддерживаю тезис господина Климова о том, что, прежде чем выходить на реализацию конечной цели, надо бы изучить опыт и всё-таки определить ключевые моменты конструкции.

Являясь сторонником сильной государственной региональной политики на протяжении многих лет, будучи две каденции губернатором Одесской области и дважды избираясь в парламент, я выскажу свое видение и понимание. Кроме того, десять лет мне пришлось работать в Ассамблее европейских регионов членом политбюро.

Думаю, нам надо в наших парламентах решить три проблемы, ключевые проблемы: первая – это парламентский контроль, вторая – необходимость определиться с патологической псевдомногопартийностью, третья – проблема политической коррупции, которая стала фундаментом коррупции как способа управления государством.

Далее. Разделяя соображения Леонида Эдуардовича прежде всего относительно реализации огромного потенциала парламентов в обеспечении многопланового интеграционного взаимодействия государств – участников СНГ, я считаю, что назрела необходимость проводить подобные «круглые столы» в разных странах, почувствовать дух, почувствовать элиту, её политическую культуру. Одним из вопросов повестки дня для коллективной разработки могла бы быть, скажем, роль парламентов в определении моделей экономической политики в современных условиях и оптимального сочетания импортной и экспортной направленности наших экономик.

Особо хотел бы сказать о парламентском содействии межрегиональному сотрудничеству. В этом плане в предыдущие годы был накоплен полезный опыт, в том числе в сфере проведения бизнес-форумов, но в последнее

время внимание к межрегиональному сотрудничеству непроизвольно ослабло. Приведу пример. В 2002 году мы создали Содружество регионов Украины и России, было два сопредседателя: один перед вами, вторым был Егор Семёнович Строев. Я вам хочу сказать, что тогда буквально за полгода порты Одесской области увеличили грузооборот в несколько раз.

Роль такого сотрудничества огромна. Если, скажем, на верхних этажах вырабатываются концептуальные подходы, то внизу, на уровне регионов, обстановка иная – там реальная жизнь, там практически решаются зачастую общие для регионов разных стран задачи, и я считаю, что обмен опытом их решения, сотрудничество в разрешении конкретных проблем имеют неопределимое значение, тем более что многие проблемы у нас общие, ведь инфраструктура, которая нам досталась, везде одинаково плохая. Я думаю, что нельзя забывать и о том, что в сотрудничестве будет вовлекаться наиболее активная часть населения – администраторы, хозяйственники, предприниматели, специалисты, деятели культуры.

Мне кажется, что давно назрела необходимость в создании Межрегиональной ассамблеи СНГ по типу существующей Межпарламентской Ассамблеи, которая способствовала бы координации межрегиональных связей, и прежде всего трансграничному сотрудничеству территорий, это крайне важный момент для того, чтобы можно было как-то смоделировать наше законодательство и унифицировать его. Парламентарии наших стран могли бы сыграть в этом немаловажную роль, это был бы хороший базис, конструкция для дальнейших интеграционных процессов.

Подберёзкин А. И. Слово – Алавердян Ларисе Асатуровне, члену Постоянной Комиссии Национального Собрания Республики Армения по вопросам территориального управления и местного самоуправления.

Алавердян Л. А. Я представляю парламент Армении, самую маленькую оппозиционную фракцию, я её секретарь, но я хотела бы рассказать здесь именно о том, как в Армении относятся к обсуждаемой проблеме. Но начну я не с целевой программы, а совсем с другой стороны – с человека.

Я хочу напомнить, чем для обычного человека, наслышанного о каких-то европейских конструкциях и жизни, привлекательна Европа, – она привлекательна защищённостью человека чисто в человеческом измерении, будь то экономическая защищённость, социальная или правовая. Если мы хотим сделать привлекательным само наше поле, СНГ, назвать его евразийским, я хотела бы, чтобы мы обсуждали проблемы человека центрированно, потому что этот принцип исторически отличает наше пространство от названного. Я, как первый омбудсмен Армении, хочу сказать, что зачастую легенды о правах человека в реальности гораздо печальнее, но они весьма привлекательны. И насколько понимают это в наших странах? Вот Армения – и член ОДКБ, причём очень активный, и член СНГ, тоже

очень активный, мы приветствуем интеграционные процессы, Армения чётко ориентирована на СНГ, при этом мы не противопоставляем себя, не сопротивляемся тем очень слабым, – я согласна, что европейские проекты неэффективны, – но каким-то позитивным посылам.

И если мы с вами всё-таки обратим внимание на то, что второй по важности вопрос – развитие демократических институтов в странах Содружества, если мы уделим этому нужное внимание, то я думаю, что евразийское пространство будет достижимо уже на том уровне, который мы называем корневым, то есть на уровне общины или региона.

Я хотела бы напомнить, что в Армении парламент имеет институты, которые очень привлекательны для нашего общества: парламент избирает защитника прав человека, он назначает председателя Контрольной палаты и формирует её наполовину (половина членов – от парламента). Парламент участвует и в формировании органов регулирования – комиссий, комитетов – в сфере радио и телевидения и ещё много по каким вопросам – это конкуренция, это антимонопольное законодательство и прочее. Это всё инструменты в руках парламента. Но я хочу по нашему опыту сказать, что зачастую, участвуя в формировании этих органов, затем мы не осуществляем парламентский контроль, и парламентам в данном случае отдаляется от того запроса, который мы называем общественным. Я уверена, что Содружество может развиваться реально в том случае, если эта идея, как говорят, овладеет массами, а она овладеет массами тогда, когда каждый человек почувствует, что эта новая конструкция ему принесёт пусть ненамного, но большую защищённость в этих трёх измерениях.

Кавказ, вы знаете, сегодня центробежный: Грузия ориентирована на Америку, Азербайджан – больше на Турцию, Армения, как я сказала, не по остаточному принципу, а исторически – на СНГ. Понятно, что в каждом регионе могут быть такие тенденции развития, которые мы не преодолеем только на уровне политических элит, а вот если это проникнет на уровень человеческого измерения... Давление на политические элиты должно исходить от заинтересованных лиц, то есть должен быть интерес. Вот создание этого интереса на корневом уровне, я думаю, и есть та задача, решение которой наша ежедневная работа должна обеспечивать.

Слуцкий Л. Э. Спасибо за антропоцентричную направленность вашего выступления.

Хотел бы коротко отреагировать и на предыдущее выступление, весьма близкое по духу лично моей позиции, – выступление Сергея Рафаиловича Гриневецкого. У нас подготовлен проект резолюции нашего международного «круглого стола», и от нас с Алексеем Ивановичем будет небольшая поправка к одному из пунктов о том, что мы считаем целесообразным про-

ведение в дальнейшем подобных «круглых столов» и конференций на территориях различных государств евразийского пространства.

Гриневецкий С. Р. Так мы и сказали – на территориях, давайте заметим в скобках: в Одессе.

Слуцкий Л. Э. Подразумеваем, что следующее мероприятие пройдёт в Одессе. Думаю, многие согласятся.

Сергей Рафаилович, спасибо. Многие тезисы, я думаю, созвучны и взглядам участников сегодняшней дискуссии. Во-первых, никто, конечно, не будет возражать против того, что у нас одинаково плохая инфраструктура, к сожалению. Но, Бог даст, она всё-таки мало-помалу будет улучшаться усилиями сильных губернаторов, таких, каким были вы в Одессе, и путём правильного перераспределения на местные, региональные задачи средств из федерального бюджета, это касается всех стран, по крайней мере внутри Единого экономического пространства, это касается также и Украины. И предложения о создании новых структур, конечно, заслуживают всяческого внимания.

Вы прекрасно отработали в Конгрессе местных и региональных властей Европы, мы об этом знаем. Но за двадцать лет на постсоветском пространстве расплодилось огромное количество организаций, в которых сами инициаторы создания этих организаций зачастую путаются, – ЕврАзЭС, СНГ, Таможенный союз, Единое экономическое пространство, можно продолжать дальше. Мы-то с вами прекрасно понимаем, что это структуры, которые друг за другом следуют или работают параллельно, совершенно на разных направлениях, но наши народы не всегда, к сожалению, понимают, как будет оценён Евразийский экономический союз и любые интеграционные структуры. В конце концов эти вопросы всё равно будут решать, наверное, представители гражданского общества и в конечном итоге сами народы, а мы с вами должны только предлагать, поэтому грамотно переформатировать, разумно упростить будущую евразийскую архитектуру – это то, чем мы с вами начиная уже с этого года можем заниматься, прежде всего в парламентском измерении, но и не только, поскольку парламентское измерение даёт обратный, положительный эффект и влияет на формирование евразийской архитектуры, которая будет определяться минимум на десятилетие вперёд. И первое – это судьба ЕврАзЭС, о чём я, может быть, скажу два слова в завершение дискуссии.

Сейчас я предоставляю слово Владимиру Абдуалиевичу Васильеву. Это чрезвычайно компетентный человек, мой старший товарищ, в разное время Владимир Абдуалиевич работал и в Совете Безопасности Российской Федерации, и председателем Комитета по безопасности Государственной Думы, определив очень многое в самой, я бы сказал, идеологии Комитета по безопасности в составе Государственной Думы.

Васильев В. А. Работая в комитете по безопасности и возглавляя Постоянную комиссию Парламентской Ассамблеи ОДКБ по вопросам обороны и безопасности, я хотел бы поговорить о соответствующих аспектах.

Здесь было сказано, что впереди – угрозы, которые чувствуем не только мы, чувствует вся развитая часть мира, и конкуренция действительно возрастает. Вы привели блестящий пример регионального сотрудничества, это то, что работает, то, к чему есть взаимное стремление. Понятно, что надо перерабатывать учебники, надо многое менять, но у нас очень мало времени. Нам нужно в информационном противостоянии научиться выигрывать, выигрывать за счёт каких-то очень важных тем, которые будут восприняты значительной частью нашего населения и политическими партиями, которые захотят эти темы в хорошем смысле слова эксплуатировать, и тогда мы обеспечим то, что могло бы дать парламентское измерение.

Мне бы хотелось ваше внимание обратить на следующие моменты. Во-первых, как мне кажется, поскольку всегда в истории впереди бизнес, надо понять сейчас, какой бизнес чего хочет. Могу привести пример. У меня недавно была встреча с одним бизнесменом, который болеет проектом выращивания хлопка в Астрахани. Он готов вкладывать туда капиталы, нашёл кредиты за рубежом, активно этим занимается. Деятельность его и других людей, которые имеют конкретные проекты, впечатляет. Есть люди, которые хотят соединить, допустим, свободную рабочую силу в Узбекистане, огромные площади неводеланных пахотных земель в Казахстане и у нас в России. Если это всё соединить соответствующим образом по определённой программе, может появиться суперпроект, который увлечёт всех, кто в нём будет участвовать, он может дать потрясающие результаты.

Сергей Рафаилович говорил о межрегиональном сотрудничестве, оно нас всегда выручало, помните, и во времена «натурального обмена». Это очень важные вещи, может быть, нам здесь стоит подумать над тем, чтобы порекомендовать провести соответствующую работу бизнес-сообществу, регионам наших государств, чтобы они нам дали темы, потому что всё, о чём мы говорим, будет срабатывать, если будут острые темы, которые будут волновать людей. И если задачи будут предметными, адресованными конкретному региону, человеку, бизнесу, я думаю, мы получим то, чего до сих пор не могли получить.

Ещё один важный момент. Мы говорили о том, что у нас сегодня весьма непростая ситуация, Лариса Асатуровна высказывалась. А я вам приведу свой пример. Буквально недавно мы в Тверской области (я депутат от Тверской области) с тревогой ждали очередной годовщины исторической трагедии армянского народа, потому что в прошлом году был очень нехороший случай, вы о нём знаете, – было кровопролитие среди армян и азербайджанцев, проживающих на территории Твери. Мы весь год пытались не до-

пустить повторения случившегося, организовали «круглый стол», работали общины и диаспоры национальные. Подобные проблемы могут также стать предметом нашего обсуждения, может быть, даже и здесь. Ещё пример. Я в Казахстане имею много друзей, причём это элита, и они боятся посылать своих детей в Россию. То есть, если мы хотим, чтобы наша культура, наш язык, о чём сегодня мы говорили, воспринимались, люди не должны бояться сюда ехать. Я сказал о конфликте между армянами и азербайджанцами, это удивительная вещь – в России конфликт между двумя этими национальностями. Хотя в этом случае удалось избежать разрастания конфликта, проблема беспокоит очень многих – это вопрос безопасности.

К нам в 2009 году поступило обращение парламента Киргизии, в котором депутаты жёстко критиковали нас за непринятие мер в связи с убийством в Москве – может, помните? – шести киргизов. Мы создали специальную рабочую группу, очень серьёзно этим занимались, пригласили посла, коллег, здесь были представители ОДКБ, нашего МВД и их МВД, и оказалось, что из шести погибших четверо убиты представителями той же национальности, – острота ситуации была снята.

Когда в Москве или где-то в другом месте совершается преступление на межнациональной почве, оно не здесь получает отклик, оно получает отклик на местах, и оттуда уже радикалы, раскручивая тему, подают ситуацию как огромную проблему. Здесь тоже очень интересный механизм, который можно было бы сегодня запустить и работать в том числе на профилактику, – я приводил по Армении и Азербайджану пример, я вижу, это срабатывает. На сегодняшний день, здесь об этом многие говорили, нам досталось то, что есть, какие ошибки мы сумели исправить – другой разговор.

Возвращаюсь к проблемам бизнеса. Вот небывалый урожай зерна, помните, был в Казахстане – коллеги из Казахстана подтвердят, – его не могли реализовать, перевезти: не было транспорта ни у кого. Я представляю Тверскую область, и у нас вагонный завод не загружен заказами, а, допустим, Якутия сама создаёт в полукустарных условиях завод по производству полуприцепов. А в Белоруссии изобилие картофеля – вот он, наш огромный ресурс. То есть представьте, хлебопашец в Казахстане не знает, что делать с зерном, оно для него наказанием становится, обесценилось, и вдруг он узнаёт, что из других республик соседи подключаются, и все зарабатывают на этом. Если мы всё это будем задействовать, то сможем получить огромный стимул для масштабного бизнеса, и зарубежного тоже, для среднего, малого бизнеса, для приграничного сотрудничества, а самое главное – для конкретного человека.

Луцкий Л. Э. Начало вашего выступления мне дало любопытный психологический пас и навело на мысль о базисе, о той системе координат, которую мы сейчас строим, и о будущем евразийском пространстве. Вы

заговорили об ОДКБ, сегодня мы этой теме касались на пленарном заседании, у нас уже создано Единое экономическое пространство, уже до конца этого года может быть создано единое информационное пространство, если заработает новостной канал «Евразия-24» (возможно, он как-то по-иному будет называться).

Сегодня Анатолий Васильевич Торкунов говорил о необходимости создания единого образовательного пространства. Здесь о многом ещё нужно дискутировать – будут это надуниверситетские структуры или структуры, аналогичные Евразийскому университету имени Гумилёва в Астане. ОДКБ являет собой прообраз измерения безопасности будущего Евразийского союза, но только этим измерением безопасности мы занимаемся недопустимо мало, не финансируем его – невозможно сравнивать финансирование ОДКБ и, например, Североатлантического альянса. А Парламентская Ассамблея ОДКБ, где Владимир Абдуалиевич имеет честь возглавлять комиссию, работает пока ещё в качестве пасынка Межпарламентской Ассамблеи СНГ на правах одного из отделов Секретариата МПА.

О том же, кстати, говорил Сергей Рафаилович, рассказывая о политических группах в европейских межпарламентских структурах, которые не всегда правильным образом отображают спектр, политическое многообразие сил в Европе, и в национальных парламентах в частности. Этот базис, говоря языком математики, не является ортогональным, по нему не определишь, так сказать, положение любой точки в пространстве. Известны пять групп, или пять осей, – это социалисты, это либералы, это левые, это демократы и консерваторы и это Европейская народная партия, то есть христианские демократы. Тем не менее традиционно уже практически четыре десятилетия этот базис принят во всех европейских межпарламентских структурах, и мы, разумеется, тоже как-то пытаемся сообразить, кто из нас кто, оказавшись на этих площадках.

Сейчас выступит Камал Низамович Бурханов, член Комитета Мажилиса Парламента Республики Казахстан по социально-культурному развитию. Позавчера мы с Сергеем Евгеньевичем Нарышкиным вернулись из Казахстана, плодотворно поработали в Астане и в Алма-Ате, подписали соглашение между Государственной Думой и Мажилисом, так же плодотворно поработаем и 17 мая в Санкт-Петербурге над проблемами Евразийской межпарламентской ассамблеи.

Бурханов К. Н. Идея преобразования Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС в настоящий действующий парламент – это, конечно, веление времени, и мы к этому должны идти.

Чем отличались коммунисты в своё время от социал-демократов, Ленин от Бернштейна? Коммунисты рисовали трафарет будущего общества и весь народ насильно толкали туда через коллективизацию, репрессии и прочие

злодеяния. Мы в этом году, например, отмечаем 80-летие голодомора в Казахстане – несколько миллионов казахов, то есть примерно 50 процентов, погибли голодной смертью. У Бернштейна же и социал-демократов принцип другой: главное – движение вперед, конечная цель – ничто. Владимир Абдуалиевич очень хорошо отметил, что мы должны исходить из реальности, не должны опять рисовать рамки и всех туда толкать правдами и неправдами, мы должны идти, отталкиваясь от жизни, от потребностей наших граждан, бизнеса, науки. Здесь ещё хорошая мысль была – чтобы следующий такой «круглый стол» проходил в другой стране, может быть в Казахстане, может быть в Беларуси, может быть в Украине.

Вот у нас, скажем, дискутируется проблема Таможенного союза и Единого экономического пространства. Да, мы реально имеем сегодня плюсы, в то же время имеются вопросы, которые нам нужно ещё обкатать, а это потребует времени. Кстати, это логика принятия любого закона: закон идёт в жизнь, проходит два-три года, начинают вноситься поправки – что-то нужно усилить, жизнь сама вносит коррективы, то есть вынуждает парламенты свои же законы, принятые пару лет назад, корректировать. Мы приняли десятки законов, вступая в Таможенный союз, но жизнь показывает, что эти законы требуют уточнений и корректировки. Возьмём хотя бы такой пример, который вызывает серьёзное недовольство граждан Республики Казахстан: после вхождения в Таможенный союз наши граждане, включая депутатов Парламента Республики Казахстан, превратились в московских аэропортах в граждан второго сорта. В то время как все гостарбайтеры из Центрально-Азиатских стран ходят по международному аэропорту, посещают магазины дьюти-фри, бары, кафе, кинотеатры и так далее, казахстанских пассажиров проводят в изолированные залы, где нет даже минеральной воды, не говоря уже о другом. Такое нам нужно? На этот вопрос скорее всего граждане нашей страны ответят «нет» – значит, нужно это исправлять, видимо, что-то мы не учли. Интеграция должна работать на каждого гражданина, и граждане государств Таможенного союза должны быть в более привилегированном положении, чем другие, для этого создаются объединения.

Что касается обсуждаемого будущего парламента Евразийского экономического сообщества, то мы должны определиться в главных моментах: первое – его функции и правовой статус, второе – принципы его формирования. Если отталкиваться от количества населения, то Казахстан и Беларусь окажутся в меньшинстве, что, по существу, заденет их суверенитет. Это противоречит действующей Конституции Республики Казахстан и абсолютно неприемлемо. Политическая независимость государств, принимающих участие в интеграционных процессах на евразийском пространстве, незыблема, это аксиома и обсуждению не подлежит. Нам кажется, наиболее

рациональным будет формирование депутатского корпуса на паритетной основе, с правом вето.

Здесь говорилось о том, что у нас в запасе шесть – восемь лет, прежде чем вырастет поколение молодёжи, не знавшее СССР и не жившее в едином государстве, и тогда создавать интеграционные структуры будет значительно тяжелее. Трудно согласиться с этим тезисом – в любом случае мы должны принимать такие решения, которые будут с энтузиазмом восприняты будущими поколениями, любой другой подход приведёт к тому, что будущие поколения изменят принятые нами решения по своему усмотрению.

Далее говорилось, что прошедшие двадцать лет отдельного проживания показали необходимость объединения. Мы в Казахстане за эти двадцать лет построили экономически развитое, стабильное и процветающее государство, узнаваемое и уважаемое в мире. Что касается процессов интеграции, то совместная экономическая стратегия в условиях глобализации и усложняющихся экономических тенденций и экономическое объединение только укрепят наши позиции в бушующем мире современной экономики.

Ещё один момент, на который хотел бы обратить внимание коллег: мы, сидя в красивом зале, говорим красивые умные слова, высказываем идеи, но мы ни в коем случае не должны забывать, что за нами стоят народы, избиратели и последнее слово будет за ними, игнорирование мнения граждан наших стран может привести к катастрофе или другим катаклизмам, примеров чего в сегодняшнем мире предостаточно.

Поддерживая в целом идею постепенного движения в сторону создания парламентского измерения зарождающегося Евразийского экономического сообщества, призываю уважаемых коллег к очень серьёзной и кропотливой работе над этим проектом.

Слуцкий Л. Э. Я хочу поприветствовать присоединившегося к нашей дискуссии Владимира Юрьевича Ельченко, чрезвычайного и полномочного посла Украины в Российской Федерации.

Ельченко В. Ю. Говоря о парламентаризме, стоит помнить, что он не только играет одну из определяющих ролей в построении институтов демократического государства и гражданского общества, но и является важным, я бы сказал, неотъемлемым элементом любого двустороннего межгосударственного взаимодействия, и чем больше стороны нацелены на развитие партнёрских отношений, тем конструктивнее и чётче должна быть налажена связь между законодательными ветвями власти обеих стран.

Хотел бы привести пример украинско-российского сотрудничества. Подписав пятнадцать лет тому назад Большой договор о сотрудничестве, обе стороны определили для себя необходимость развития двусторонних

отношений в духе всестороннего стратегического партнёрства. Исходя из нашей истории, связей и уровня сотрудничества это вполне логично и закономерно, и поэтому была поставлена цель – высшая планка возможного взаимодействия между странами по всем направлениям. Разумеется, что парламентам в данном процессе отводилась значительная роль, роль одного из локомотивов развития партнёрских отношений.

Нужно отдать должное – украинский и российский парламентам заложили необходимый для сотрудничества фундамент: осенью 2002 года (кстати, в этом году можно праздновать десятилетний юбилей) был создан основной механизм взаимодействия – Межпарламентская комиссия по сотрудничеству между Верховной Радой Украины и Федеральным Собранием Российской Федерации, с того времени проведено девять заседаний комиссии. Также были достигнуты договорённости об организации совместных заседаний профильных комитетов. Здесь дело обстояло не так успешно – кажется, состоялось одно или два подобных мероприятия. Кроме того, в обоих парламентах существуют так называемые группы дружбы, в рамках которых депутаты время от времени встречались и обменивались мыслями. То есть движение происходило, но говорить о том, что уровень межпарламентского сотрудничества полностью отвечал высоким критериям стратегического партнёрства между Украиной и Россией, а тем более являлся образцом для подражания, к сожалению, до недавнего времени не представлялось возможным. И причина вовсе не в отсутствии желания, оно-то как раз присутствовало всегда, – как доказало время, причина таилась в отсутствии практических результатов такого диалога, в неощущении их в реальной жизни двух стран. Сейчас, надеюсь, ситуация коренным образом преобразится, точнее, она уже начала качественно меняться. Быть в этом уверенным мне позволяют договорённости, достигнутые Владимиром Михайловичем Литвиным и Сергеем Евгеньевичем Нарышкиным в феврале этого года в Киеве. Решением о поднятии статуса сопредседательства в межпарламентской комиссии до уровня спикеров Верховной Рады Украины и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации был дан к этому существенный толчок, оно также послужило сигналом к кардинальному изменению подходов к двустороннему межпарламентскому сотрудничеству, повысило ответственность за дальнейшие действия в этом направлении.

В данный момент идёт подготовка к десятому заседанию межпарламентской комиссии по сотрудничеству, оно должно состояться в конце мая в Воронеже. От предыдущих заседаний его отличает качественно новая концепция проведения: впервые встреча пройдёт под председательством спикеров; впервые она будет за пределами столиц, в регионе, как говорится, ближе к народу; впервые будет посвящена конкретному, предметному

разговору, в данном случае двустороннему сотрудничеству в сфере самолётостроения, с привлечением к диалогу представителей правительств, отвечающих за этот сектор экономики, и крупных авиазаводов, заинтересованных в кооперации. Уже сейчас уверен в эффективности и реальной отдаче этого заседания комиссии, так же как и следующего, запланированного на осень в Днепропетровске, его темой должно стать сотрудничество в сфере космической деятельности.

Именно совокупность этих фактов позволяет говорить о наступлении между двумя парламентами новой фазы сотрудничества, значительно больше соответствующего отношениям настоящих стратегических партнёров. Но для окончательного закрепления достигнутого, а также для того, чтобы оказаться в авангарде процесса развития двустороннего сотрудничества и во многом определять его направление (думаю, что парламентарии могут позволить себе такие амбициозные планы), недостаточно лишь заседаний комиссии, нужна работа по всем направлениям – и по имеющимся, и по перспективным. Следует подумать, как можно более активно задействовать парламентариев наших стран в работе межгосударственных механизмов, которые у нас существуют, прежде всего в рамках структурных подразделений Украинско-Российской межгосударственной комиссии, некоторые наработки на этом направлении уже ведутся. Позитивной практикой может стать и привлечение депутатов к межрегиональному сотрудничеству, которое в последнее время особенно динамично развивается.

Важным остаётся неформальное общение. Конечно, особенностью наших парламентов всегда были тесные межчеловеческие контакты, часто – давние дружеские или деловые связи между парламентариями двух стран. Но всё это носит некоторый хаотичный и индивидуальный характер, поэтому уверен, что придание определённой систематичности неформальному общению благодаря проведению различных «круглых столов», семинаров улучшит не только обмен мнениями и опытом, но и позволит лучше узнать и понять специфику каждого из парламентов, настроит наши законодательные ветви на одну волну. За двадцать лет мы достаточно отделились друг от друга, и, как показывает практика, сейчас многие вопросы, которые актуальны для Государственной Думы или, возможно, для парламента другой страны, не вызывают никакого интереса у Верховной Рады Украины, и наоборот.

Пользуясь случаем, хотел бы также поддержать идею создания в Москве центров межнационального общения, которая уже поднималась сегодня. Во многих региональных центрах России, где я бывал, такие интернациональные дома успешно работают и подтверждают своё значение для достижения столь актуального для многонационального российского общества межнационального согласия. В Москве явно отсутствует место, где

могли бы собираться национальные общины, обсуждать важные для себя вопросы, использовать помещение для представления своей культуры или образовательных потребностей. Парламентаризм – это также действенная сила для продвижения гуманитарных идей и проектов, поэтому, возможно, именно Государственная Дума сможет стать тем двигателем, который позволит реализовать идею создания необходимого для национальных общин Дома межнационального общения. Буду рад, если этот разговор закончится, скажем, неким запросом от Госдумы в адрес мэрии Москвы с просьбой решить вопрос о выделении некоего здания под эти цели в центре города.

Слуцкий Л. Э. Не знаю, насколько «круглые столы» позволят нам пре-кратить подобное «разлетание галактик», которое идёт с 1991 года, и пойти на сближение. Думаю, нам поможет и та интеграция, о которой мы сегодня говорим на нашем «круглом столе». Кроме этого, я думаю, нам надо просто обозначать ключевые вопросы, по которым мы расходимся, и по этим вопросам искать общий знаменатель, сколь бы много ни было этих вопро-сов, – глаза боятся, а руки делают. За двадцать лет разбежались, я думаю, сбежимся, если будем в этом направлении все работать.

Кстати, 28–29-го мы с Сергеем Евгеньевичем Нарышкиным планируем провести заседание в Воронеже под сопредседательством Сергея Евгеньевича и Владимира Михайловича Литвина, первое заседание уже в обновлённом составе межпарламентской комиссии, посвящённое самой что ни на есть конкретной проблеме авиастроения, в частности проекту «Ан-70».

Слово предоставляется Сухробу Иброновичу Шарипову, члену Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по международным делам, общественным объединениям и информации. Мы встречались с Шухрабом Зухуровичем Зухуровым буквально две недели назад в Алма-Ате, чрезвычайно интересно общались.

Шарипов С. И. Чтобы привлекать небесные тела, требуется большое астрономическое тело, которое дарило бы тепло и имело гравитацию, тенденцию к объединению, к созданию определённого поля, которое притягивало бы к себе. Такую роль должна играть Россия, я считаю так. Это первое.

Второе. Каждый из нас направляется, допустим, в Москву определённым решением совета парламента: посиди, послушай, доложи. Потом как это всё будет реализовываться, абсолютно непонятно, никто не знает, куда всё движется, каким образом всё принимается и какие используются механизмы реализации.

Здесь прозвучало: государство первой лиги, государство высшей лиги, кто-то голосовал или кто-то не голосовал и так далее. Я считаю, всё зависит от того, с какой точки зрения посмотреть на то, кто в высшей лиге, кто в низшей лиге. Здесь должен быть чёткий интерес. Если говорить об экономических интересах, да, может быть, Таджикистан – последняя, вторая или

третья лига, но если с точки зрения безопасности посмотреть, может, это первая или высшая лига. Нельзя делить таким образом. Если мы создаём некий орган, то должны быть единые правила для всех, то есть, если говорят, что кто-то в первой лиге, а кто-то в высшей лиге, уже ответственность поменьше, уже и интереса нет, мотивации нет.

Я считаю, что опыт, который есть в ЕврАзЭС, в принципе очень много позитивного даёт. Но и негативное также есть. Допустим, здесь было сказано, что есть страны в регионе, которые вообще относятся к вопросам интеграции очень отстранённо и отчуждаются даже от слова «интеграция», и в Центральной Азии такие страны есть, и в рамках ЕврАзЭС, и в рамках ШОС, и в рамках ОДКБ многое тормозится, потому что нет единых интересов. Там, где хорошо идёт работа, существует интеграция и взаимопонимание элит. Даже внутри одной страны есть парламентская элита и есть элита правительства, они совершенно по-разному смотрят на один и тот же вопрос, и если парламент принимает какие-то решения, то исполнительная власть в лице конкретного министра может тормозить этот процесс. На высшем политическом уровне эти проблемы решаются легче – президенты высказывают свои пожелания, но дальше, когда вырабатываются технологии и механизмы, мы сталкиваемся с несогласованностью: не имея общих интересов по фундаментальным основам, мы не можем создать эффективно действующий орган. Допустим, те же вопросы безопасности: если мы хотим евразийский парламентский орган создать, мы должны выработать единые интересы на всём нашем пространстве по вопросам геополитики, по фундаментальным вопросам, которые касаются нашего региона и третьей стороны. Тот же Таджикистан имеет отношения с НАТО, с США – Россия ревнует или какое-либо другое государство ревнует, потому что интересы не состыкованы.

С другой стороны, мы сотрудничаем в рамках корпоративных отношений, в рамках ОДКБ. Но ОДКБ тоже до конца совершенную систему отношений не выработала. Да, есть какие-то структуры, но где-то эти правила могут действовать, даже в рамках стран – членов ОДКБ, а где-то могут не действовать.

Поэтому я считаю, что очень важный фактор – это воспитание элит в духе именно интеграционного начала. Вот в Таджикистане очень много независимой прессы, вражески настроенной в отношении России, пишут радикальные статьи против России, невзирая на то, что все прекрасно понимают – около миллиона граждан Таджикистана имеют кров и хлеб именно благодаря России и российской политике. Я думаю, что Эмомали Рахмонов, может быть, последний президент, который видит Россию как стратегического партнёра, как братскую страну, следующий президент вряд ли будет уже таким благосклонным по отношению к России. Я согласен, что

осталось, может быть, пять – семь лет, в течение которых будет существовать наша элита, которая ещё понимает, что такое Россия, а потом придут новые политики, для которых, допустим, Иран ближе, чем Россия.

Когда я говорю о нашей евразийской интеграции именно с точки зрения воспитания парламентской элиты, можно обсуждать вопрос создания молодёжного парламента, даже в рамках перспективы создания Евразийского парламента объединить эти моменты. С другой стороны, необходимо быть ближе и находить любую площадку, особенно информационный повод, чтобы пропагандировать позитивные идеи, перспективы такой структуры.

А в целом, конечно, сегодняшние руководители Таджикистана голосуют за любые структуры, которые отвечали бы нашим интересам, интересам наших партнёров.

Слуцкий Л. Э. И Владимир Юрьевич, и вы (вы менее дипломатично, жёстче) сказали о том, по сути дела, о чём мы все думаем: 20 лет существования врозь, на значительной дистанции друг от друга, несмотря на многочисленные вроде бы объединяющие институты, – это всё-таки очень много. И то, что сегодня началось робкое, но уже отчётливое интеграционное движение, очень здорово, и ростки этого интеграционного движения должны быть, я думаю, нами поддержаны. Мы должны вместе создать интеграционные структуры и, в частности, не отталкивать ни Таджикистан, ни Кыргызстан, о чём некоторые горячие головы думали, пытаясь преобразовать «пятёрку» ЕврАзЭС в «тройку» ЕЭП.

Будет единый новостной канал – будем знать, что происходит, например, в Таджикистане, они будут знать, что происходит в других странах Евразийского пространства. Будет Евразийская ассамблея, и, может быть, ещё какие-либо структуры, которые начнут возникать уже со второго полугодия нынешнего года, будем чаще встречаться, а раз мы будем чаще встречаться, работать, значит, и эта неприязнь, о которой вы говорите, ничего не приукрашивая, тоже потихонечку уйдёт, если мы будем вместе. У нас сегодня уже, наверное, нет другого пути, точка невозврата в этом разлетании, удалении друг от друга, пожалуй, уже пройдена.

Сейчас выступит Руслан Семёнович Гринберг, знаменитый экономист, член-корреспондент РАН, директор Института экономики РАН.

Гринберг Р. С. Я буду говорить об уроках постсоветской интеграции и императивах Евразийского межпарламентского союза.

В наши дни, когда решается судьба постсоветского пространства и принимаются принципиальные решения по созданию Евразийского союза, уместно вернуться к урокам несостоявшейся интеграции в рамках СНГ. Начну с того, что практически подталкивая СССР к распаду, тогдашнее руководство России оказалось в плену двух ошибочных представлений, первое – «иллюзия приползания», второе – «теория обузы»: оно наивно пола-

гало, что страны – участницы СНГ будут вечно от нас зависеть и никуда не денутся, поскольку не состоятся в качестве дееспособных государств, и в то же время считало, что Россия быстрее устроится на «солнечной стороне жизни» и без них. Но и то, и другое оказалось большой ошибкой: все страны СНГ с самого начала взяли курс на полную независимость от Москвы, действуя в отношениях с ней по принципу «максимум экономических выгод – минимум политических обязательств».

При создании СНГ на постсоветском пространстве не было учтено и такое исключительно важное обстоятельство, которое можно обозначить как «барьер размерности». Дело в том, что формирование интеграционного блока существенно облегчается, если его потенциальные участники более или менее равновелики. Успех ЕС в значительной мере предопределён тем объективным обстоятельством, что здесь имеет место наличие как крупных, относительно равновеликих стран – Англии, Франции, ФРГ, Италии, так и малых – Голландии, Бельгии, Ирландии и других. Почему это важно? Потому что, передавая в наднациональный орган часть своего суверенитета, каждой стране приходится идти на компромисс, что-то получать и что-то отдавать. Возьмём французов и немцев. Первые хотели иметь единый сельскохозяйственный рынок, поскольку были там сильны, а вторые – единый индустриальный рынок, где у них были доминирующие позиции. Интересы же итальянцев и англичан, например, позволяют им занимать иные позиции, вступать в переговоры и коалиции, оставляя широкие возможности для манёвра. В СНГ же на долю России приходится 65–70 процентов всего экономического потенциала Содружества, и в этом главная проблема – ведь даже если бы все хотели новой интеграции и никто не стремился бы в НАТО или в Евросоюз, то всё равно столкнулись бы с крайне сложной проблемой – она как бы задана изначально, потому что страны экономически неравновесны. С кем и что должна согласовывать Россия, в какой наднациональный блок передавать часть своего суверенитета, если на её долю приходится две трети всей экономики СНГ? России в принципе трудно координировать любые свои шаги с малыми государствами, скажем с Молдавией, с Киргизией, а они, как правило, не имеют желаний подчиняться её правилам и нормам. Собственно, именно в этом и состоит «барьер размерности», который, конечно, есть и в ЕС, но там он значительно ниже, чем в СНГ. Членам Евросоюза значительно легче, чем странам СНГ, находить компромиссы в увлекательной игре «брать и давать». Россия слишком велика, чтобы быть равноправным партнёром, и это объективно затрудняет любую интеграцию с её участием.

Похоже, установка на получение односторонних преференций от России начинает сегодня уступать место более рациональным соображениям. Кажется, у новых независимых республик уходит страх перед возможно-

стью восстановления российской империи, чего они боялись все эти двадцать лет. Сейчас, по-видимому, происходит какой-то перелом, тяготы существования в суровом глобальном мире последних лет начинают вроде бы приводить к осознанию необходимости совместного противодействия возрастающим угрозам и вызовам.

Сегодня наша интеграция в основном бумажная, и все это понимают. Родился единственный ребёнок – Евразийский союз, ребёнок очень хрупкий, болезненный, и нам надо его спасать, развивать – в этом задача Межпарламентского союза, очень важная задача. Но, как экономист, я знаю, что есть вещи важнее экономики. Когда говорят о том, что укрепляются центростремительные факторы, которые ещё могут скрепить фрагментированное пространство, то я вижу здесь две вещи: во-первых, это внешние угрозы, во-вторых, громадная неопределённость мирового экономического развития. Но нельзя, конечно, игнорировать и центробежные силы.

Хорошо известно, что впервые парламент как институт гражданского общества появился в Англии в XIII веке, то есть английскому парламентаризму почти восемьсот лет. В начале XVII века, во время конфликта парламента с королём Карлом I, была установлена чисто британская традиция – королю было запрещено присутствовать в нижней палате парламента, и этот факт стал символом независимости законодательной власти от исполнительной. Равновесие законодательной, судебной и исполнительной ветвей власти в Англии стало нормой с конца XVII века.

У нас другая история – исполнительная власть всегда была самодержавной, монопольной. Россия не удержалась на позициях свободного парламентаризма, заложенных манифестом Николая II в 1905 году. В предреволюционный период стране навязали жёсткий курс имитационной демократии – монополии всё той же исполнительной власти с послушным, назначенным парламентом. Чем кончились реформы идеолога управляемой демократии Столыпина, хорошо известно.

Сегодня действенная парламентская система нужна не только России, но и всем странам постсоветского пространства. Процессы развития гражданского общества необходимы для контроля над деятельностью национальных лидеров и правительств.

Евразийский межпарламентский союз, если он действительно начнёт функционировать, мне кажется, должен заняться двумя очень важными вещами. Всем постсоветским государствам приходится иметь дело с исключительно острой проблемой, а именно с примитивизацией экономик, для преодоления которой нужна консолидация усилий. Наши оценки советского и постсоветского научно-технического потенциала говорят о том, что мы ещё можем многое восстановить и развить, и Россия должна быть инициатором этой стратегии реиндустриализации, при этом здесь не должно быть

ни старших, ни младших братьев. В первой половине 80-х годов в СССР была, как известно, создана программа научно-технического прогресса, правда, она базировалась на утопической командно-административной основе. Сейчас же её вполне можно было бы использовать в режиме индикативного планирования, и хорошо было бы, если бы Россия её инициировала, и российский парламент должен, по-моему, это поднять на новую высоту. Я надеюсь, что и Владимир Путин это понимает и что это была не только предвыборная риторика с этим Евразийским союзом, я даже твёрдо знаю, что у него есть искреннее намерение действительно создать что-то серьёзное.

Поэтому первая задача – общая программа по восстановлению промышленности, реиндустриализация. Государствам – членам Евразийского экономического союза, на мой взгляд, необходимо инициировать совместную программу реструктуризации и диверсификации собственных экономик, используя оставшиеся заделы советского научно-технического потенциала. Правда, в этом вопросе в наших руководящих кругах, и не только в наших, живуче представление, что вся советская промышленность – это сплошная потёмкинская деревня, и чем быстрее она исчезнет, тем будет лучше для всех. Так думать – серьёзная ошибка. Если отказаться от попытки реанимации оставшейся ещё весьма приличной по международным меркам части советского научно-технического потенциала, то все страны постсоветского мира неизбежно столкнутся с рисками окончательного сползания в технологическое захолустье и вряд ли смогут противостоять вызовам. Координация национальных промышленных политик, которую должна инициировать Россия, становится императивом.

И второй момент – культурно-образовательный. Европейский союз – это не просто экономический проект, это проект объединённой Европы с её духовными и демократическими ценностями. Как известно, Европейский парламент, несмотря на пока скромные реальные полномочия, очень много делает для пропаганды и поддержания европейской идеи. Мне кажется, что евразийство как философская доктрина 20-х годов XX века вряд ли подходит для идейного цементирования Евразийского союза, но положение может измениться, если Россия выступит в качестве мощного мотора новой демократической интеграции. Мы часто поругиваем американцев, немцев, которые выделяют гранты для бывших советских республик под свои цели, но мы могли бы тоже выделять многочисленные гранты для стран СНГ под задачи постсоветской интеграции.

Выступавшие на конференции очень правильно ставят вопрос: человек для субботы или суббота для человека? Ясно, что простые люди, конечно, мало понимают в интеграции, дезинтеграции, и сегодня некому, кроме содружества парламентов, брать на себя гуманитарные задачи, гуманитар-

ный пласт наших отношений. В общем, это должно стать второй приоритетной задачей Евразийского межпарламентского союза.

Слущкий Л. Э. Большое спасибо за совершенно искреннее выступление. Пусть кто-то скажет, что у нас была не настоящая полемика, тем более в последнем случае новая структура появилась – Евразийский межпарламентский союз. Но это в шутку, на самом деле речь идёт об очень серьёзных вещах. Сейчас в Парламентской ассамблее Совета Европы я являюсь вице-спикером. В первый день сессии, которая вчера завершилась, прошла дискуссия по состоявшимся президентским выборам в России, и она разительно отличалась от предыдущих дискуссий, даже маргинальные члены либеральной, христианско-демократической групп, которые на нас обычно «оттаптывались», выступали несколько более сдержанно, более конструктивно, предлагали найти демократические пути, скорее советовали, нежели критиковали. И я отношу это не на счёт того, что Слущкий хорошо поработал, или Пушкив, или кто-то ещё (я там 12 лет, Пушкив и команда только присоединились, хотя очень активно), я думаю, что тут переход к иному качеству диктуется совершенно другими факторами.

Вы не задумывались, почему вдруг две миссии БДИПЧ подряд, что не характерно для БДИПЧ ОБСЕ в принципе, причём очень конструктивные миссии, возглавила Хайди Тальявини – тот человек, которому вообще мировое сообщество обязано правдой о событиях августа 2008 года в Южной Осетии? И БДИПЧ, традиционно суперкритичное по отношению к России, привлекает для двух миссий – в декабре на парламентских выборах и в марте на президентских – госпожу Тальявини, которая в швейцарском МИДе уже практически ушла на пенсию.

Всё это фланги, кусочки, срезы одной тенденции. Мы видим в Европе мощное панатлантическое влияние. По сути, миропорядок, который сложился по итогам Второй мировой войны, с главенствующей ролью ООН, разрушен, утрачен. Да, есть ШОС, есть БРИКС, есть масса других структур, но все они, даже если будут развиваться, пока не идут в сравнение с панатлантическим фактором, который проник уже внутрь самой ООН, и её резолюции используются как фиговый листочек. Вспомните резолюции по Ираку, Афганистану, две косовские, ливийскую – они запрещали делать то, что потом на основе якобы этих же резолюций и было сделано. Поэтому в Европе начинают задумываться: или принять мощнейшую панатлантическую экспансию в Европу, или быть ближе к России. И многие это пока ещё подкоркой ощущают, а многие, наиболее продвинутые, в том числе в межпарламентских организациях, принимают уже сознательно.

Поэтому, Руслан Семёнович, хотя я и поддерживаю ваш здоровый песимизм, поскольку для него более чем достаточно оснований, но уверен, что, если мы будем двигаться в правильном направлении, евразийские

структуры будут созданы, и будут созданы субстантивными. Конечно, пока ещё они очень, очень слабые. Но вспомните, как в 1991 году европейское, как сейчас модно говорить, гражданское общество в разных странах смеялось над Жаком Делором, считая его едва ли не клоуном, когда он говорил о Комиссии Европейских сообществ, о Европейском союзе и даже о каком-то общем Европейском парламенте. То же было и в 1993 году, когда начали уже реально создавать общий рынок, а это наша с вами стадия ЕЭП, Единого экономического пространства, тогда это всё воспринималось как карикатура, и эта карикатурность исчезла только в середине 90-х.

Глубоко уверен, что, если мы объединим усилия, в том числе и таких мощнейших (это не комплимент, это так и есть) аналитиков, как вы, Руслан Семёнович, и если мы будем учитывать чужие ошибки и не допускать своих, – Ефим Иосифович и Михаил Иосифович нам в этом помогут – у нас всё обязательно получится.

Ещё раз вам спасибо за выступление. Мы, я думаю, в рабочем порядке ещё на эту тему пообщаемся.

Выступает Елена Григорьевна Драпеко, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по культуре.

Драпеко Е. Г. Мне очень нравится, как заканчивается наш «круглый стол», – наконец все стали говорить откровенно, и за это мы, конечно, должны Сухроба Иброновича поблагодарить.

Я посмотрела на вас, коллеги, особенно из России, – у всех адреналин, у всех покраснели уши, потому что больно: мы разговариваем, как разводящиеся супруги. Вот если бы сейчас меня упрекал кто-нибудь из поляков – поверите, ну совершенно ничего бы не шелохнулось, а когда упрекают близкие, это очень больно. Вот так плавно я перехожу к своей любимой теме – культуре, потому что неожиданно я получила мощную поддержку от комитета по безопасности: первой Ирина Анатольевна Яровая заговорила о том, что вопросы культуры связаны с вопросами безопасности, и Владимир Абдуалиевич Васильев посвятил весомую часть своего выступления вопросам культуры, за что я очень благодарна. Вопросы культуры – это вопросы национальных святынь, национального достоинства, это вопросы, которые воздействуют не на разум, а на подсознание и поэтому управляют толпой. Люди, на которых это сильно воздействует, превращаются уже из группы в толпу, и Владимир Абдуалиевич знает, что в результате бывает, и мы это знаем. Поэтому решение вопросов гуманитарных, на мой взгляд, должно опережать во многом даже решение вопросов экономических, потому что проще разделить природные ресурсы, чем национальные святыни, и это мой давний концептуальный спор с Михаилом Иосифовичем. Существует целый ряд проблем в гуманитарной сфере, которые назрели, они, как скрытые нарывы, не дают нам покоя, и если мы их не вскрыем на уровне

обсуждения в парламенте, то они начнут вскрываться в толпе и вызывать очень тяжёлые последствия.

В Межпарламентской Ассамблее, где я давно работаю, наработан гигантский опыт решения вопросов консенсусом. Представляете, в условиях консенсуса разрешить проблему, ехать ли комиссии Межпарламентской Ассамблеи на празднование 1700-летия принятия христианства в Армению, притом что Азербайджан категорически против? А у нас консенсус, и мы в результате вопрос решили и поехали. Или вопрос был по Грузии, когда Грузия приняла участие на стороне Америки в иракском конфликте. Председатель комиссии – грузин, Чихрадзе, но мы нашли решение вопроса, и наша комиссия первой на ленте ИТАР–ТАСС выразила своё возмущение по поводу этой агрессии.

Мы не должны бояться острых вопросов, это касается и артефактов из Киргизии, которые хранятся в наших музеях. Можно найти решение этого вопроса? Можно. Это наследие Туркестанской республики, когда всё из музеев и архивов было свезено в центр, сегодня это является предметом болезненного обсуждения местной интеллигенцией, они нам об этом не говорят на «круглых столах» и конференциях, но между собой обсуждают. Если мы выведем подобные вопросы на поверхность и начнём их обсуждать грамотно, умно, не давая возможности ни прессе, ни националистам, ни шовинистам всех мастей раздуть конфликт, то, возможно, удастся заинтересовать деятельностью парламента граждан, ведь сегодня тоска зелёная в Межпарламентской Ассамблее: то, что там обсуждается, уже давно решено, и все это понимают – мы приходим обсуждать то, что и без нас уже давно решили. А если мы будем обсуждать то, что не решено, то, что ещё как бы варится, тогда у нас есть шанс. Мы же решили вопрос с языком Межпарламентской Ассамблеи – 10 лет не могли решить, десять лет мучительных переговоров, и всё-таки договорились, что этим языком будет русский. Не потому, что он красивее, лучше, а потому, что это объективная реальность.

И я хочу не согласиться с любимым мною великим учёным господином Гринбергом, который тут нас пугал: есть объективные причины для сближения, и я думаю, что мы это почувствуем. Нам не надо хватать за хвост кошку, которая от нас убегает. Есть общий рынок – это рынок труда, это рынок реализации продукции, он есть, и он требует разрешения необходимых вопросов, в том числе вопросов трудового права, законодательства. Есть вопросы, которые мы всё равно должны решать, – это в том числе вопросы безопасности, о которых вы говорили. Если мы с вами соберёмся с духом и начнём обсуждать острые, но необходимые вопросы на уровне парламента, то парламента будет нужен, и мы будем нужны, и всем будет интересно, чем кончатся эти наши переговоры.

Слуцкий Л. Э. Я думаю, что большинство коллег с вами согласятся: при всех реалиях последних 20 лет, наверное, сложно спорить с тем, что нам попросту хочется уже быть вместе, хочется, чтобы тенденции из центробежных превратились в центростремительные.

Слово – Сергею Владимировичу Иванову, заместителю председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Иванов С. В. Наши парламенты, к сожалению, в основном устроены так, что мы дружим, пока дружат президенты. Вот сейчас в отношении Казахстана с ЕврАзЭС уже начинаются спекуляции: мол, приходят из России с мешками денег и начинают местных давить. То есть мы что делали? Мы 20 лет создавали национальные государства, независимые экономики, а теперь хотим какое-то надпространство создать. Цель благая – мы, конечно, за, но человечество устроено по-другому, так что у нас очень тяжёлая работа.

Слуцкий Л. Э. Конечно, тенденции должны превращаться из центробежных в центростремительные, а не наоборот. Я думаю, что наша дискуссия была одним из факторов такого превращения.

Ефим Иосифович Пивовар, ректор Российского государственного гуманитарного университета.

Пивовар Е. И. Мне кажется, надо было бы систематически выявлять, мониторить, поддерживать и создавать новые институты интеграции. Они есть, эти институты, и мы начали сегодня прекрасно – с идеи взаимодействия на низовом уровне, среди профессиональных сообществ. Эти интеграционные процессы существуют и развиваются. Есть такие примеры российско-украинского сотрудничества, например Ассоциация вузов России и Украины, я имею честь быть её сопредседателем с российской стороны, а мой коллега, ректор Харьковского государственного университета, – сопредседатель с украинской стороны. У нас есть ассоциация ректоров гуманитарных университетов и деканов гуманитарных факультетов стран СНГ, мы собираем в июле в Санкт-Петербурге её координационный совет. До этого на форуме в Баку мы проводили основную встречу, там было представлено девять стран, и мы будем эту работу продолжать. Плодотворно действует и Ассоциация директоров институтов истории стран СНГ, которая собирается регулярно уже десять лет. Есть опыт совместной подготовки учебных пособий историками России и Украины, и они изданы были в России и в Украине.

Раз уж мы хотим наполнить чем-то «дорожную карту», которая будет обсуждаться, Леонид Эдуардович, может быть, туда не только парламенты, но и другие институты включать? Эти институты должны быть в сфере образования, должны быть в сфере культуры, помимо инициированного уже

форума интеллигенции, который прекрасно работает, есть же и низовые связи, которые сами возникли, и их нужно поддерживать.

Далее. Я себя считаю осторожным оптимистом. Я занимаюсь проблемой интеграции на постсоветском пространстве и с точки зрения своего опыта не вижу другого пути: если мы не будем объединять экономические и гуманитарные усилия, то в условиях усиливающейся глобальной конкуренции мы обречены на поражение все, в том числе и Российская Федерация.

Слуцкий Л. Э. Согласен, и приятно, что мы плавно перешли к обсуждению резолюции.

То, о чём сказали вы, Ефим Иосифович, можно зафиксировать в пункте резолюции. Если упростить синтаксическую конструкцию, я бы написал: «Способствовать широкому общественному обсуждению евразийских интеграционных процессов, включая задачи активизации межпарламентского сотрудничества».

Из зала. «Включая межпарламентскую составляющую».

Слуцкий Л. Э. «Включая задачи активизации межпарламентского и межрегионального сотрудничества». Давайте не перегружать.

Михаил Васильевич Фёдоров, ректор Уральского государственного экономического университета.

Фёдоров М. В. Приветствую вас от лица оргкомитета Евразийского экономического форума молодёжи.

Евразийский экономический форум молодёжи – стартовая площадка для карьерного и личностного роста молодёжи в науке, проектной деятельности и предпринимательстве, в политической деятельности. Как постоянно действующая площадка, ЕЭФМ является платформой для дискуссий по актуальным направлениям национальной и мировой экономики. Форум объединяет тысячи интеллектуальных, активных, целеустремлённых молодых людей из различных стран мира, ежегодно мы объявляем конкурсную программу по наиболее актуальной тематике мирового экономического развития.

В 2012–2013 годах пройдёт IV Евразийский экономический форум молодёжи Ekaterinburg World EXPO-2020. IV ЕЭФМ станет официальной молодёжной площадкой кампании. Разумеется, тема IV ЕЭФМ в 2012–2013 годах – «Youth Global Mind» («Молодёжный глобальный разум») – выбрана не случайно и напрямую связана с тематикой EXPO-2020. В структуре IV ЕЭФМ четыре конгресса: Конгресс молодых экономистов, Конгресс молодых инноваторов, Конгресс гражданских инициатив, Всемирный фестиваль интеллектуальной молодёжи «Youth Global Mind».

Площадкой для реализации идей парламентаризма станет Конгресс гражданских инициатив, который откроет свои двери для участников ЕЭФМ в этом году впервые. Одним из ключевых событий данного кон-

гресса станет создание модели Евразийского молодёжного парламента. На данный момент предполагается, что съезд молодёжного парламента будет проводиться ежегодно, а УрГЭУ в свою очередь выступит в качестве штаб-квартиры в Екатеринбурге. Ежегодные съезды депутатов молодёжного парламента будут проходить в Законодательном Собрании Свердловской области в Екатеринбурге, при этом основная деятельность парламента будет вестись электронным путём через Интернет (электронные голосования и обсуждения, видеомосты и тому подобное). Данный конгресс прежде всего станет открытой инновационной фабрикой общественной мысли, инструментом мягкой силы и народной дипломатии.

К участию в работе конгрессов ЕЭФМ приглашаются учащиеся школ и колледжей, студенты, магистранты, аспиранты, молодые учёные, специалисты предприятий, предприниматели.

Открытие IV ЕЭФМ в нынешнем году состоится в дни празднования 45-летнего юбилея Уральского государственного экономического университета 17–19 октября 2012 года, финальные мероприятия пройдут 17–19 мая 2013 года в Екатеринбурге.

Лучшие работы участников по итогам конкурсов и деловых игр примут участие в суперфинале ЕЭФМ, который пройдёт 22–24 мая 2013 года в Астане, Республика Казахстан, в рамках V Всемирного экономического форума молодёжи.

Слуцкий Л. Э. Михаил Михайлович Пашков, заместитель начальника Управления международного сотрудничества Аппарата Государственной Думы.

Пашков М. М. Сегодня здесь был сделан особый акцент на такой актуальной теме, как гуманитарное взаимодействие в СНГ. За последние годы на этом направлении благодаря поддержке руководства и общественности стран Содружества сделано много полезного: созданы такие эффективные инструменты, как Межгосударственный фонд гуманитарного сотрудничества, по инициативе и при содействии которых реализовано более 300 совместных проектов, и большинство из них для молодёжи или с участием молодёжи, в их числе форумы творческой и научной интеллигенции, Международный инновационный центр нанотехнологий в Дубне, Высшие курсы по нанотехнологиям для молодых учёных в Курчатовском институте, Молодёжный симфонический оркестр СНГ (в нём играли ребята из всех наших стран), Сетевой университет СНГ (в нём объединились уже двадцать два вуза из девяти стран) и множество других востребованных и без преувеличения уникальных начинаний и проектов. Убеждён, что этот позитивный опыт может быть с успехом использован при осуществлении замыслов и планов евразийской интеграции, в которой гуманитарная, общественная, в том числе молодёжная, составляющие призваны сыграть очень важную роль.

Слуцкий Л. Э. Мади Амантаевич Рахметов, советник Правового управления Аппарата Государственной Думы.

Рахметов М. А. Я хочу затронуть один сугубо юридический аспект. При принятии на всём пространстве Таможенного союза законодательных актов по приведению законодательства в соответствие с международными договорами в рамках Таможенного союза и дальнейшей евразийской интеграции возникает проблема, которая была затронута в том числе и на пленарном заседании, – определение термина «законодательство», проблема эта до сих пор не решена. Она не будет решена, пока мы не определим внутреннюю политическую составляющую парламентов в наших государствах.

Слуцкий Л. Э. Существенное замечание. Я надеюсь, что мы в предстоящих процессах не выпадем из правового поля.

В заключение две реплики.

Евразийство евразийству рознь. Я понимаю, почему Руслан Семёнович начал с белогвардейского евразийства. Наверное, многие читали о том, как основоположник евразийства Джон Макиндер был в своё время направлен британским комиссаром на Юг России, чтобы наблюдать за ситуацией у Деникина. Но на то евразийство, в том числе евразийство Макиндера, несколько иное евразийство, нежели то, что мы сегодня обсуждали, сегодняшняя дискуссия и то, чем мы будем заниматься, не распространяется. Евразийство Александра Гельевича Дугина, кстати, члена экспертного совета при Председателе Государственной Думы, – это другое евразийство. Отрадно, что мы с разных позиций, с той или иной степенью пессимизма или оптимизма, обсуждали всё-таки одно и то же евразийство, и в этом успех нашей дискуссии, которая могла бы и не получиться.

Кроме того, все загорелись духом дискуссии. Мы можем на этой ниве что-то вместе сделать, и, наверное, сделать достаточно много, и понимание этого, витающее в воздухе, совершенно отчётливо ощущаемое всеми нами, я считаю главным итогом сегодняшней дискуссии, за которую я хочу всем сказать искреннее спасибо.

Резолюция «круглого стола»

28 апреля 2012 года в Москве состоялся первый международный «круглый стол» на тему «Российская Государственная Дума: становление парламентаризма на евразийском пространстве».

Обсудив широкий круг вопросов, связанных с историческим опытом формирования законодательных и представительных органов власти, современными задачами и перспективами парламентских институтов, участники международного «круглого стола» решили:

1. Считать целесообразным проведение в дальнейшем «круглых столов» и конференций, посвящённых вопросам развития парламентаризма на территории различных государств евразийского пространства, как нового механизма продвижения и отстаивания интересов широких слоёв населения на многопартийной основе.

2. Считать необходимым способствовать широкому общественному обсуждению евразийских интеграционных процессов, включая задачи активизации межпарламентского и межрегионального сотрудничества.

3. Поддержать предложение о создании музея истории российского парламентаризма.

4. Выразить благодарность руководству, депутатам Государственной Думы за инициативу проведения международного «круглого стола».

Заключение

Международный «круглый стол» успешно справился с поставленными задачами. Его участникам удалось вписать в актуальную повестку и календарь России новую дату: 27 апреля – День российского парламентаризма (это день созыва Первой Государственной Думы).

В ходе обсуждения были сделаны сообщения об истории российско-го парламентаризма, состоялась дискуссия по вопросу о преемственности и о разрыве парламентской традиции в России. С одной стороны, мы празднуем 106-летие российского парламентаризма, с другой стороны, Председатель Государственной Думы С. Е. Нарышкин обратил внимание на то, что период работы Верховного Совета СССР трудно считать парламентским этапом в полном смысле, поэтому в последнее двадцатилетие мы заново воссоздаём традиции парламентаризма, возникшие более века назад.

Следует отметить несколько инициатив, поддержанных в ходе «круглого стола».

Во-первых, это инициатива, связанная с формированием рабочей группы по созданию «дорожной карты» Евразийской межпарламентской ассамблеи, а в перспективе и Евразийского парламента. Цель этой инициативы обозначена и активно обсуждается в экспертных политических кругах. Думаю, что такая рабочая группа на площадке Государственной Думы будет очень действенным механизмом по сближению наших позиций и достижению общей цели.

Вторая значимая инициатива, на которую стоит обратить большое внимание, – это создание Евразийского университета по принципу уже существующего Европейского университета. Убеждён, что подобная образовательная площадка будет способствовать подготовке нового поколения специалистов, способных работать в новых объединённых структурах Евразийского союза.

Третья существенная инициатива – это призыв к созданию в Государственной Думе межфракционного молодёжного парламентского объединения. Действительно, в нынешнем созыве Государственной Думы свыше 70 депутатов – это молодые люди. Мне кажется, что такая площадка будет развивать межфракционный и законотворческий политический диалог, который сейчас устанавливается в Государственной Думе. Уверен, что новое поколение политических лидеров должно воспитываться прежде всего на площадке парламента, а не в иных структурах.

Много выступлений на «круглом столе» было посвящено исторической теме. Это обусловлено тем, что сейчас, в Год российской истории, на повестке дня стоит вопрос о создании Российского исторического общества, которое будет способствовать историческому просвещению и сохранению национальной памяти России. В этом процессе активную роль играет Председатель Государственной Думы С. Е. Нарышкин.

А. Е. Петров,
начальник Аналитического управления
Аппарата Государственной Думы

Раздел II

Становление и развитие парламентаризма в России

История российского парламентаризма

М. Ш. КОНРОЙ,
профессор Колорадского университета
(штат Колорадо, Денвер, США)

П. А. Столыпин: сохранение парламента без парламентаризма, сбалансирование конфликта интересов

Восхищение П. А. Столыпиным в настоящее время является благоприятной переменной по сравнению с негативным отношением к нему в 1960-х, 1970-х и даже в 1980-х годах со стороны как советских, так и американских учёных. В 1963 году я приехала в Советский Союз для написания диссертации о Столыпине, но несмотря на грант «Ford Foundation» на проведение одногодичного исследования, а также на разрешение правительства на изучение столыпинского архивного фонда, мне было отказано в доступе к архивам. Историк А. Я. Аврех заверил меня, что в архивах содержится так мало информации о Столыпине, что это не стоит моего времени. Так я попутешествовала по разным городам и республикам, что было интересно, и уехала. К счастью, мне удалось собрать информацию для моей докторской диссертации и моей книги 1976 года о Столыпине в других архивах – библиотеке Гувера в Стэнфорде, в российском (бахметьевском) архиве в Колумбийском университете (Нью-Йорк), в британских государственных архивах и в Вальгионаркисто (Хельсинки), где я получила 28 микрофильмов, относящихся к политике Столыпина в отношении Финляндии. Я тщательно переработала «Особые журналы Совета министров Российской Империи» и другие печатные издания. Самой большой удачей были интервью с людьми, которые близко знали Столыпина, в особенности с его дочерью Марией Петровной фон Бок, которая жила в Сан-Франциско, и князем Алексеем Оболенским, который работал в Министерстве внутренних дел и жил в Стокгольме¹.

¹ Автор имеет письма, микрофильмы и другие материалы.

В 1960-х и 1970-х годах американские историки также больше интересовались русскими революционерами и либеральными оппозиционерами, чем официальными представителями правительства царя Николая II. В самом деле, царь изображался карикатурно, в виде беспомощного буффона, и даже ещё в 1990-х годах на главной Славянской конференции в Англии (Харрогейт) я помню споры с Абрахамом Ашером, который приносил Столыпина.

Столыпинские аграрные реформы были предметом пристального изучения даже в советские времена, эта тенденция продолжалась, и некоторое количество американских и британских исследований о других столыпинских реформах появилось в 1970-х и 1980-х годах.

Следует отметить, что открытие архивов в конце 1980-х и новая политическая атмосфера в России проявились в многочисленных работах, изображающих Столыпина и позднюю имперскую Россию в новых, свежих красках, назову лишь три иностранных источника. Это биография Столыпина Абрахама Ашера, высоко ценившего объективность и добросовестность Столыпина, его реформы, его любовь и преданность семье, его глубокую религиозность¹. Стефен Уильямс, профессор юриспруденции по правам собственности и окружной судья в Вашингтоне (округ Колумбия), тщательнейшим образом изучил каждый аспект столыпинских земельных реформ с точки зрения своей специальности². Антти Куяла исследовал политику Столыпина в отношении Финляндии³.

Теперь и в России можно увидеть памятники, экспозиции и музеи, посвящённые Столыпину. Его могила в Киево-Печерской лавре восстановлена. Фонд изучения наследия П. А. Столыпина опубликовал столыпинские речи, переписку и многие книги о Столыпине и его администрации, такие как монография Павла Пожигайло с его высокой оценкой реформ Столыпина и рецензией программ других министров, а также книгу Константина Могилевского с анализом столыпинских предложений по реформированию местного правительства и его взаимодействия с местными политиками в Совете по делам местного хозяйства⁴. Александр Сафонов сделал ана-

¹ *Ascher A. P. A. Stolypin. The Search for Stability in Late Imperial Russia.* Stanford: Stanford University Press, 2001.

² *Williams S. F. Liberal Reform in An Illiberal Regime: Creation of Private Property in Russia, 1906–1915.* Stanford: Hoover Institution press, 2006.

³ *Kujala A. The Policy of the Russian Government Toward Finland, 1905–1917: A case Study of the Nationalities Question in the Last Years of the Russian Empire.* In: *Conroy M. S., ed., Emerging Democracy in Late Imperial Russia.* Boulder: University press of Colorado, 1998. P. 143–197; *Falt O. K. and Kujala A., eds. Motojiro A. Rakka ryusui: Colonel Akaski's Report on his Secret Cooperation with the Russian Revolutionary Parties during the Russo-Japanese War.* Helsinki, 1988.

⁴ *Пожигайло П. А. Столыпинская программа преобразования России (1906–1911).* М.: РОССПЭН, 2007; *Могилевский К. И. Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908–1910).* М.: РОССПЭН, 2008.

лиз некоторых столыпинских взглядов, в частности на введение свободы вероисповедания¹.

В результате этого вместо карикатуры на Столыпина мы имеем его выразительный портрет и более полный и широкий взгляд на его политику. Всё это усложняет задачу сказать что-либо новое о Петре Аркадьевиче. Семь глав моей книги 1976 года «Пётр Аркадьевич Столыпин: практическая политика в царской России позднего периода» описывают его семью, его раннюю карьеру, его взаимоотношения с царём и другими министрами, его борьбу с радикальными революционерами, предложения по усовершенствованию империи, в особенности планы по усилению роли местного правительства, его усилия по ограничению чрезмерной автономии Финляндии, его взаимодействие с Государственной Думой и с обновлённым Государственным Советом, а также его убийство.

Мои общие мысли о Столыпине после 50 лет исследования его яркой личности, его реформ сводятся к следующему: он был слишком молод для того, чтобы нести ответственность за Министерство внутренних дел, самое большое и самое сложное министерство в империи, а также чтобы быть назначенным Председателем Совета министров, так как министры лично подчинялись царю и входили в разные фракции. За короткий период своей деятельности Столыпину предстояло решить монументальные задачи: снизить уровень беззакония, успокоить либералов, разобраться с нестабильной обстановкой в национальных меньшинствах, улучшить положение в ведущих секторах хозяйства империи, сотрудничать с Государственной Думой и обновлённым Государственным Советом – органами, которые хотели равных прав с правами столыпинского правительства.

В этой работе я буду говорить только о том, что я считаю наибольшим достижением Столыпина, – о его попытке примирить конфликтующие ветви власти и конфликтующие интересы внутри общества в целом и о его главнейшем достижении – сохранении нового института парламента в России с учётом всех нужд империи.

Сегодня мы рассматриваем институт Государственной Думы – представительный орган, который призван помогать правительству составлять законы для империи, – как прогрессивное явление, хотя для Столыпина и других министров правительства Николая II новое национальное законодательство усложнило управление империей, так как все законы теперь должны были дебатироваться в комиссиях и на пленарных заседаниях Государственной Думы, а затем утверждаться Думой и Государственным Советом. В дополнение к тому факту, что Николай не был полностью убеждён в том, что Россия должна иметь национальный законодательный орган,

¹ Сафонов А. А. Свобода совести и модернизация вероисповедного законодательства Российской империи в начале XX в. Тамбов, 2007.

Столыпин всегда должен был учитывать, что властью его наделил царь, а не парламент. Россия имела парламент после 1906 года, но парламентаризма тогда не существовало в России.

Правительство предпринимало попытки по установлению законодательной власти, которая представляла бы всё многообразие народов, населяющих империю, хотя не всех в равной степени. Результаты выборов в первые две Государственные Думы были весьма убедительными. Основываясь на данных выборов в шести провинциях в 1906 и 1907 годах, Рольф Тоштендаль и Наталья Селунская в своей книге «Зарождение демократической культуры: Россия в начале XX века» показывают, что все экономические страты и социально-этнические группы мужчин – крестьяне, рабочие и мещане, так же как и элита; евреи, мусульмане, католики, так же как и русские православные – голосовали и были избраны депутатами в Первую и Вторую Государственные Думы. Крестьяне оказались политически проницательными. Курия землевладельцев и курия от горожан развалили старую сословную систему и создали новые классы из богатых и менее зажиточных представителей общества. Используя метод сопоставительного анализа, Тоштендаль и Селунская смогли сделать вывод о том, что российская политическая система в 1906 и 1907 годах не отставала от континентальных политических систем и что она была подобна той, что существовала в Германии и почти идентичной той, что была в Австро-Венгрии¹.

К сожалению, первые две Государственные Думы были враждебны правительству и не продемонстрировали конструктивной работы, так что Столыпин распустил их, опубликовав закон от 3 июня 1907 года, с целью привлечь больше умеренных политиков в Третью Госдуму. Тоштендаль и Селунская утверждают, что закон от 3 июня подавил дальнейшее развитие демократической культуры. Хотя я считаю, что книга Тоштендаля и Селунской явилась новаторской, я лично не могу согласиться с их мнением.

На местном уровне жители Российской Империи были в состоянии разбираться со своими делами со всё растущей степенью независимости в течение последних десятилетий XIX века, и эта тенденция продолжалась также и в течение первого десятилетия XX столетия, как трактует это Анастасия Туманова² и некоторые другие исследователи. Процесс привлечения представителей гражданского общества в политикотворческий процесс на центральном уровне, начавшийся в 1906 и 1907 годах, не остановился после 3 июня 1907 года. Несмотря на принятие закона от 3 июня, члены Третьей

¹ *Селунская Н. Б., Тоштендаль Р.* Зарождение демократической культуры: Россия в начале XX в. М.: РОССПЭН, 2005.

² *Туманова А. С.* Общественные организации и русская публика в начале XX века. М.: Новый хронограф, 2008.

Госдумы всё ещё представляли разные сословия (благородное, крестьянство, средний класс, мещанство, рабочих) и имели различные политические воззрения (правые, центристы, левые)¹. Действительно, таблицы о рангах депутатов Четвёртой Думы, приведённые в книге «Зарождение демократической культуры», также свидетельствуют об этом². Третья Дума инициировала более 200 законопроектов, по данным Вальтера Мосса, и «Законотворчество думских фракций, 1906–1917 гг.» эти данные уточнило³. Третья Дума приняла более 2500 законопроектов, внесённых правительством⁴, среди которых наиболее значительными были те, которые упрощали для крестьян формирование хуторов и отрубов, вводили всеобщее начальное образование и страхование для фабричных рабочих. Состав и деятельность Третьей Госдумы доказали, что она была настоящим законодательным органом, а не липовым парламентом. Александра Коррос также утверждает, что обновлённый Государственный Совет действовал как верхняя законодательная палата⁵.

Российская политическая система не была ни полностью демократической (как, впрочем, не было ни одной таковой), ни полностью республиканской, не была она и парламентской системой, Россия была лишь на ранних стадиях становления последней. Хотя Столыпин и уважал институт Государственной Думы, он всё же не верил, что подошло время, когда Дума могла бы выступать на равных правах с правительством. В связи с тем что октябристы, так же как и кадеты, и партии левого крыла в Третьей Думе, хотели полного равенства с правительством, такое расхождение во мнениях привело к нескольким конфликтам и кризисам. В этой работе не хотелось бы повторять то, что уже констатировалось другими учёными, я сделаю несколько общих комментариев по поводу взаимоотношений Столыпина с Третьей Думой, а затем представлю новые материалы, выведенные из моего второго поля исследования – здравоохранения, фармации и фармацевтической промышленности в имперской России позднего периода и Советского Союза.

Кризис Военно-морского штаба 1909 года и земский кризис 1911 года хорошо известны. Оба кризиса отразились на Думе, они же и усилили расхождения Столыпина с его врагами в Государственном Совете. Хотя Сто-

¹ Государственная Дума Российской Империи, 1906–1917. М.: РОССПЭН, 2006.

² Селунская Н. Б., Тоштендаль Р. Указ. соч. С. 238, 244, 246–247.

³ Законотворчество думских фракций, 1906–1917 гг. Документы и материалы. М.: РОССПЭН, 2006.

⁴ См.: Moss W. A History of Russia. London: Anthem Press, 2005. Vol. II. P. 102.

⁵ Korros A. S. A Reluctant Parliament: Stolypin, Nationalism, and the Politics of the Russian Imperial State Council, 1906–1911. Lanham: Rowman&Littlefield Publishers, 2002.

лыпин и полагался на националистическую партию в Думе с 1910 года, а затем и Ашер подчёркивали, что столыпинская политика в отношении западных провинций была сформулирована задолго до 1910 года.

Хотя Третья Госдума и скооперировалась с правительством, кадеты и октябристы, сначала доминировавшие в Думе, не были пассивными. Напористость Третьей Думы проявилась в её борьбе за контроль над государственным бюджетом. Главным раздражителем кадетов и октябристов было настойчивое требование части правительства, в особенности министра финансов Владимира Коковцова, относительно того, что Дума не должна иметь полный контроль над бюджетом, в частности над наиболее важными секторами, такими как железные дороги и кораблестроение.

Следует подчеркнуть, что, хотя мы не считаем правительство бескомпромиссным, мотивы Коковцова были не политическими, а финансовыми. На заседаниях Совета министров он постоянно предостерегал министров, включая Столыпина, от перерасходов. Кстати, Дума имела право голоса в решении некоторых бюджетных вопросов. Коковцов понимал, что кадеты, которые хотели доминировать в думском бюджетном комитете и далее овладеть контролем над железными дорогами и кораблестроением, не имели компетенции для принятия решений в этих важных областях¹. Несмотря на то что Столыпин поддерживал гранты для отдельных личностей и групп по тем или иным причинам (более или менее веским)², он публично поддержал Коковцова в отказе на предоставление Думе «права кошелька»³. Коковцов выдвинул веские аргументы по поводу больших расходов, которые понесла империя в ходе русско-японской войны и революционных событий между 1904 и 1907 годами, в результате чего госбюджет удалось сбалансировать лишь в 1910 году⁴. К слову, следует отметить, что сегодня долговой кризис в Соединённых Штатах и некоторых европейских странах демонстрирует мудрость нахождения у власти таких фискальных консерваторов, как Владимир Коковцов.

Малоизвестно, что в дополнение к бессчётному количеству проектов, которыми был занят Столыпин, он также занимался сглаживанием конфликтов и выработкой политики в фармацевтическом секторе. Фармацевтический сектор подпал под его юрисдикцию, так как фармацевты, аптеки и вся фармацевтическая промышленность были подчинены Медицинскому

¹ *Коковцов В. Н.* Из моего прошлого: Воспоминания. 1903–1919 гг. Том I. Paris, 1933 (Reprint, The Hague, Paris: Mouton, 1969). С. 291–292, 300.

² *Conroy M. S. P. A.* Stolypin, Marxists and Liberals Versus Owners of Pharmacies and Pharmaceutical Firms in Late Imperial Russia. In: *Conroy M. S.*, ed., *Emerging Democracy in Late Imperial Russia*. Boulder: University Press of Colorado, 1998. P. 126.

³ *Коковцов В. Н.* Указ. соч. С. 289–302.

⁴ Там же. С. 412–415.

совету, входившему в состав МВД. Некоторые могут считать, что фармацевтика – это тривиальный вопрос, однако она является неотъемлемой частью здравоохранения. И в самом деле, в программе, опубликованной в приказе Министерства промышленности и торговли от 22 октября 2009 года, говорится об увеличении объёма и улучшении качества медпрепаратов, производимых в России, путём привлечения иностранных инвестиций и других мер. Развитие фармацевтической промышленности имеет сильную поддержку со стороны президента Владимира Путина и часто обсуждается в газете «Коммерсантъ».

Хочу отметить, что в имперской России позднего периода фармацевтический сектор был интересен и важен по целому ряду причин. Составление и распространение лекарственных препаратов через аптеки, производство фармацевтических препаратов на более чем 100 фармацевтических заводах, имевшихся в империи, фармацевтические общества и журналы, сбор и обработка трав (очень часто кустарным способом), экспорт травяных препаратов, особенно сантонина, который был жизненно важным для американского животноводства, – всё это демонстрировало оживление частного сектора и бизнес-культуры, существовавшей в имперской России позднего периода. Обучение фармацевтов, условия работы помощников фармацевтов, статус еврейских и польских фармацевтов (которые составляли две трети фармацевтов в империи), статус женщин-фармацевтов – всё это имело прямое отношение к профессионализации с социальной подоплёкой.

Фармацевтическая промышленность, хотя и поставляла половину медпрепаратов высокого качества, использовавшихся в империи, нуждалась в улучшении. Немецкие, швейцарские и французские фирмы владели патентами на современные сложные синтетические медпрепараты, которые должны были импортироваться в Россию. Аналогичная ситуация была в то время в США.

Фармацевтический сектор также демонстрировал, насколько сильными были тенденции социализма в имперской России того периода. Не только либералы и радикальные социалисты, но и некоторые министры правительства критиковали частные аптеки и поддерживали увеличение числа муниципальных и земских аптек, которые практиковали форму социальной медицины, так как они зачастую распространяли лекарства по заниженной цене, что регламентировалось Аптекарской таксой. Такая практика урезала частные аптеки: хотя они продавали лекарства со скидкой или отдавали бесплатно зарегистрированным бедным, они ещё должны были продавать лекарства в соответствии с ценами, официально установленными Аптекарской таксой. Левонастроенные фармацевты продвигали идею выкупа частных аптек («Самовыкуп» О. Г. Габроловича), для того чтобы

все аптеки имели статус муниципальных или земских, практикующих социальную продажу. С целью дальнейшего ослабления частных аптек меньшевистские и большевистские фармацевты организовывали забастовки работников в аптеках. Они также организовали насильственный захват Пенсионного фонда фармацевтов в 1905 году.

И хотя корни социализма были глубоки в поздней имперской России, примеры свободной торговли иллюстрировали преимущества этого типа экономики для потребителя. Так как правительственные постановления усложняли появление новых аптек (они должны были удовлетворять определённый процент населения, а также находиться на определённом расстоянии от уже существующих аптек), количество аптекарских магазинов, продающих пакетированные лекарства и домашние изделия, не подпадавших под эти ограничения, смогло увеличиться вдвое к 1910 году¹.

Деятельность Столыпина и его политика в отношении фармацевтического сектора даёт нам ещё один пример (малоизвестный) его приверженности сотрудничеству с кадетами, октябристами и левыми партиями в Третьей Думе. Это также иллюстрирует его попытку примирить конфликтующие стороны в вопросе частного предпринимательства и вообще примирить либералов и революционных социалистов в стране.

Столыпин пытался достичь баланса между владельцами частных аптек и теми, кто продвигал общественные социальные аптеки. В течение десятилетий его предшественники в МВД, в частности В. К. Плеве, активно поддерживали общественные социальные аптеки. В 1906 году П. Н. Дурново планировал открыть 26 новых аптек в Санкт-Петербурге и в Москве без согласования этого вопроса с частными фармацевтами. В 1906 году Столыпин встречался с делегацией, представлявшей фармацевтическую ассоциацию радикальных социалистов, и пообещал им, что он рассмотрит вопрос о развитии общественной фармации по образцу шведской системы. Весной 1907 года Сенат постановил, что критерии для изменения правил создания новых аптек должны утверждаться Государственной Думой или Государственным Советом. Медицинский совет при МВД подготовил проект закона об отмене существующей фармацевтической монополии. Столыпин отослал проект закона в земства и городские Думы на рассмотрение осенью 1907 года, во время подготовки к созыву Третьей Думы. Б. Н. Салтыков, большевистский фармацевт и журналист, отзывался о Третьей Думе как о «нашем парламенте». Проект фармацевтического устава, изданного под эгидой Столыпина в 1908 году, поддер-

¹ *Conroy M. S.* In *Health and in Sickness: Pharmacy, Pharmacists and the Pharmaceutical Industry in Late Imperial, Early Soviet Russia*. Boulder: East European Monographs, 1994. See also: *Conroy M. S.* *The Soviet Pharmaceutical Business During Its First Two Decades (1917–1937)*. NY: Peter Lang Publishers, 2006. P. 11–28, 60–61.

живал идею предпочтения открытия новых общественных аптек, но только там, где не было аптек частных¹.

В период 1908–1911 годов дискуссия о замене частных аптек на социальные общественные становилась всё более интенсивной. М. К. Сафонов и 33 октябриста в Третьей Думе предложили законопроект, в котором предусматривалась возможность открывать аптеки явочным порядком, то есть без учёта количества населения и приближённости к уже существующим аптекам. Первоначально это правило распространялось как на частных предпринимателей, так и на муниципалитеты и земства, однако с самого начала предложение свидетельствовало о предубеждении против частных аптек и частных предпринимателей. Сафонов и другие инициаторы этого проекта утверждали, что частные аптеки обычно продавали медпрепараты по цене, превышающей Аптекарскую таксу в 10–20 раз, что, если исходить из моих исследований, не является правдой. В действительности многие хозяева частных аптек предусматривали возможность для бедных получать лекарства по цене ниже себестоимости или бесплатно. Сафонов и его сторонники подчёркивали, что целью закона было покончить с фармацевтической монополией, но их целью было определённо не поощрять предпринимательство, так как закон предусматривал невозможность открытия одним частным лицом более чем одной аптеки в одном городе². Таким образом, закон работал против таких частных лиц, как Владимир Карлович Феррейн, у которого было три аптеки и аптекарский магазин в Москве. Также этот закон не открывал двери для таких предпринимателей, как Чарльз Уолгрин или Луиз К. Лиггетт, которые построили свои аптеки по всей территории США, таким образом установив фармацевтические империи.

Кроме этого, к весне 1911 года закон Сафонова превратился в такой закон, который давал право открывать аптеки явочным порядком только земствам и муниципалитетам. Укрепление земских и муниципальных аптек, давнишняя цель меньшевистских и большевистских фармацевтических организаций и кадетов, стало также целью и октябристов. Обсуждение закона в Думе в мае 1911 года показало предвзятость: говорили о пользе социальных общественных аптек и критиковали частные аптеки. Кадетская газета «Речь» оценила шаг в сторону усиления социальных общественных аптек. Социал-демократическая «Жизнь фармацевта» опубликовала стольпинские «Объяснительные записки» 1910 года, в которых излагались его взгля-

¹ *Conroy M. S.* In Health and in Sickness. P. 296, 297; *Conroy M. S.* P. A. Stolypin, Marxists and Liberals versus Owners of Pharmacies and Pharmaceutical Firms in Late Imperial Russia. In: *Conroy M. S.*, ed., *Emerging Democracy in Late Imperial Russia*, 1998. P. 112–142.

² См.: Об изменении закона об открытии аптек // Законотворчество думских фракций. 1906–1917 гг. С. 118–120.

ды на этот вопрос. В них он утверждал, что «неограниченное открытие аптек было верно в принципе», хотя он не считал, что существующая система должна быть изменена в одночасье, так как это могло иметь негативные последствия для здравоохранения. Этот посыл может рассматриваться как поддержка свободной торговли со стороны Столыпина, однако его записки доказывают, что «общественные аптеки были впереди других... после них фармацевты... а затем частные социальные организации». Столыпин также указывал, что некоторые правила и положения по открытию аптек будут вводиться и в дальнейшем. Это демонстрировало поддержку общественных социальных аптек со стороны Столыпина, частные фармацевты были разочарованы и раздражены.

Госдума приняла закон Сафонова уже после смерти Столыпина осенью 1911 года, это выявило не только антипредпринимательские, социалистические тенденции среди многих октябристов, но также их отказ от сотрудничества со Столыпиным и его правительством. После принятия законопроекта Сафонова Государственным Советом, подписания закона царём и публикации Сенатом 12 февраля 1912 года некоторые частные аптекари почти сразу же оказались под негативным воздействием со стороны агрессивных земств, открывающих аптеки, что поставило их в неравные условия конкуренции, и они вынуждены были обращаться с жалобами к различным министрам правительства¹.

То, что Министерство внутренних дел включило в 1908 году в свой состав Пенсионный фонд фармацевтов, служит ещё одним подтверждением того, что Столыпин пытался вести честную игру как с частными, так и с революционными фармацевтами. Большевики и меньшевики вели борьбу с Владимиром Карловичем Феррейном с того времени, как он организовал вышеуказанный Пенсионный фонд в 1894 году, и теперь они наконец-то получили контроль над фондом и ограничили влияние Феррейна в 1905 году путём выбора своих членов в правление фонда. Казалось, что в этом случае Столыпин принял законность выборов, несмотря на политические взгляды выбранных членов. Тем не менее включение Пенсионного фонда фармацевтов в состав МВД было своего рода компромиссом между фармацевтическими промышленниками, которые вложили половину денежных средств в этот фонд, и радикальными фармацевтами, так как последние хотели ликвидировать больше миллиона рублей фонда полностью².

Третий блок мер, санкционированных Столыпиным в фармацевтическом секторе, оказал поддержку частным аптекам и большим российским фармацевтическим предприятиям. В феврале 1911 года главный

¹ *Conroy M. S.* In *Health and in Sickness*. P. 297–308; Notes. P. 585–589.

² *Ibid.* P. 229–256; Notes. P. 558–567.

врачебный инспектор издал циркуляр, который разрешал фармацевтам выпускать и реализовывать общие аналоги импортных запатентованных медпрепаратов без разрешения иностранных фирм. Следом за этим правительство также разрешило фармацевтическим фабрикам пользоваться этой опцией. Столыпин был вовлечён в переписку относительно этого вопроса. Конечно же, иностранные фирмы и правительства были возмущены нарушением патентного права. Российское правительство предприняло незначительные попытки сгладить эти проблемы¹. Во время Первой мировой войны российские фармацевтические фабрики вынуждены были реверсивно производить запатентованные импортные медпрепараты, как это делали американцы.

Мы надеемся, что вышеприведённые примеры прольют больше света на личность Столыпина, выступавшего умеренным лидером, стремившимся к честным отношениям со всеми сторонами. Несмотря на разногласия, которые всегда возникают между различными правительственными органами, взаимоотношения Столыпина с Третьей Думой были более гладкими, чем взаимоотношения между правительством и Четвёртой Думой. Попытки Столыпина примирить совершенно противоположные точки зрения местных властей и правительства и его деятельность до 1911 года, направленная на то, чтобы сохранить Государственную Думу, при этом не позволяя этому представительному органу иметь равные с правительством права (так как он считал, что момент ещё не наступил), – верность этой политики подтвердилась дальнейшими событиями, которые произошли уже после его смерти. В своей работе «Либеральная оппозиция на путях к власти»² Ф. А. Гайда детально описал непримиримость кадетов и октябристов в отношении политики царского правительства во время Первой мировой войны, что в значительной мере ослабляло правительство. Однако после того как кадеты и октябристы свергли царское правительство в феврале – марте 1917 года, они оказались неспособными эффективно управлять Россией. Милюков всегда был фантазёром и более левым, чем Столыпин, и даже позиция октябристов, у которых имелся управленческий опыт, таких как князь Георгий Львов и Александр Гучков, была слишком утопичной. Эти умеренные либералы были вскоре вытеснены большевиками, и ещё больший утопизм, несоответствие и беспощадность этих радикалов уничтожили российскую экономику и разрушили движение в сторону демократии на десятилетия.

¹ *Conroy M. S.* In *Health and in Sickness*. P. 309–311; Notes. P. 589–590; Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1298. Оп. 1. Д. 1776. Л. 24.

² *Гайда Ф. А.* Либеральная оппозиция на путях к власти (1914 – весна 1917 г.). М.: РОССПЭН, 2003.

Л. Е. ЛАПТЕВА,
ведущий научный сотрудник
Института государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор

Учение о признаках закона в русской юриспруденции второй половины XIX – начала XX века

В пореформенной России приобретал актуальность вопрос о соотношении понятий «господство права» и «законность». Полное отождествление этих понятий характерно для трудов юридических позитивистов. Так, Ф. В. Тарановский выделял этап установления законности правления как важную стадию в развитии правового государства. При этом под законностью правления он понимал «такой государственный порядок, при котором закон признаётся высшей нормой для деятельности государства и отправление всех функций государственной власти в принципе совершается на точном основании действующих законов». Применительно к законодательству он видел начало законности в том, чтобы соблюдался порядок издания закона, установленный существующими законами¹.

Установление законности правления Ф. В. Тарановский связывает с эпохой полицейского государства. Но сама по себе законность правления «не устанавливает юридических отношений между государством и населением», не порождает юридической обязанности по отношению к подвластным, которой соответствовали бы субъективные права подвластных»². Очевидно, что «высшую степень проникновения государственной организации правом представляет собою принципиальное признание юридических отношений между государством и подданными в порядке правления и вытекающее отсюда установление субъективных публичных прав граждан»³.

Н. И. Лазаревский особо подчёркивал, что даже «проведение в строе государства разделения властей является средством установить формальную законность», но отнюдь не гарантирует и не обеспечивает все интересы населения. «Населению нужно не только то, чтобы законы исполнялись. Существенно и то, чтобы законы были хороши»⁴, то есть не вторгались в определённую и неприкосновенную сферу индивидуальной свободы. Как заключал Ф. В. Тарановский, «законность правления и система субъектив-

¹ Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1908. С. 485–486.

² Там же. С. 487.

³ Там же. С. 487–488.

⁴ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву. Т. 1. СПб., 1908. С. 7.

ных публичных прав взаимно восполняют друг друга и в своей совокупности обеспечивают полное осуществление идеи правового государства. Законность правления создаёт правовые формы для проявления государственной власти, система субъективных публичных прав устанавливает правовые пределы для проявлений государственной власти»¹.

Освоение идеологии правового государства предполагает два важных этапа, первым из которых становится понимание необходимости положения законных пределов власти самодержца. Этого, конечно, недостаточно, поскольку при сохранении у него в руках законодательных полномочий подобное законное ограничение может оказаться весьма недолговечным. Таким образом, начало было положено идеологией законности, господства закона. Вслед за европейскими учёными российские правоведы в своих построениях во многом шли от противного, от того, как быть не должно. В. М. Гессену очевидно недопустимой представлялась ситуация, сложившаяся в эпоху абсолютизма, когда «по отношению к надзаконной правительственной власти у подданного нет и не может быть прав». Абсолютный монарх сам есть и государство, и закон, поэтому «у надзаконной власти подданный может просить милости, а не требовать права. Против незаконных распоряжений власти у него имеется одно только средство защиты – жалоба по начальству, а не судебный иск»².

В эпоху борьбы с абсолютизмом уже сама по себе идея подзаконности монаршей власти оказывалась весьма плодотворной. Характеризуя некоторые положительные итоги деятельности полицейского государства, Ф. В. Тарановский рисует следующую картину: «Полное огосударствление суда и широкое, можно сказать, беспредельное развитие государственного управления привели государство к необходимости самостоятельного правотворения и, следовательно, к установлению и упрочению законодательной функции власти. Законодательство устанавливало единообразную и прочную юридическую норму для судебных решений. Оно же определяло цели культурного развития населения и точно регламентировало пути и цели их достижения. Все стороны жизни были подчинены законодательному воздействию и в согласии с принципом единства власти, всюду проникающей и всенаправляющей, правотворение было признано не только подобающей, но и исключительной функцией государства»³.

В принципе конституционное государство, где положительное право устанавливает основные права граждан и закрепляет их гарантии, есть единственная возможность реализации правового государства. Б. А. Кистяковский отмечал, что только «благодаря неотъемлемым правам и непри-

¹ Тарановский Ф. В. Указ. соч. С. 490.

² Гессен В. М. Теория правового государства. СПб., 1912. С. 7.

³ Тарановский Ф. В. Указ. соч. С. 382.

косновенности личности государственная власть в правовом или конституционном государстве не только ограничена, но и строго подзаконна». Он, кстати, указывал на то актуальное для России обстоятельство, что «подзаконность государственной власти является настолько общепризнанным достоинством государственного строя как такового, что обыкновенно его стремится присвоить себе и благоустроенное абсолютно-монархическое государство». С точки зрения Б. А. Кистяковского, «для него это оказывается совершенно недостижимой целью. Органы государственной власти бывают действительно связаны законом только тогда, когда им противостоят граждане, наделённые субъективными публичными правами. Только имея дело с управомоченными лицами, могущими предъявлять правовые притязания к самому государству, государственная власть оказывается вынужденной неизменно соблюдать законы»¹. Эта мысль была настолько важна для российской юриспруденции, что так или иначе артикулировалась государствоведами и полицейстами. Характерен и словарь Б. А. Кистяковский говорит «противостоят», хотя на самом деле речь идёт о том, что реальность прав начинается с момента, когда контроль за их исполнением предоставлен не только правителю, но и гражданам. Осуществление законности при общем бесправии есть не более чем чистая иллюзия.

Рассуждая о подзаконности правительственной власти, В. М. Гессен обращает внимание на то, что принцип этот, будучи сформулирован в самом общем виде, не отражает реального положения дел, поскольку, даже оставаясь в рамках закона, правительственная власть может самым резким образом разойтись в понимании ситуации с властью законодательной, что и будет продемонстрировано в противоречиях между законами и формально подзаконными актами правительства². На это обстоятельство обращал внимание и Н. Коркунов, отмечая, что «законный порядок представляет собою не просто лишь особый способ осуществления воли властвующих, а всегда и непременно приносит с собою и некоторое ограничение безусловного господства их воли. В господстве закона воля законодателя всегда комбинируется с волею тех, кто применяет закон к конкретным случаям». Кстати, в этом Н. Коркунов видел положительный момент, поскольку «только благодаря преломлению воли законодателя в общественном правосознании законность и отличается от произвола деспотизма, только благодаря этому законность и даёт обеспечение права, свободы, личной самостоятельности»³. Поэтому «подзаконность правительственных актов отнюдь не является достаточной гарантией действительного подчинения

¹ Кистяковский Б. А. Социальные науки и право // Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 329.

² Гессен В. М. Указ. соч. С. 46.

³ Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 102–103.

правительственной власти законодательной. Такое подчинение, наряду с юридическими гарантиями, настойчиво требует гарантий политических». В. М. Гессен имеет в виду, что народное представительство должно иметь «право и возможность решающим образом влиять на политику правительственной власти, определять её направление, ставить ей цели»¹.

Трудность перестройки управления на правовых началах Ф. В. Тарановский видел в том, что «управление по существу своему движется началом целесообразности. Совмещение начала целесообразности с началом правомерности представляет собой задачу трудную, которая требует разносторонне обдуманного и искусного решения»². В связи с задачей окончательного превращения административной деятельности в подзаконную Тарановский особо затрагивает вопрос об административном акте, который отнюдь не сводится к простому акту исполнения абсолютно определённой нормы закона. Сложность управленческой деятельности диктует характер адресованных органам управления законов, которые преимущественно носят относительно определённый характер. Это означает, что законы наделяют государственные органы в большей или меньшей степени дискреционной властью. В пределах предоставленной законом дискреционной власти «административный орган движется свободно и свободно избирает наиболее целесообразный образ действия. Само собою разумеется, что свобода административной деятельности не должна выражаться в чистый произвол, но должна сообразоваться с теми целями, которые поставлены управлению законодателем... Таким образом... административный акт не есть простое исполнение законов, а акт свободной целесообразной деятельности в пределах закона и применительно к установленной законом цели управления»³. К числу гарантий, обеспечивающих правомерность управления, Ф. В. Тарановский относит административные, политические и административно-судебные (судебные). В их числе надзор высших административных органов над низшими, право представлений низших административных органов высшим, жалобы частных лиц по инстанциям на действия административных органов, право народного представительства и вообще законодательных палат следить за закономерностью действий администрации⁴. Ф. В. Тарановский отмечал, что «нужны века правовой культуры для того, чтобы активная деятельность государственных органов в области управления подверглась дисциплинировке и превратилась в строго подзаконную». Но подзаконность управления работает на обеспечение интересов верховной власти от «своевольного и своекорыстного извращения их подчинёнными

¹ Гессен В. М. Указ. соч. С. 46.

² Тарановский Ф. В. Указ. соч. С. 505.

³ Там же. С. 507.

⁴ Там же. С. 508–510.

государственными органами» и никак не обеспечивает защиту населения от произвола управленцев¹.

Кстати говоря, законность в управлении вовсе не всеми даже очень квалифицированными юристами рассматривалась как абсолютный императив. Весьма своеобразную концепцию законности встречаем мы у видного представителя консервативного направления русской политико-правовой мысли К. П. Победоносцева. О власти административной, то есть по названию уже подзаконной, он писал: «Власть должна быть свободна в законных своих пределах, ибо при сознании достоинства ей нечего смущаться и тревожиться о том, как она покажется, какое произведёт впечатление и какой иметь ей приступ к подступающим людям. Но сознание достоинства должно быть неразлучно с сознанием долга: по мере того как бледнеет сознание долга, сознание достоинства, расширяясь и возвышаясь не в меру, производит болезнь, которую можно назвать гипертрофией власти. По мере усиления этой болезни власть может впасть в состояние нравственного помрачения, в коем она представляется сама по себе и сама для себя существующей»². Однако, подчёркивая значение нравственности в управлении, К. П. Победоносцев ставит под сомнение идею законности: «Власть орудует не одною буквою закона, рабски подчиняясь ей в страхе ответственности, но орудует законом в цельном и разумном его значении, как нравственною силой, исходящею от государства... А где этой существенной силы нет, где нет древних учреждений, из рода в род служащих хранилищем разума и искусства в применении закона, там умножение и усложнение законов производит подлинно лабиринт, в коем запутываются дороги всех подзаконных людей, и нет выхода из сети, которая на них наброшена». Здесь К. П. Победоносцев использует образ «древнего пророческого слова», уже применённый в XVI веке Ф. Бэконом. «Законы становятся сетью не только для граждан, но, что всего важнее, для самих властей, призванных к применению закона, стесняя для них множеством ограничительных и противоречивых предписаний ту свободу рассуждения и решения, которая необходима для разумного действия власти. Когда открывается зло и насилие, когда предстоит защитить обиженного, водворить порядок и воздать каждому должное, необходимо властное действие воли, направляемое стремлением к правде и к благу общественному. Но если при том лицо, обязанное действовать, на всяком шагу встречается в самом законе с ограничительными предписаниями и искусственными формулами, если на всяком шагу грозит ему опасность перейти ту или другую черту, из множества намеченных

¹ Тарановский Ф. В. Указ. соч. С. 505.

² Победоносцев К. П. Власть и начальство // Победоносцев К. П. Великая ложь нашего времени. Сборник статей и писем. М., 1993. С. 190.

в законе, – если при том пределы властей и ведомств, соприкасающихся в своём действии, перепутаны в самом законе множеством дробных определений, – тогда всякая власть теряется в недоумениях, обессиливается тем самым, что должно бы вооружить её силою, то есть законом, и подавляется страхом ответственности в такую минуту, когда не страху, а сознанию долга и права своего надлежало бы служить единственным побуждением и руководством. Нравственное значение закона ослабляется и утрачивается в массе законных статей и определений, нагромождаемых в непрерывной деятельности законодательной машины, и напоследок самый закон в сознании народном получает значение какой-то внешней силы, неведомо зачем ниспадающей и отовсюду связующей и стесняющей отправления народной жизни»¹.

При разработке идей правовой государственности и господства права в русской политико-правовой мысли особое место уделялось проблеме соотношения закона и подзаконного акта управления. Это объяснялось в первую очередь тем, что при самодержавном государственном строе граница между этими двумя понятиями оказывалась размытой. В. М. Гессен в начале XX века выражает уверенность в том, что «самое понятие закона, как высшей нормы по сравнению со всеми другими нормами – другими, хотя бы и столь же общими, волеизъявлениями государственной власти, – возникает впервые в конституционном государстве... Публицистике старого режима известно одно только материальное понятие закона. Под законом понимается ею только общая норма, исходящая от верховной власти; наоборот, конкретное веление, исходящее от той же власти, не признаётся законом и в противоположность закону называется декретом, ордонансом, патентом». Действительно, материальное понятие закона при отсутствии формального является юридически бессодержательным: скажем, в абсолютной монархии законы и королевские распоряжения по своему юридическому значению и юридической силе ничем не отличаются друг от друга.

Поскольку в России либерализация режима, идеология законности, относительно последовательно проведённое обособление судебной власти начинаются при сохранении самодержавия, когда о конституционном строе в практической плоскости речи ещё не было, ответ на вопрос был необходим, так как правовое государство мыслилось прежде всего как такое, в котором соблюдается закон. Так что вопрос о том, какие именно акты содержат нормы, связывающие государственную власть в лице царя, был не только не праздным, но и весьма сложным. Попытки различения закона и подзаконного акта связывались прежде всего с поиском формальных критериев такого разграничения.

¹ *Победоносцев К. П. Закон // Победоносцев К. П. Великая ложь нашего времени. Сборник статей и писем. М., 1993. С. 150.*

В XVIII веке в разное время издавались указы, согласно которым Сенат, облечённый правомочием обнародования законов, должен был «верить» только собственноручно подписанным царём указам. Так возникла знаменитая формула «мнение – не в указ». Но, поскольку на деле процедура издания указов не соблюдалась с достаточной чёткостью ни одним из царей, критерий этот было очень сложно применять в практической работе Сената. Например, во времена Екатерины I именные указы на практике могли объявляться не только от Совета, но и «разными персонами», не только в письменном виде за подписью объявлявшего лица, но и в словесной форме. Причём такой порядок противоречил как распоряжениям Петра I, так и указу от 28 марта 1726 года, согласно которому именные указы могли идти только за собственной императорской рукой или с письменной оговоркой «по нашему указу»¹. Это не раз вызывало вопросы Сената о том, следует ли ему исполнять именные указы, поданные в ином порядке. В итоге вскоре появился ещё один указ, вновь подтвердивший, чтобы в важных делах «не верили» указам словесным или даже письменным, но не подписанным всем Верховным Тайным Советом². В эпоху дворцовых переворотов к подписи царицы приравнивались подписи членов Кабинета, от её имени могли устно оглашаться в Сенате указы через членов Конференции. Вообще же Сенат, будучи учреждением юридическим, не раз призывал другие учреждения к исполнению предписанных законом процедур. Это позволяет утверждать, что он «отстаивал идею законности в государственном управлении»³.

После учреждения в 1810 году Государственного Совета появляются два достаточно чётко верифицируемых формальных признака закона: рассмотрение проекта в Государственном Совете и собственноручное подписание царём. Но содержательное различие между законом и подзаконным актом тоже было важно. Именно его положил в основу такого различия Н. Н. Новосильцев в своём проекте конституции. Под законом он предлагал понимать «распоряжения, кои основаны на началах по существу своему непеременимых и кои не могут быть иначе ни отменены, ни преобразованы, как с соблюдением ненарушимости оных начал и тогда только, когда впоследствии времени оных покажет необходимость изменений или когда будут вынуждены причинами важными и решительными»⁴. К подзаконным ак-

¹ Указ Именной от 28 марта 1726 г. // Полное собрание законов Российской Империи – 1. Т. 7. № 4862.

² Указ Именной от 5 августа 1726 г. // Полное собрание законов Российской Империи – 1. Т. 7. № 4945.

³ История Сената в правление Верховного Тайного Совета и Кабинета. Юрьев, 1895. С. 188.

⁴ Новосильцев Н. Н. Государственная уставная грамота Российской Империи // Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии. М., 2000. С. 233.

там Н. Н. Новосильцев отнёс указы, учреждения, а также указы, повеления, рескрипты и постановления. Причём под уставами и учреждениями он понимал «распоряжения, требуемые обстоятельствами или для защиты государства и охранения целости его границ, или для устройства разных предметов, по части внутреннего управления, или, наконец, по делам, до порядка службы и до усовершенствования общего и частного благосостояния касающимся». Под последней группой актов подразумевалось «всё, что предписывается к исполнению по частным и случайным обстоятельствам, в различных отделениях государственного управления встречающимся, или что относится до какого-либо начальства, чиновника военного, гражданского или частного лица и по свойству своему, смотря по надобности, может подвергаться разным изменениям». Интересно, что все три группы Н. Н. Новосильцев обозначает общим термином «законодательные действия», «законодательные распоряжения». Все они должны были издаваться императором. Но только первую группу, собственно законов, Н. Н. Новосильцев относил к актам, которые государь принимает совместно с сеймом, законы, общие для всей империи, – с сеймом государственным, законы местные – при содействии сеймов наместнических.

Н. М. Коркунов в известной работе «Указ и закон» пытался провести формальное и содержательное различие между законом и подзаконным актом. С точки зрения содержания различие состоит в том, что «закон имеет дело с принципами, с сущностью вещей», а указ «отправляется... от факта и с ним от частных и изменчивости»¹. По его мнению, законом можно считать только такое распоряжение государя, которое предварительно было рассмотрено Государственным Советом. При этом он ссылался на существование законов, утверждённых не собственноручной подписью государя, и на статью 23 Учреждения Государственного Совета, где говорилось о том, что на уважение Государственного Совета поступают все предметы, «требующие нового закона, устава или учреждения». Но на самом деле главным признаком оставалась подпись монарха, о чём и свидетельствует статья 50 Основных законов (в редакции Свода законов 1892 года): «Все предначертания законов рассматриваются в Государственном Совете, потом восходят на Высочайшее усмотрение и не иначе поступают к предназначенному им совершению, как действием Самодержавной власти»². Этой позиции придерживался, в частности, А. Д. Градовский, который ссылался ещё и на статью 54 Основных законов, где было чётко определено, что «новый закон постановляется не иначе, как за собственноручным Высочайшим подписанием»³. Кроме того, как справедливо отмечает Н. И. Лазаревский, «на деле права Государствен-

¹ Коркунов Н. М. Указ и закон. СПб., 1894. С. 92.

² Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1897. Т. 2. С. 19.

³ Градовский А. Д. Начала русского государственного права. Т. 1. С. 30.

ного Совета на участие в законодательстве постоянно нарушались и помимо его издавалось почти столько же распоряжений с силою и значением закона, сколько и при его участии, и Государственный Совет, состоявший из чиновников, назначенных государем и им же сменяемых, конечно, никогда против этого не протестовал, а если бы и захотел, то, лишённый поддержки общественного мнения, не мог бы придать своему протесту никакого практического значения»¹. По поводу бесспорности выделяемых обеими спорящими сторонами признаков Н. И. Лазаревский замечает, что «и по букве закона, и по практике существовали акты, именовавшиеся законами или несомненно касавшиеся вопросов, в силу закона или по установившемуся правосознанию относившихся к вопросам законодательным», где не было одного или даже обоих указываемых признаков. Он, в частности, ссылается на статью 65 Учреждения Комитета министров, где прямо предусматривалась возможность издания законов через Комитет министров². Установление такой практики объясняется медленностью работы Государственного Совета. Что касается подписи или утверждения царя, то и здесь он ссылается на установившуюся с 1856 года практику дополнений к законам в форме объявленных Высочайших повелений, которые не предполагали ни подписи, ни письменного утверждения царя, а означали только, что он устно выразил своё согласие с соответствующим докладом председателя Государственного Совета. Поэтому Н. И. Лазаревский считает, что до появления Государственной Думы единственным формальным признаком закона следует считать утверждение его царём в любой форме³.

Помимо выделения формальных признаков, предпринимались и попытки различить закон и указ в зависимости от их содержания. Ещё в начале XIX века З. А. Горюшкин считал, что «под именем законов разумеются те установления, которые ни в какое время не могут перемениться», тогда как «имя “указы” означает в себе всё то, что для каких-либо делается приключений и что только есть случайное или на чью-либо особу относящееся и имеет со временем перемениться»⁴. Эта достаточно безыскусная попытка не нашла большого числа сторонников. Более распространённой оказалась идея различать акты в зависимости от того, носит их содержание общий или частный характер. Общим распоряжениям приписывалась большая степень обязательности и считалось, что издаваться они должны были только в форме закона. И снова действительность самодержавной монархии не позволила ввести этот критерий в практику, поскольку любые рас-

¹ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 12.

² Там же. С. 432.

³ Там же. С. 435.

⁴ Горюшкин З. А. Руководство к познанию российского законоискусства. СПб., 1816. Т. 1. С. 74–75.

поряжения абсолютного монарха обязательны. Н. И. Лазаревский писал по поводу этого учения: «Признать, что все общие правила могут быть устанавливаемы только в законодательном порядке, решительно невозможно: во всех государствах существует огромная категория административных распоряжений, носящих общий характер (обязательные постановления, циркуляры), и нельзя говорить, чтобы эти распоряжения могли быть издаваемы только по специальному уполномочию законом»¹.

Большинство русских правоведов начала XX века склонялись к убеждению, что установить точное разграничение между законом и актом управления возможно только при конституционной форме правления. Так, Н. И. Лазаревский указывал, что «появляется точный и определённый формальный признак закона: установление текста закона народным представительством и (в монархиях) утверждение его главою государства». Помимо этого он отмечал, что при такой форме правления «появляется разграничение актов законодательных и актов верховного управления не только с точки зрения их формы, но и с точки зрения их юридической силы: акты верховного управления становятся актами подзаконными». В связи с этим Н. И. Лазаревский задавался важными вопросами, актуальными и в современных государствах, где конституции предоставляют большой объём исполнительной власти главе государства, в частности, «какие дела впредь должны быть направляемы в порядке законодательном, и какие из прежних актов монарха должны быть признаны актами верховного управления и подлежат отмене и изменению тою же единоличною его властью, и какие из этих актов должны быть признаны законами и потому подлежат изменению только в законодательном порядке»².

С. А. Муромцев, будущий Председатель Государственной Думы, в своём проекте Основного закона Российской Империи обращал внимание на форму, в какой должен издаваться закон, относя к таковым только акты, одобренные Государственной Думой и собственноручно подписанные императором. Но важнейшим моментом его проекта представляется то, что он счёл необходимым особо оговорить действие принципа законности: «Нарушающее законы распоряжение правительствующего места или лица не имеет ни для кого обязательной силы. Не приемлется ссылка должностного лица на то, что действие его, нарушившее закон или право отдельных лиц, совершено им по приказанию начальства»³. Этот важнейший принцип был достаточно редким гостем в конституционных проектах, созданных в России на рубеже веков.

¹ Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 438.

² Там же. С. 439.

³ Муромцев С. А. Основной закон // Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии. М., 2000. С. 545.

По мере развития в отечественной науке представлений о законности правления стала оформляться особая область теории права, посвящённая не только формальным и материальным признакам закона, но и их иерархии. Так, требование материального характера, которое правовое государство предъявляет к закону, заключается в том, чтобы он «по содержанию своему не выходил из правовых пределов, поставленных вмешательству государственной власти в личную и общественную жизнь». В итоге появляется категория так называемых Основных законов, которые, как известно, стараниями М. М. Сперанского вошли в систему российского законодательства в первой половине XIX века. Здесь, правда, следует иметь в виду то, что уже было упомянуто: Основные законы должны включать в себя материальный аспект ограничения правительственной власти.

Ф. В. Тарановский формулирует это следующим образом: «Основные законы определяют, с одной стороны, устройство прямых государственных органов, к компетенции которых относится законодательная деятельность, и порядок издания законов, с другой стороны – субъективные публичные права граждан»¹. Таким образом, согласно уже сформулированной наукой того времени точке зрения, воспринятой и современной теорией государства и конституционного права, первые три тома Свода законов Российской Империи оставались Основными законами «старого порядка», то есть порядка, который «не знал юридических отношений между государственной властью и подданными в сфере конкретных проявлений властвования»² вплоть до апреля 1906 года, когда в них наконец появляется глава о правах и обязанностях подданных.

Помимо общего значения Основных законов для образа правления, они, как отмечалось в науке начала XX века, имеют значение «для установления правомерности законодательства»³. К числу формальных признаков, которые отличают Основные законы от обыкновенных, Ф. В. Тарановский относил особый порядок их изменения, а в некоторых странах – выделение их в особый акт. Упомянув Англию, он говорит о необходимости проведения различия между конституцией в материальном смысле и конституцией в формальном смысле⁴.

Кроме того, Ф. В. Тарановский считал необходимым обеспечение гарантий для Основных законов, то есть применение специальных мер, от неправомерного их изменения или нарушения обыкновенными законами. Наименее распространённой из таких мер он называет «соединение испытания правомерности законов, или, точнее, непротиворечия обыкновенных

¹ Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права. Юрьев, 1908. С. 491.

² Там же. С. 493.

³ Там же. С. 494.

⁴ Там же. С. 502.

законов Основным законам, с их обнародованием». Ф. В. Тарановский констатирует, что такая мера применялась и при «старом порядке», скажем во Франции, но к началу XX века сохранилась только в России, где право испытания правомерности законов предоставлено было Правительствующему Сенату, на который возлагалось и обнародование законов¹: «Законодательные постановления не подлежат обнародованию, если порядок их издания не соответствует положениям сих Основных законов» (статья 92 Основных законов). По мнению Ф. В. Тарановского, здесь подразумевается не только наблюдение за надлежащим порядком издания законов, но и наблюдение за содержанием обыкновенных законов. Аргументирует он это так: «Если обыкновенный закон по содержанию противоречит какому-либо Основному закону, то, значит, он изменяет последний, а так как для изменения Основных законов установлен особый порядок, то закон, изданный не в этом особом порядке, не соответствует положениям Основных законов и не подлежит обнародованию»².

В качестве второй системы обеспечения правомерности законодательства Ф. В. Тарановский называет установление гарантий в порядке применения законов в форме судебной гарантии. Несмотря на то что Ф. В. Тарановский указывает на соответствующий опыт США и ряда других государств, он констатирует, что в целом современный ему государственный строй «в виде общего правила не выработал юридических гарантий для обеспечения правомерности в законодательстве». Вместо юридических действуют тогда гарантии политические, когда разные элементы, участвующие в законодательстве, взаимно сдерживают друг друга. В качестве дополнительной гарантии он рассматривает «внутреннюю моральную сдержку» у лиц, участвующих в отправлении функций верховной власти. Последняя гарантия – опасение революционного переворота снизу³.

Б. А. Кистяковский отмечал, что статья 86 Основных законов чётко определяет, что законом может считаться акт, одобренный Государственным Советом и Государственной Думой, и тем самым закладывает основу незыблемого авторитета закона, «впервые проводит, наконец, в нашем правопорядке точную и более или менее прочную грань между законом, с одной стороны, и правительственными указами и административными распоряжениями, с другой». В то же время в законодательство, писал он, введён и принцип верховенства закона, так как указы теперь издаются «в соответствии с законами»⁴ (статья 11 Основных законов).

¹ Тарановский Ф. В. Указ. соч. С. 497–499.

² Там же. С. 499.

³ Там же. С. 500.

⁴ Кистяковский Б. А. Путь к господству права // Кистяковский Б. А. Философия и социология права. СПб., 1998. С. 377.

О том, как нечётко устанавливалось понятие закона в «доконституционную эпоху», говорил и В. Д. Набоков, который считал, что говорить о законности можно, только установив «прочно и незаблемо... само понятие закона». Он уже в 1912 году отмечал, какой вред общественному правосознанию нанесло действие чрезвычайного законодательства, введённого после убийства Александра II: «Четверть века господствует на огромном пространстве России система бесконтрольного административного усмотрения, практикуются всевозможные внесудебные меры обуздания не только крамольных, не только «инакомыслящих», но всех вообще, кого захватит колесо административной машины; расцветают высылка и ссылка в административном порядке, аресты, обыски; применяется экстраординарная судимость; всевозможные административные скорпионы обрушиваются на печать; политическая свобода превращается в безнадежную утопию; развивается своеобразное местное законодательство в виде обязательных постановлений, издаваемых местными администраторами и сопровождаемых суровыми санкциями, – законность превратилась фактически в иллюзии, а между тем пышный стиль официальных актов признаёт её «важнейшей в самодержавном государстве опорой престола»¹.

Вслед за многими другими государствоведами того времени В. Д. Набоков указывал, что «начало законности не может быть сколько-нибудь прочным, пока не устранена окончательно возможность и дополнения, и изменения законов распоряжениями правительственной власти, возможность конкуренции власти верховного (а тем более подчинённого) управления с властью законодательной, – конкуренции, господствовавшей при нашем дореформенном строе и лишавшей его всякого правового характера»². В. Д. Набоков отмечает, что факты нарушения установленного порядка законодательства продолжают: «Именно самые последние годы характеризуются каким-то возведением... неуважения к закону в принципе, им как-то щеголяют, открыто подчёркивая, что законы и законность всегда и бесспорно должны отступать перед требованиями «государственной целесообразности». Дело дошло до того, что низшие инстанции предъявляли Сенату возражения против получаемых ими указов Сената, мотивируя их соображениями нецелесообразности.

За 20 лет до этого С. А. Муромцев писал: «Развивая страсти взамен разумного обсуждения, произвол разрушает чувство законности, которое и без того стоит у нас не на высокой ступени развития. Произвол порождает взаимные столкновения органов власти, столь вредные для здоровой государственной жизни. Только господство законности в состоянии установить

¹ *Набоков В. Д.* Принцип законности в администрации, суде и в Государственной Думе // *Русский конституционализм в период думской монархии.* М., 2003. С. 102–103.

² Там же. С. 104.

планомерность в действиях власти, согласие её органов, их дисциплину»¹. Годы думской монархии ничуть не изменили ситуацию к лучшему.

Л. Е. ЛАПТЕВА,
ведущий научный сотрудник
Института государства и права Российской академии наук,
доктор юридических наук, профессор

Достоинство личности и закон в Государстве Российском

В этом году исполняется 90 лет со дня Октябрьской революции и 15 лет с момента революционного старта либерально-демократических реформ в суверенной России². Конечно, вторая дата ещё почти и не дата, но вместе они дают повод поговорить об исторических путях России, тем более что не за горами 150-летие отмены крепостного права. Думаю, что никто не станет отрицать то влияние, которое названные события оказали на правовое положение индивида в нашей стране. Они не только существенным образом меняли конкретный набор признаваемых и даже отчасти гарантируемых государством субъективных прав и обязанностей, но и провоцировали потребность в осмыслении самого понятия права, то есть влияли на общественное правосознание, как обыденное, так и профессиональное.

Казалось бы, проблема правосознания и правопонимания в России обсуждалась в течение последних лет уже достаточно подробно, по разным поводам и без таковых. Пожалуй, любой мало-мальски грамотный человек имеет теперь представление о том, что право не стоит отождествлять с законом, что существуют права естественные и неотчуждаемые, которые теоретически не должны бы нарушать законодательство любого недееспотического, нетоталитарного, тем более правового государства. Вроде всё ясно, но дело в том, что названные проблемы и то, как они разрешаются, имеют значение далеко не только теоретическое.

Эпоха зрелого абсолютизма и буржуазных революций подарила Европе и России традицию законодательства, в основу которого положена идея достаточно абстрактного общего блага, понимание и воплощение которого нередко входит в противоречие с естественными правами и законными интересами конкретных индивидов. В Российской Империи, по крайней мере со времён Екатерины II, честно пытались сочетать общие

¹ *Муромцев С. А.* Записка М. Т. Лорис-Меликову. Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии. М., 2000. С. 497.

² Статья впервые опубликована в 2007 году.

интересы с индивидуальными, признавая минимальный объём свободы подданного, который не может нарушаться по произволу государя. Но настоящий, можно сказать – революционный прорыв происходит в 1861 году. Бесспорно, и тогда под общим благом подразумевалось самодержавие. Сохранение его положительного образа предполагало уничтожение рабства, превращение всех подданных в свободных субъектов права, проведение модернизации основных государственных институтов и социально-экономической сферы. О полном формальном равенстве в правах речи ещё не было, поскольку сохранялся сословный строй с некоторыми привилегиями высших сословий.

Идею эмансипации крестьян пробовала на вкус ещё Екатерина Великая. Александр I и Николай I провели ряд мероприятий в отношении отдельных групп крестьян, исподволь готовя их к мысли о свободе и об ответственности за собственную жизнь, создавая островки соответствующего опыта. Однако отменить рабство требовалось так, чтобы минимально затронуть интересы дворянства, основной социальной опоры престола. В результате крестьянскую реформу критиковали все, поскольку, желая угодить всем, пренебрегли как правом собственности помещиков на землю, так и очевидной невозможностью для большинства освобождённых крестьян прокормиться надельной землёй, да ещё и ограничились свободой передвижения крестьян до окончательного расчёта по государственным кредитам, тем самым надолго затормозив развитие в стране капитализма. Сохранение общинного землевладения и землепользования, круговой поруки не позволило крестьянам быстро осознать и практически воспользоваться изменением своего юридического статуса.

А ведь идея была хороша: предоставить бывшим крепостным крестьянам практически все права и обязанности натуральных российских подданных. Только это дорого стоило: наделы обошлись недёшево, а вся волостная инфраструктура теперь содержалась на средства крестьян, невзирая на то, что там проживали представители и других сословий. Нарушение принципа формального равенства при распределении этой достаточно обременительной обязанности болезненно воспринималось не только крестьянами, но и помещиками. Трудности привыкания крестьян к заданному формату свободы связаны были и с тем, что они веками жили в убеждении, будто их отношения с помещиками устроены по принципу: мы – ваши, а земля – наша. Они *знали, но не понимали, не верили*, что право собственности на землю, которую ещё вчера они обрабатывали и с которой кормились, принадлежит помещикам. Общинное землевладение не давало ощутить себя собственниками даже надельной земли и не позволяло сформировать стойкое представление о том, что *право на свою землю предполагает обязанность* признавать и уважать такие же права других собственников.

Убедить их в этом оказалось трудно, тем более что купленные во времена крепостного права на крестьянские трудовые заработки и вынужденно оформленные на помещика земли после 1861 года отнюдь не всегда возвращались крестьянам и защитить своё фактическое, но не оформленное право в суде им было почти невозможно.

Самое же главное, мне думается, заключается в том, что сознание крестьян было обременено вековой привычкой к государственному патернализму. Вот почему при всём либерализме крестьянской реформы и последующих реформ, равном доступе к правосудию, всеобщем самоуправлении, формально равных стартовых возможностях начинания Александра II не создали в России критической массы среднеобеспеченных крестьян, не способствовали быстрым изменениям правосознания. Можно привести множество примеров успешных крестьянских хозяйств, которые впоследствии несправедливо назвали кулацкими, но основная масса продолжала жить в общине и ждать, когда недостаток земли им восполнит царь или кто-нибудь ещё. И ведь нельзя сказать, что царское правительство не осознавало проблемы и не пыталось помочь: были и Крестьянский банк, и льготы, и программы переселения. Крестьяне не то чтобы *не хотели*, а *не умели* и поэтому боялись воспользоваться новыми возможностями. Свободе необходимо учиться, но как раз эта сторона вопроса ускользнула от внимания реформаторов, скорее наоборот: земствам, например, упорно запрещали оказывать крестьянам юридическую и иную консультационную поддержку. В результате даже столыпинская аграрная реформа способствовала переходу к подворному землевладению лишь примерно в четверти существующих общин (которые и так уже перешли к подворному землепользованию и давно не производили переделов), так что уже Земельный кодекс РСФСР 1922 года называет общинную форму землепользования среди наиболее распространённых. Всё вместе способствовало тому, что удачно выстроенная агитация народолюбцев, а затем эсеров и большевиков быстро принесла свои плоды.

После Октябрьской революции вопрос о равных и неотчуждаемых произвольно правах граждан уже не стоит. В полном соответствии с марксистской догмой право объявляется явлением буржуазным, тождественным закону-приказу, называется «возведённой в закон волей господствующего класса», которой предстоит отмереть вместе с государством, как только классовые различия будут преодолены. В Конституции РСФСР 1918 года появляется ничем не ограниченная возможность органов государственной власти в интересах диктатуры пролетариата, по сути, произвольно лишать отдельных лиц и отдельные группы любых прав, «которые используются ими в ущерб интересам социалистической революции» (статья 23). Избирательное право не равно для рабочих и крестьян (статья 53 и др.) и недоступ-

но «лишенцам» (статья 65), которых так много, что порой из них состоят целые уезды. Во времена военного коммунизма гражданский оборот и соответствующие права оказались свёрнутыми, но даже принятый в эпоху нэпа ГК РСФСР 1922 года говорит о том, что права гражданам предоставляет РСФСР, и не просто так, а только «в целях развития производительных сил страны» (статья 4). Гражданские права не получали защиты закона, если осуществлялись «в противоречии с их социально-хозяйственным назначением» (статья 1), которое могло толковаться сколь угодно широко. Государство бдительно следило за тем, чтобы граждане не слишком богатели, для чего устанавливался предельный размер суммы дарения (статья 138) и такой же предельный размер (10 000 золотых рублей) наследуемого имущества (статья 416). ГК никак не ограничивал право государства предъявлять иски об истребовании имущества из чужого незаконного владения (статья 60), а практика Верховного Суда исходила в такого рода спорах из презумпции государственной собственности, возлагая бремя доказывания обратного на противную сторону¹.

Когда к середине 30-х годов были ликвидированы эксплуататорские классы, в СССР провозгласили уже не диктатуру пролетариата, а государство трудящихся и равноправие граждан. На поверку в Конституции СССР 1936 года закреплялось право суда лишать избирательных прав лиц, осуждённых за тяжкие преступления (статья 135). Кроме того, некоторые социально-экономические права на деле были гарантированы только рабочим и служащим: так, право граждан СССР на материальное обеспечение в старости гарантировалось «широким развитием социального страхования рабочих и служащих за счёт государства» (статья 120). И действительно, первые трудовые пенсии от государства колхозники стали получать только в начале 60-х годов. Медицинская помощь для них в основном сводилась к фельдшерско-акушерским пунктам (чуть квалифицированнее, чем система разъездных фельдшеров в первой половине XIX века). Отдельный разговор можно было бы вести о свободе передвижения, поскольку необходимые для этого паспорта многие крестьяне получили лишь к середине и даже к концу 70-х годов. Фактически только Конституция 1977 года провозгласила для всех граждан равный объём социально-экономических прав, в том числе и право на жилище. Только после этого в малогабаритные 20-метровые квартиры перестали подселять соседей после смерти одного из членов семьи. Появилось и право граждан обжаловать действия должностных лиц, хотя соответствующий закон, который позволял реализовать это право, приняли только в 1985 году. Если дополнить сказанное хорошо известными фактами о периодических ограблениях крестьян государством, массовых репрессиях, об отсутствии свободы слова, обвинительном

¹ *Новицкая Т. Е.* Гражданский кодекс РСФСР 1922 года. М., 2002. С. 75.

характере уголовного процесса, о положении адвокатуры в советском судебном процессе (с 1917-го по 1922 год её вообще не существовало), то становится ясно, откуда взялся правовой нигилизм нынешних россиян и их неверие в возможность эффективной защиты своих прав. Тем не менее советские годы вернули большинству граждан привычку рассчитывать на государственный патернализм (психологически это явление никак, кроме как разновидность «стокгольмского синдрома», не истолковать), когда в обмен на лояльность человек получал некоторый набор благ, хотя бы в пределах гарантированного неполного среднего образования, медицинского обслуживания, рабочего места, пенсий¹.

В 90-х годах мы провозгласили свободу, восстановили рыночные отношения, провели либерально-демократические реформы, но мимоходом обесценили сбережения граждан (то есть во имя абстрактного общего блага ограбили уже даже не только крестьян, а всех трудящихся), забыли решить вопрос о достойной оплате труда и пенсиях по возрасту, породив миллионы честно и много работающих, но фактически нищенствующих граждан. Получается, что современный российский социополитический контекст характеризуется вполне советским увлечением абстрактными целями и беспримерной жёсткостью в проведении экономических реформ, а в придачу – бюрократическим беспределом и коррупцией. Это серьёзный дефект нашей версии либерализма, и именно ему мы обязаны тем, что в определённых кругах постепенно набирает силу идеология отрицания правовой свободы, активно возрождающая старые мифы о том, что либерализм, права человека и демократия не отвечают национальному характеру и на российской почве нуждаются в корректировке, ограничении или полном устранении из государственно-правовой практики. Всё чаще заходит речь о желании россиян вернуться к авторитарной модели власти и вместе с ней вновь обрести потерянное чувство социальной защищённости. Заметим, что именно эти сюжеты чаще всего звучат в разного рода публичных дискуссиях и на страницах газет. Обратная тенденция, свидетельствующая о том, что самые обыкновенные россияне успешно защищают свои права в суде, в том числе в Европейском суде по правам человека, освещается значительно слабее. В своё время К. Поппер предупреждал именно об этом, характеризуя переход от закрытого общества, где индивид обретает пресловутое чувство защищённости в обмен на свободу, к обществу открытому, где свобода выступает рука об руку с ответственностью за самостоятельно принятые решения. Как считал К. Поппер и что отчасти

¹ Поскольку статья посвящена деформациям правосознания, в ней акцентированы именно те негативные моменты, которые повлекли за собой соответствующие деформации, и ничего не говорится о положительных моментах в жизни страны, которые, несомненно, присутствовали в Российской Империи и в СССР.

подтверждают процессы, идущие сейчас в России, «чем старательнее мы пытаемся вернуться к героическому веку племенного духа, тем вернее мы в действительности придём к инквизиции, секретной полиции и романтизированному гангстеризму»¹.

Знаменательно, что и часть нашей интеллигенции, чётко улавливая конъюнктуру, начинает привычно встраиваться в более или менее артикулированную новую, в данном случае антилиберальную идеологию, порой доводя её до абсурда. А. Кончаловский пишет: «Если на Западе возникает что-нибудь интеллектуально стоящее, то, скорее всего, это жёсткая критика либерализма как слева, так и справа». Далее следуют отчасти справедливые рассуждения о расточительности либеральной экономики и общества потребления. Ошеломляет вывод: русские люди, оказывается, «могут довольствоваться малым, и культивировать в русском человеке стремление к потреблению – одна из сложнейших задач». Автору приведённых слов непонятно, что либерализм не сводится к свободе потребления, и поэтому он задаётся вопросом, «как строить капитализм в обществе, которое приветствует нищету и для которого успех не важен». Происходит это, оказывается, потому, что «в России богатство воспринимается как *испытание*» (хотелось бы увидеть такого россиянина), а общество в целом «приветствует нищету». Заметим – даже не бедность. А ведь нищета, как правило, является следствием безделья и безответственности (если, конечно, вести разговор о трудоспособном населении). Приветствующие нищету нищие в России не стеснялись в XIX веке и не стесняются сейчас промышлять попрошайничеством. Только в XIX веке для перевоспитания «нищих промышленников» создавались работные дома, где им давали минимальную профессиональную подготовку. Сейчас же люди с образованием, с ремеслом в руках ищут и часто не могут найти достойно оплачиваемую работу. Но это неважно, ведь «наш народ, дикий, не умеющий создать для себя человеческих условий, погрязший в алкоголизме и апатии, всё равно велик своим терпением, своей невероятной душевной силой», а сила эта в том, что «он не уступает напору прогресса ни на йоту»². Такое качество народа исключает возможность использовать в нашей стране идею свободы индивида и справедливости, выраженной в праве, как универсальный критерий, который может служить ориентиром при выборе целей государственного строительства. Вот ведь экзистенция какая! Мы, стало быть, живём для того, чтобы «быть» (видимо, нищими), а не «иметь». Прямо по Э. Фромму получается. Представляется, впрочем, что Фромм, называя иудеев «жерт-

¹ *Поппер К.* Открытое общество и его враги. М., 1992. Т. 1. С. 248.

² *Кончаловский А.* Верить или размышлять? Заметки о русской политической культуре // Московские новости. 2006. № 25. С. 23.

вами собственности», осуждая их за то, что они «стали поклоняться идолам наживы и богатства» и считая именно это рабство египетское самым тяжким¹, не имел в виду необходимость вовсе отказаться от каких бы то ни было благ цивилизации. Его мысль заключалась в том, что процесс творчества, созидания, познания должен иметь целью не приобретение (знаний, вещей, продуктов творчества), а совершенствование человека, который в процессе такого созидательного бытия не должен забывать Бога.

Тенденция отрицания либеральных ценностей, низведения права до уровня приказа государства тем более опасна, что в эпоху постмодерна даже в западной философии права идеи собственно правового подхода ставятся под сомнение. Новые веяния в европейской философии Ф. Хайек отмечал ещё в 70-х годах прошлого века, он писал, что идёт трансформация права под действием внутренних сил, опасность которой в том, что она может привести к исчезновению права как главной защиты личной свободы, превратить его из системы правил личного поведения в систему правил (функционирования) организации². М. Тэтчер в 90-х годах прямо формулирует в числе приоритетных задач британского правительства необходимость «немедленно законодательно ограничить вредоносное воздействие закона о правах человека»³. Таким образом, мы имеем дело даже не с чисто российским феноменом отрицания ценности правовой свободы, а с явлением, приобретающим глобальный характер.

Философия эта, конечно, не нова. Ещё Огюст Конт полагал, что «в позитивном строе, не допускающем небесных полномочий, идея права безвозвратно исчезает. Каждый имеет свои обязанности... но никто не имеет права в собственном смысле слова... Единственное право, которым каждый человек обладает, – это право выполнять свой долг»⁴. Об этом рассуждали и русские славянофилы: «Не говорите много о праве и правах и не очень слушайте тех, которые говорят о них; но слушайте охотно тех, которые говорят об обязанности, потому что обязанность есть единственный живой источник права... Знание обязанности связывает сильного, созидая и освящая права слабым»⁵. «Если бы человек был один во Вселенной, – говорит С. Вейль, – он не имел бы никаких прав, но имел бы обязанности»⁶. При всей кажущейся меткости последнее замечание неверно, поскольку обязан-

¹ Фромм Э. «Иметь» или «быть». М., 2007. С. 78–79.

² Хайек Ф. Право, законодательство и свобода. М., 2006. С. 85.

³ Тэтчер М. Искусство управления государством. М., 2003. С. 312.

⁴ Конт О. Общий обзор позитивизма // Антология мировой правовой мысли. Т. 3. М., 1999. С. 409.

⁵ Хомяков А. С. К сербам // Русский архив. Кн. 3. М., 1876. С. 126.

⁶ Вейль С. Укоренение. Цит. по: Борщ И. В. Философия права Н. Н. Алексеева. Автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2005. С. 143.

ности, как и права, возникают только в общественных отношениях. Говоря о том, что одинокий человек обязан, скажем, трудиться, чтобы жить, мы в равной мере можем говорить и о том, что он в силу этого приобретает право на жизнь, причём оба заявления будут одинаково нелепы.

Для России, где народ действительно был лишён возможности оценить преимущества правовой свободы бóльшую часть своей истории, вопрос приобретает особую остроту. Многовековой опыт авторитаризма и государственного произвола породил правовой нигилизм, причём в своеобразной форме: в абсолютном большинстве россияне (от нищего до олигарха) ценят свободу, не задумываясь о её правовой природе, диалектической связи между правом и обязанностью, свободой и ответственностью. Пытаясь воздействовать на правосознание граждан, следует действовать продуманно и аккуратно, чтобы по возможности избежать ошибок, которые частично или полностью сведут на нет все усилия. Конечно, оперируя только достаточно прямолинейными средствами закона, искажений замысла не избежать (что мы и имеем). Законотворчество порождает своего рода цепную реакцию, в которой каждый шаг нередко порождает непредвиденные последствия, нуждающиеся в корректировке, но одновременно и определяющие то, что можно или нельзя делать далее. Отечественная история богата примерами того, как разумные на первый взгляд преобразования не только не улучшали жизнь людей, но оборачивались своей противоположностью. Впрочем, история и обнадёживает: родившись в русле западной традиции, но волею судеб пережив тяжёлые периоды отлучения от этой традиции, Россия всё же идентифицирует себя именно с ней. Поэтому «западность» по крупницам собирается в ходе реформ разных лет. И если общество наше, так или иначе, живёт сейчас в более или менее рыночной экономике, если части его не чужды идеи местного самоуправления, защиты субъективных прав и личного достоинства и пр., то это означает, что правовой путь развития для нас в принципе не заблокирован. Следовательно, вопрос в том, какая парадигма общественного развития возобладает на сей раз. Определённая и недвусмысленная позиция по этому вопросу необходима как методологическая основа для объективного и обоснованного разъяснения неприемлемости тех концепций развития современной России, которые предлагают исходить из врождённого отрицательного отношения россиян к праву и государству, основанному на принципах права. Поэтому в настоящее время представляется весьма актуальной критика тех типов правопонимания, которые представляют разновидность крайнего легизма и доведённого до логической завершенности отрицания идеи свободы индивидов.

Отрицание прав человека как основополагающей ценности и критерия оценки позитивного права лежит в основе евразийского и неоевразийско-

го правопонимания. Ссылаясь на К. Шмитта, представитель современного российского неоевразийства А. Дугин предлагает рассматривать право всего лишь как один из инструментов политики. Политика же видится К. Шмитту как явление «укоренённое», «почвенное», «*органическое*». Это означает, что её необходимо увязывать «с конкретикой исторического народа, наделённого особой качественной волей, и с исторической спецификой того или иного общества или государства». Такое понимание политики якобы необходимо России и русскому народу для того, чтобы «адекватно распорядиться своей судьбой и не стать заложником антинациональной, редуccionистской идеологии, игнорирующей волю народа, его прошлое, его качественное единство и духовный смысл его исторического пути». В принципе верно, но никто не отрицает необходимости учитывать специфику той или иной цивилизации при проведении реформ, определении вектора дальнейшего развития. Вопрос только в том, что история любой страны богата самыми противоречивыми событиями, взаимоисключающие политико-правовые формы сменяют одна другую без видимой логики. Следовательно, нет и не может быть однозначной «конкретики исторического народа», и её понимание неизбежно будет вытекать из общего мировоззрения, системы ценностных установок того или иного человека, задумывающегося о будущем страны, будь то дилетант, учёный или профессиональный политик. Кстати говоря, это признавал и К. Шмитт, для которого было ясно, что в политическом отношении значение, скажем, 48-й статьи Веймарской конституции (ограничение полномочий рейхспрезидента) «меняется в зависимости от того, хотели бы её использовать в угоду монархическим или демократическим, унитаристским или федералистским тенденциям, и от того, надеются ли оговариваемые в ней широкие властные полномочия использовать в своей собственной политике, или же опасаются, что ими мог бы злоупотребить политический противник»¹.

Что влечёт за собой признание права всего лишь инструментальной ценностью, значимость которой состоит только в том, что оно позволяет индивиду лучше исполнять свой моральный долг, общественные функции и прочее? Подразумевается, что признание самоценности, постановка во главу угла именно прав человека есть решение произвольное, принятое в угоду и под принуждением заинтересованной в этом части общества. Неудивительно, что современным российским неоевразийством оказался активно востребован именно известный своим антилиберализмом (и сотрудничеством с нацистским режимом в Германии) К. Шмитт, который полагал, что утверждение всех юридических и социальных норм происходит в особой для общественного развития фазе «принятия решений» и из-

¹ Шмитт К. Диктатура рейхспрезидента // Шмитт К. Диктатура. СПб., 2005. С. 270.

начально основывается на спонтанном и одновременно предопределённом решении. Как отмечает Ф. Хайек, «центральное убеждение Шмитта... состоит в том, что от свойственного либеральной традиции «нормативного» понимания права через постепенный переход к фазе «принятия решений», когда решения по отдельным вопросам принимались законодательными органами, логика развития привела к концепции «формирования конкретного порядка», включающей в себя «новое истолкование идеала номоса как тотальной концепции закона, подразумевающей конкретный порядок и сообщество». Иными словами, «закон должен состоять не из абстрактных правил, ограничивающих пределы действий отдельных людей и тем самым создающих возможность для формирования стихийного порядка в результате их свободной деятельности, а представлять собой инструмент упорядочивания или организации, направляющий индивида на выполнение конкретных задач»¹.

Следовательно, идеология Шмитта призывается для того, чтобы показать сомнительность утверждения об общечеловеческой значимости прав человека. Как полагает А. Дугин, в концепциях сторонников «правового государства» игнорируется то обстоятельство, что сама апелляция к необходимости установления «правового государства» есть не более чем очередное спонтанное и притом произвольное решение, не основанное ни на чём ином, кроме как на политическом волеизъявлении определённой группы. Таким образом, принятие или отрицание «правового государства» и вообще принятие или отрицание той или иной юридической модели должно быть сопоставлено не с волей группы, а с волей того конкретного народа или государства, к которым это предложение или волеизъявление обращены. Противопоставляя волю группы воле народа, противники либеральной идеологии прав человека утверждают, что она игнорирует национальные корни и представляет собой «искусственную и атомарную, количественную концепцию «прав личности», которая вытеснила собой органичную концепцию «прав народа», «прав государства» и т. д.»².

Вышесказанное, на первый взгляд, не лишено смысла, однако следует иметь в виду, что вопрос о том, как выявить волю народа, кто возьмёт на себя роль «говорящего от имени народа», а равным образом какие процедуры сообщат легитимность такому решению, всё равно остаётся открытым. Кстати говоря, вопрос был открыт и для К. Шмитта, который, в частности, по поводу слов рейхсканцлера о том, что «чрезвычайное положение уже в силу своего имени должно оставаться исключением и быть отменено, как только это позволят обстоятельства», задавался вопросом о том, «кто же

¹ Хайек Ф. Указ. соч. С. 89–90.

² Дугин А. Русская вещь // Карл Шмитт: пять уроков для России. М., 2001. (Цит. по тексту с сайта А. Дугина в сети Интернет.)

принимает решение о том, что позволяют обстоятельства»¹. Конструкция антилибералов, по сути, является апологетикой революции и подразумевает, что такое решение, приписываемое народу, всегда силовое, произвольное, не вписывающееся во все предусмотренные предшествующим периодом развития процедурные схемы. Либерально-демократическая модель тем и хороша, что даёт возможность провести некоторые решения, альтернативные существующим, не круша до основания всё построенное доселе политико-правовое здание, как это было в октябре 1917 года. Конечно, гибкость такой модели всегда оставляет риски перехода к жёсткому тоталитаризму, путь к которому никогда нельзя считать заблокированным раз и навсегда. В этом отношении исторический опыт даёт однозначные уроки: парламентский путь прихода к власти национал-социалистов привёл к не меньшим бедствиям для Германии, чем революционный захват власти большевиками в России.

Важным основанием учения евразийцев, без сомнения, остаётся постоянная апелляция к историческому опыту. К сожалению, очевидно, что в некоторых исторических точках бифуркации выбор действительно делался в пользу системы и в ущерб правам личности. Но что это означает? Насколько народ привлекался к принятию соответствующих решений и можно ли окончательно и бесповоротно утверждать, что особые национальные корни и трудный исторический путь, пройденный Россией, блокирует для российского народа путь к праву, отрицает ценность правовой свободы личности? Чего хотели освобождённые от крепостной зависимости российские крестьяне в 1861 году, затеявая бунты? Ведь не возвращения к помещику, а более справедливого раздела земли, которая была для них необходимым источником трудового благосостояния. Почему в начале Октябрьской революции крестьяне поддержали новую власть, а уже в Гражданскую войну их в Белой армии было едва ли не больше, чем в Красной? Не потому ли, что большевикам удалось вовремя использовать идеи эсеров в Декрете о земле, на время возродив в крестьянах надежду на то, что земля будет принадлежать тем, кто её обрабатывает? Никто из тех, кто хотел работать на земле, не возражал против частной собственности на землю и свободы торговли. О крестьянах здесь говорится так много потому, что до 30-х годов прошлого века Россия оставалась аграрной страной с преимущественно крестьянским населением. Только те, кто, говоря словами К. Шмитта, выражал «решение народа», не очень к этому народу прислушивались.

Теперь нередко можно услышать, что идеалом государственности для нас остаётся Московское царство и (с оговорками) в какой-то мере унаследовавшее принципы его устройства Советское государство. Но ведь

¹ Шмитт К. Указ. соч. С. 269.

Московское царство (в отличие от Советского государства) сохраняло патриархальный характер, там доминировало представление о том, что государство представляет собой вотчину царя, все подданные принадлежали ему, как члены семьи принадлежат патриарху. А слово патриарха – закон, он раздаёт не права, а привилегии. Нам объясняют, что в «обязательном», или «тягловом», государстве, которое исторически сложилось в период Московского царства и было разрушено под напором «чуждых западных интервенций», категория права использовалась «только в прикладном, инструментальном, подчинённом смысле, для структурализации и рационализации тех юридических вопросов, которые удобнее рассматривать с позиции прав». Речь здесь, видимо, идёт о том, что право в Московском царстве уступало морально-религиозным средствам социальной регуляции. Этого никто и не оспаривает. Но приведённая фраза, помимо воли автора, констатирует, что и в Московском царстве были вопросы, которые требовали рассмотрения, не могли не рассматриваться с позиции прав. Даже неудобно повторять здесь азбучную истину о том, что право может работать только как инструмент, регулирующий отношения *равных* субъектов. О таком равенстве нельзя говорить применительно к Московскому царству, где статус подданного действительно определялся значимостью тех обязанностей, которые он нес по отношению к государю. Однако права-привилегии, дарованные каждому из ещё только формирующихся сословий, должны были соблюдаться. Даже Иван Грозный, лишая по своему произволу боярские фамилии их земель и жизни, начинал с ложных обвинений отцов семейств в тяжких государственных преступлениях, то есть фабриковал законные основания. Именно поэтому гипотеза А. Дугина, связанная с тем, что «техническая необходимость обращения к «правам» ещё не означает их причастности к общественной онтологии» сомнительна даже применительно к Московскому царству. Кроме того, были же и письма Курбского, и приговоры народного ополчения в Смутное время, которые свидетельствуют о том, что понятие права не было уж совсем чуждо общественной онтологии.

Итогом рассуждений о прелестях Московского царства становится вывод: «имеет смысл, строго говоря, исключить само упоминание о правах из базового определения «евразийской юриспруденции» и говорить только об «обязанностях», что будет являться вполне симметричным западным концепциям «правового государства»¹. Станный вывод, если иметь в виду, что автор внимательно изучил труды Н. Алексева, в том числе известную концепцию правообязанности, которую тот разрабатывал в эмиграции. Толкуя о правообязанности как о разновидности правоотношений,

¹ См. предисловие Дугина А. к книге: *Алексеев Н.* Русский народ и государство. М., 1998. С. 13–14.

Н. Алексеев чётко проводит идею неразрывности права и обязанности¹. Эта же идея не может не лежать в основе правового государства.

Заметим, что во многом разделявший взгляды Н. Алексеева И. Ильин более чётко формулировал юридический смысл правоотношения, поскольку акцентировал ещё вопрос о его субъектах. Он полагал, что отношение между людьми можно считать правоотношением «лишь постольку, поскольку оно есть встреча правовых полномочий, запретностей и обязанностей, принадлежащих разным субъектам прав». Необходимость формальной правосубъектности участника отношения, в отличие от Алексеева, Ильин считал важным условием возникновения правоотношения. Он отмечал, что «люди участвуют в правоотношениях не как простые люди, но как субъекты прав, способные участвовать в таком правоотношении; постольку их слова и дела оказываются юридическими действиями, за которые они отвечают; предмет их претензии становится предметом правового притязания; их обещание создаёт для них правовое обязательство, а для другого... – правовое притязание; их приказ получает также правовое значение и становится властным распоряжением»². Смещение, допущенное Н. Алексеевым, является прямым следствием неразличения морали и права, права и закона. Это означает, что конструкция правообязанности в основе имеет морально-нравственные, а не только правовые начала.

Правообязанность отнесена в типологии Н. Алексеева к **многосторонним** правоотношениям, которые подразумевают, что «правомочия и обязанности своеобразно сочетаются в том и другом входящем в правоотношение лице или лицах». Во всяком случае, этому соответствуют *механические* внешние, которым Н. Алексеев противопоставляет *органические* внутренние, сочетания прав и обязанностей. К первому виду относятся механические многосторонние сочетания прав и обязанностей по типу права собственности. Алексеев считает, что *право и отрицательная обязанность* воздерживаться от действий встречается здесь с таким же правом и обязанностью. Из договоров, обязательств также вытекает *право и положительная обязанность* сторон. Но и здесь связь, как считает Алексеев, «внешняя, механическая»³, тогда как наиболее гармоничными являются органические правоотношения.

К органическим Алексеев относит такие правоотношения, где право «пропитывается обязанностью и обязанность правом», то есть возникают правообязанности. Попросту говоря, речь идёт о ситуации, когда право одновременно является обязанностью. В качестве примера приводится

¹ Алексеев Н. Обязанность и право // Русский народ и государство. М., 1998. С. 155.

² Ильин И. А. Общее учение о праве и государстве. Собр. соч. Т. 4. М., 1994. С. 96.

³ Алексеев Н. Указ. соч. С. 156.

компетенция, при конструировании которой «входящее в правоотношения начало публичности, которое есть в то же время начало общественности, придаёт праву характер обязанности, превращает его в правообязанность, и, наоборот, входящее в государственные обязанности начало публичности или общественности придаёт обязанностям характер права».

В некоторых случаях правообязанностям одной стороны соответствуют односторонние положительные обязанности другой. Так, идеальный монарх рассматривает свою власть как право и как обязанность. Правообязанностям могут соответствовать односторонние отрицательные обязанности других лиц. Но идеальным случаем Алексеев считает ситуацию, когда правообязанностям с одной стороны соответствуют правообязанности с другой. Это – общественный идеал, где «ведущий слой государства проникся бы мыслью, что власть его не есть право, а и обязанность; и если в то же время управляемые не были бы простыми объектами власти, не были бы только носителями обязанностей, положительных и отрицательных, но и носителями правомочий. Притом правомочия эти они не считали бы «правами», противостоящими другим, враждебным «правам» (как «права» народа «правам» властвующих – типичное отношение, при котором родилась идея современного избирательного права в Европе), но как истинные «правообязанности», то есть как соединённые с свободным усмотрением обязанности по участию в государственной власти»¹. Во времена Петра I, как известно, такой правообязанностью было даже право на жизнь. Попытка самоубийства наказывалась тогда смертной казнью, поскольку являла собой посягательство на нарушение обязанности перед государством.

Возникает впечатление, что Н. Алексеев здесь то ли лукавит, то ли на самом деле уверен в справедливости ситуации, когда права (свободное усмотрение) даются подданным только лишь для того, чтобы они могли лучше осуществлять свои обязанности по отношению к государству, тогда как у публично-властных субъектов смысл правообязанности противоположный. В этом вопросе гораздо откровеннее оказался И. А. Ильин, который честно заявлял, что русским вариантом правового государства должно оставаться самодержавие. Это форма, при которой монарх «знает законные пределы своей власти и не посягает на права, ему присвоенные», а потому самодержец не выше закона, а подчиняется этому закону². Таким образом, правообязанность подданного – это оптимизированная возможность исполнить обязанность, тогда как правообязанность монарха – это обязанность нести бремя своих прав. А. В. Поляков возводит эту модель, замешенную на идеализации опыта Московского царства, в ранг архетипа

¹ Алексеев Н. Указ. соч. С. 159–160.

² Ильин И. А. Кто мы? Соч. Т. 3. М., 1994. С. 478.

российского политического сознания. Он считает, что этот архетип завязан на ценностно-обременённое государство, чья священная миссия выражается в таких кодовых понятиях, как «Святая Русь», «Москва – Третий Рим», «Православное царство», «Отечество»... В силу этих особенностей русского менталитета правовое государство, принципиально отсекающее от себя все возможности служения идее, выходящей за рамки охраны прав человека и гражданина, не может удовлетворить подсознательные экспектации (ожидания) и запросы российского общества»¹. Заметим, что никто и не предлагает ограничиваться в социально-политическом регулировании исключительно идеей права. И не совсем ясно, почему правовое государство, в котором потенциальный произвол органов власти ограничен правами граждан, не может выйти за рамки служения одной идее. Подобное заблуждение, равно как и представление о том, что в правовом государстве остаётся в пренебрежении понятие обязанности гражданина перед обществом, как раз и приводят к тому, что правовое государство, устроенное на либерально-демократических началах, начинает интерпретироваться как вредная утопия, воплощение которой в её либеральном варианте ведёт ко вседозволенности и неуправляемости общественных процессов.

Разговор о правовом государстве никак не отрицает иных социальных регуляторов. Для отдельного человека нравственность представляет не меньшую значимость, чем право. Однако в своё время Владимир Соловьёв подчёркивал опасность позиции Толстого и ряда славянофилов, которые склонялись к полному отрицанию ценности права как границы внешней свободы индивида во имя абсолютной ценности свободы внутренней, определяемой даже не нравственностью², а индивидуальной моралью. Такая позиция не способствует коммуникации. Именно поэтому «нравственные и религиозные требования не могут быть положены в основу внутригосударственного миропорядка и тем более не могут быть предметом общезначимых договорённостей международного характера»³.

Очевидно, что правовое государство немислимо без относительно развитого правосознания, условно говоря, «веры в право». Само наличие и распространённость правоотрицающей идеологии в нашем обществе свидетельствует о том, что такой веры у критической массы наших граждан пока нет. Но можно ли целенаправленно влиять на правосознание? Первое, что

¹ Поляков А. В. Общая теория права. СПб., 2001. С. 321–322.

² Валицкий А. Владимир Соловьёв: религиозная философия и возникновение «нового либерализма» // Символ. 1998. № 39. С. 187–240.

³ Лапаева В. В. Формирование доктрины защиты прав личности как актуальная задача теории права // Российское правосудие. 2006. № 4. С. 17.

приходит в голову, это полицейское государство, целью которого должно быть обеспечение соблюдения принципов правовой свободы личности (борьба с терроризмом, проявлениями ксенофобии, религиозной и расовой нетерпимостью; обеспечение соблюдения правового принципа формального равенства в правоприменительной практике; борьба с коррупцией посредством устранения возможности выбора решения у чиновника и т. п.). Привлекательность полицейского государства и в том, что ему свойственно придание правовой нормативности базовым этическим принципам, что в нашем случае было бы небесполезно.

Но полицейское государство, как система, основанная на цели, на систему и работает (это означает, что оно изначально неспособно поднять правосознание индивида). Действительно, «в теориях, основанных на цели, благосостояние, включающее свободное развитие любого конкретного индивида, имеет значение лишь в той мере, в какой оно способствует некоторому состоянию дел, объявленному благом, и здесь не важно, выберет ли сам индивид такое состояние дел»¹. Нельзя допустить, чтобы даже на первый взгляд весьма соблазнительный и активно приветствуемый частью нашего общества путь усиления патернализма по типу полицейской государственности был полностью воспринят в современном государственном строительстве, поскольку он вновь на десятилетия отсрочит процесс «взросления» нации, вызревание в ней готовности существовать по типу ответственного в своей правовой свободе гражданина.

Весьма наивно предполагать и то, что правовое просвещение и «моральное» законодательство сами по себе могут формировать и корректировать правосознание. Главным фактором остаётся, конечно, правоприменительная практика по принципу формального равенства, когда все равны перед законом, независимо от служебного статуса и экономического благосостояния. Правовое воспитание включает в себя и комплекс всевозможных средств, направленных на повышение правовой грамотности населения. Об этом писалось достаточно много, поэтому ограничусь здесь упоминанием так называемых юридических клиник, которые с трудом распространяются последние десять лет в системе высшего юридического образования России. Студенты под руководством имеющих опыт юридической практики преподавателей получают опыт юридического консультирования населения. Заметим, что консультации бесплатные, так что основная целевая группа – социально незащищённое население, неспособное оплатить адвокату подготовку судебного дела. Думается, что при всей простоте идеи, вполне вписывающейся в известную теорию «малых дел», такие клиники заслуживают всяческой поддержки, поскольку позволяют преодолеть пресловутое незнание права и неверие в возможность его эффективной за-

¹ Дворкин Р. О правах всерьёз. М., 2004. С. 237–238.

щиты. Примерно такую же роль могут сыграть и существующие кое-где бизнес-инкубаторы.

Представляется принципиально важной мысль Дворкина о необходимости расставлять приоритеты, жертвовать какими-то факторами в пользу выбранного. Так, если в основу общественного развития положена теория, основанная на праве, то практика должна будет исходить из предположения, что «индивидуальные права необходимо соблюдать, пусть даже ценой некоторого ущерба для общего благосостояния»¹. Иначе «нет смысла похвалиться тем, что у нас уважаются права личности, если мы ради них ничем не жертвуем, а в данном случае жертва должна состоять в том, чтобы отказаться от незначительных благ, которые последуют для страны, если не принимать во внимание эти права, когда они оказываются неудобными. Таким образом, общее благо не может служить весомым основанием для ущемления прав, даже если благо, о котором идёт речь, – это возросшее уважение к закону»². С подобной формулировкой трудно не согласиться.

Но нам, похоже, всё же придётся отказаться от жёсткого либерализма, искать средний путь между правом и общим благом, пытаться воспитать в народе доверие к праву и потребность в нём как неотъемлемом элементе общего блага. Этот путь пытались нащупать в течение последних двух десятилетий, с ошибками, влекущими за собой серьёзные социально-экономические деформации. Неплохо бы учесть опыт крестьянской реформы 1861 года, в результате которой неоправданные и неоправдавшиеся ожидания крестьян сделали их лёгкой добычей радикалов. Поэтому представляется актуальным, хотя и несколько запоздавшим, начатый в последние годы разговор о социальной ответственности бизнеса в России. Необходимо исправлять и те дефекты рыночных реформ, в результате которых отпустили цены на все товары, кроме труда. Если Россия действительно европейская держава и желает встать в их ряду как полноправный участник, мы должны «выстрадать» свою свободу до конца. Это, как правильно отмечает А. В. Оболонский, дело не быстрое и исторически не совпадает с продолжительностью человеческой жизни. Навыки свободы – это наличие устойчивых навыков самоуправления, сознание социальной и персональной ответственности за решение вопросов обустройства своей жизни и, в частности, за выбор тех или иных должностных лиц, то есть вручение им на определённых условиях мандата на решение общих дел. «Право есть непрерывная работа, притом не одной только власти, но всего народа. Вся жизнь права, взятая в её целом, являет перед нами такое зрелище неустанного напряжения и труда со стороны всей нации, какое пред-

¹ Дворкин Р. Указ. соч. С. 239.

² Там же. С. 264.

ставляет деятельность последней в области экономического и духовного производства. Всякое отдельное лицо, которому приходится нужда отстаивать своё право, имеет свою долю участия в этой национальной работе, по мере своих сил способствует осуществлению идеи права»¹. К сожалению, «без этого свобода может быть незаметно утрачена или даже добровольно передана какой-либо автократической модели власти в её подновлённой версии, что во многом сейчас и происходит»². Но если попытаться вновь закрутить гайки и вернуть народ в лоно государственного патернализма, то следующей попытке построить в стране либеральную демократию для всех страна может и не пережить.

Сейчас в мире модно отрицать взгляды «прогрессистов» – как либерально-капиталистического, так и марксистско-социалистического толка. Но представляется более адекватным мнение И. Покровского, который полагал, что прогресс общества возможен и выражается «в прогрессе отдельных личностей», то есть «непрерывное развитие индивидуальности составляет его необходимое предположение: только в богатстве индивидуальных особенностей и в их взаимодействии заключается истинное культурное богатство народа»³. С юридической точки зрения такой прогресс означает постепенное распространение правовой свободы по принципу формального равенства на все сферы общественной жизни. Хочется верить, что Россия стоит на пороге осознания именно этого пути. Другого у нас нет, если мы хотим оставаться великой державой с исполненными не только национальным, но и собственным достоинством гражданами.

К. А. СОЛОВЬЁВ,

доцент Российского государственного
гуманитарного университета

Группы интересов и «представительный строй» в 1906–1914 годах

Термин «лоббирование» (англ. lobbying, от lobby – «кулуары», «приёмная») возник в США в начале XX века. Его появление стало несколько запоздалым ответом общества на новую политическую реальность, предполагавшую всё большую вовлечённость различных групп интересов в процесс

¹ *Иеринг Р.* Борьба за право // Антология мировой правовой мысли. М., 1999. Т. 3. С. 442.

² *Оболонский А. В.* Мораль и право в политике и управлении. М., 2006. С. 45.

³ *Покровский И. А.* Основные проблемы гражданского права // Консультант-Плюс. Классика российской цивилистики. М., 2006. Компакт-диск.

принятия решений государственной важности¹. Благодаря представительным учреждениям власть становилась доступнее для граждан, которые могли обратиться не только к чиновнику, но и к депутату, непосредственно заинтересованному в добрых отношениях со своими избирателями. Это был важнейший стимул к формированию общественных групп (лобби), отстаивавших свои частные интересы. Годами занимаясь подобной деятельностью, они постепенно обрастали связями, отлаживали отношения с различными государственными учреждениями и средствами массовой информации – иными словами, встраивались в политическую систему, становясь её важным элементом. Первая лоббистская группа – это объединение фермеров северо-западных штатов США, образовавшееся в 1867 году. Оно имело своё бюро в Вашингтоне, пыталось влиять на работу Конгресса. По оценке Дж. Г. Бирнбаума, в 1991 году в США было 80 тысяч зарегистрированных лоббистов². В начале 2000-х годов лишь в Вашингтоне их насчитывалось около 12 тысяч, деятельность некоторых из них даже обеспечивалась особыми исследовательскими организациями. По мнению М. ван Кревельда, американские партии – «не что иное, как рыхлые коалиции лоббистских групп»³. Подобные объединения утверждались и на Европейском континенте. Так, по подсчётам газеты «Таймс», в 1970 году в английской Палате общин по крайней мере 218 депутатов непосредственно отстаивали чьи-либо деловые интересы⁴. Лобби *начали складываться* и в императорской России.

Ещё Д. Риккардо писал о непреодолимых противоречиях между предпринимателями и «хищными» землевладельцами, жаждущими лишь повышения ренты⁵. В Третьей и Четвёртой Думах последних было как раз большинство. В Третьей Думе 360 депутатов жило за счёт ренты, а в Четвёртой Думе – 354⁶. В большинстве случаев это были крупные землевладельцы, что и обуславливало значение Постоянного совета Объединённого дворянства в представительных учреждениях. Его руководители обычно не скрывали своих взглядов, тесно связанных с интересами сословия. Так, Н. Е. Марков откровенно признавался, что он отстаивает дворянскую точку зрения⁷.

¹ Новый общественно-политический словарь. М., 2008. С. 93–95.

² Жиро Т. Политология. Харьков, 2006. С. 93.

³ Кревельд ван М. Американская загадка. М., 2008. С. 55–56.

⁴ Сэмсон А. Новая анатомия Британии. М., 1975. С. 37.

⁵ Хайлбронер Р. Л. Философы от мира сего. Великие экономические мыслители: их жизнь, эпоха и идеи. М., 2008. С. 120–123.

⁶ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1276. Оп. 1. Д. 35. Л. 435.

⁷ Государственная Дума. Стенографические отчёты. Созыв III. Сессия III. СПб., 1910. Ч. 1. Стб. 1716.

Постоянный совет Объединённого дворянства не забывал разъяснять свою позицию народным избранникам¹. Он информировал членов верхней палаты о своих работах, распространял среди них статьи, доклады², приглашал депутатов Думы участвовать в работах комиссий дворянских съездов³.

Характерно, что интересы землевладения имели приоритетное значение даже в группе центра Государственного Совета, где непривычно громко звучал голос купечества, чаще всего недовольного могуществом поместного дворянства. Так, бюро объединения утверждало, что «группа будет стремиться к подъёму благосостояния всех слоёв населения, в особенности земледельческого и рабочего, при условии обеспечения свободы личной и общественной деятельности в области хозяйственных интересов, ставя на первую очередь коренное улучшение условий землевладения и земледельцев»⁴.

К представительному строю приходилось приравниваться и предпринимательским кругам. Крупнейшие банки принимали активное участие в избирательных кампаниях, начиная с самой первой. Так, избирательную кампанию кадетов во время выборов в Первую Думу финансировал Санкт-Петербургский учётный и ссудный банк (по сведениям МВД, кадеты потратили 700 тысяч рублей)⁵. Впоследствии кадетов поддерживал Азовско-Донской коммерческий банк⁶. На его счетах хранились средства ЦК и газеты «Речь». Банк финансировал предвыборную агитацию кадетов, их столичные и местные издания. Кроме того, существенную поддержку конституционным демократам оказывали Сибирский торговый банк, Санкт-Петербургский международный коммерческий банк и Санкт-Петербургский частный коммерческий банк⁷. Кадеты получали финанси-

¹ См.: *Hosking G. A., Manning R. T. What was the United Nobility // The politics of rural Russia, 1905–1914.* Bloomington – L., 1979. P. 162–173.

² Российский государственный архив древних актов (РГАДА). Ф. 1412. Оп. 2. Д. 463. Л. 17, 75.

³ Там же. Л. 42.

⁴ РГИА. Ф. 727. Оп. 2. Д. 141. Л. 3. В некоторых случаях представительные учреждения могли отводить угрозу прямого давления на правительство со стороны Постоянного совета Объединённого дворянства. Например, в начале 1911 года, вопреки его требованиям, министр финансов В. Н. Коковцов выступал за проведение вопроса о сложении аграрных ссуд землевладельцев через Думу и Государственный Совет, а не в виде монаршей милости, как это было прежде. В Совете министров В. Н. Коковцов заявлял своим оппонентам: «Внесите таковой законопроект [в представительные] учреждения, встаньте грудью в защиту его, и я вам попутчик» (Государственный архив Российской Федерации (ГА РФ). Ф. 434. Оп. 1. Д. 81. Л. 31об. – 32).

⁵ РГИА. Ф. 1327. Оп. 2. 1906. Д. 40. Л. 37об.

⁶ *Кольшико И. И. Великий распад: Воспоминания.* СПб., 2009. С. 191.

⁷ *Селезнёв Ф. А. Выборы и выбор провинции: партия кадетов в Нижегородском крае (1905–1917).* Нижний Новгород, 2001. С. 74.

рование и от нефтепромышленников (общество «Мазут»). Эта помощь не была бескорыстной, в ответ Партия народной свободы отстаивала интересы своих благодетелей в Думе, органах местного самоуправления, газетах¹. Биржевые общества в целом поддерживали «Союз 17 октября»². Октябрьстам помогало и семейство Нобелей³.

Промышленники и банкиры, стоявшие перед необходимостью организовать лоббирование своих интересов в законодательных учреждениях, оказывались в зависимости от политических партий. 20 декабря 1911 года Ф. И. Гучков писал брату Александру о лидерах Московского биржевого комитета: «Без опоры какой-нибудь политической партии им не обойтись: прошли те времена, когда вопросы обложения, концессий, субсидий могли решаться путём шушуканья министра финансов с председателем Московского биржевого комитета»⁴. Новые времена чаще всего не радовали купечество, так как и с партиями, и с думскими фракциями у многих предпринимателей складывались непростые отношения. Например, со стороны Г. А. Крестовникова и близких ему лиц, занимавших ведущее положение в деловых кругах Москвы, поддержка октябристов была во многом вынужденная: предприниматели старого склада не видели альтернативы «Союзу 17 октября»⁵. Им приходилось финансировать не устраивавший их октябристский «Голос Москвы». Любая попытка уклониться от взносов вынуждала Ф. И. Гучкова напоминать руководству Московского биржевого комитета, что они не меньше зависят от «Союза 17 октября», чем октябристы зависят от них⁶.

Купечество искало и другие способы давления как на правительство, так и на представительные учреждения. В 1908 году был созван съезд торговли и промышленности, который выступил категорически против задуманной в Министерстве финансов отмены патентного сбора. Ключевую роль в противодействии правительственным начинаниям играли как раз лидеры Московского биржевого комитета, и прежде всего Крестов-

¹ Селезнёв Ф. А. Указ. соч. С. 77–80.

² Селезнёв Ф. А. Конституционные демократы и буржуазия. Нижний Новгород, 2006. С. 73.

³ Селезнёв Ф. А. Выборы и выбор провинции: партия кадетов в Нижегородском крае (1905–1917). Нижний Новгород, 2001. С. 76.

⁴ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 517. Л. 3.

⁵ Ещё 20 ноября 1908 года Ф. И. Гучков писал А. И. Гучкову, что московские предприниматели «роптали» на «Союз 17 октября», обвиняя последний в том, что мало заботится об их интересах. Вследствие этого они говорили о возможности поддержки какой-либо другой партии (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 339. Л. 25).

⁶ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 517. Л. 3. Сложные отношения между октябристами и промышленными кругами были достоянием широкой гласности (Пилленко А. А. Один из итогов сессии // Московский еженедельник. 1908. 19 дек. № 50. Стб. 11–13).

ников¹. Чиновникам финансового ведомства пришлось убеждать отдельных участников этого совещания, чтобы в итоге склонить большинство в свою пользу. Однако добиться желаемого результата не удалось. Проект отмены патентного сбора был разослан местным биржевым комитетам и региональным съездам промышленников для экспертной оценки, и вопреки надеждам «биржевиков» около половины из них поддержали Министерство финансов. Характерно, что противники этой правительственной меры (преимущественно представители гигантов индустрии) согласовывали свои действия с Министерством торговли и промышленности. И здесь сказывалась межведомственная борьба, активными участниками которой становились и представители общественности. В правительстве было создано особое совещание под председательством П. А. Харитонов, которое в конце концов поддержало финансовое ведомство². В итоге 28 сентября 1909 года Министерство финансов внесло в Думу проект положения о государственном промысловом налоге, одно из ключевых положений которого фактически прошло этап общественной экспертизы³. Её отзвуки были слышны и на заседаниях нижней палаты. 5 марта 1908 года А. А. Бобринский, выступая против существовавшего промыслового налогообложения, ссылаясь на мнение съезда горнопромышленников Юга России⁴. Тем не менее внесённый законопроект был похоронен в думской комиссии⁵.

Молодое поколение московского купечества вовлекало в свою орбиту депутатов различных думских объединений. С 1909 года члены фракции кадетов (М. В. Челноков⁶, А. И. Шингарёв) участвовали в совещаниях московских промышленников во главе с А. И. Коноваловым. Это происходило несмотря на категорические возражения П. Н. Милюкова, который считал, что такой альянс подразумевает подчинение кадетов буржуазным кругам⁷. В этих «экономических беседах» участвовали и прогрессисты (например, Н. Н. Львов), и представители польского коло (В. В. Жуковский⁸). По словам М. А. Штрюмберга, в сентябре 1909 года сочувствие московских промышленников и финансистов как раз было скорее на стороне кадетов, а не октябристов, что в итоге

¹ Отдел рукописей Российской государственной библиотеки (ОР РГБ). Ф. 260. К. 2. Д. 28. Л. 1–4.

² Российский архив литературы и искусства (РГАЛИ). Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 12–13.

³ *Столытин П. А.* Программа реформ: В 2 т. М., 2003. Т. 2. С. 745.

⁴ Государственная Дума. Стенографические отчёты. Созыв III. Сессия I. СПб., 1908. Т. 1. Стб. 1674.

⁵ *Столытин П. А.* Указ. соч. С. 745.

⁶ ГА РФ. Ф. 810. Оп. 1. Д. 324. Л. 2.

⁷ ОР РГБ. Ф. 566. К. 19. Д. 1. Л. 274.

⁸ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 515. Л. 16.

и предопределило поражение последних на выборах¹. На этих совещаниях нередко ставились вопросы программного значения. В октябре 1910 года в ходе одной из «экономических бесед» на квартире П. П. Рябушинского в качестве приоритетных тем будущих дискуссий были обозначены такие сюжеты, как рабочее законодательство, размеры земского обложения, формы государственного вмешательства в экономическую жизнь, организация мелкого кредита². По сведениям Г. Н. Трубецкого, «резюми» этих собраний были чрезвычайно авторитетны даже в Министерстве иностранных дел³.

В самой Думе интересы предпринимателей нередко игнорировались⁴. Например, они были чрезвычайно недовольны шестипроцентным налогом на городское недвижимое имущество. 5 ноября 1911 года октябристы за подписью 65 депутатов внесли законодательное предположение о его снижении до 4 процентов⁵. При этом в «Союзе 17 октября» рассчитывали получить необходимые аналитические материалы от домовладельцев, что позволило бы отстаивать этот проект в комиссии⁶. Однако октябристы потерпели в этом вопросе неудачу: налог так и не был понижен. Это совпало с выступлением А. И. Гучкова в Думе об отмене договора о торговле и мореплавании с США, которое вызвало резкое неприятие среди московских предпринимателей, в особенности связанных с хлопчатобумажной промышленностью. В итоге один из лидеров московской организации «Союз 17 октября» К. Э. Линдемман предупредил руководство партии, что в предстоящую избирательную кампанию, во время выборов в Четвёртую Думу разочарованное купечество может отказать октябристам в поддержке⁷.

¹ 28 сентября 1909 года М. А. Штромберг писал Е. С. Каратыгину: «Многие, не сочувствуя даже личности [Н. Н.] Щепкина и кадетской партии вообще, голосовали за него, чтобы выразить сочувствие оппозиции и ярко подчеркнуть своё отрицательное отношение к экономической политике кабинета Столыпина. Это моё личное впечатление от сегодняшней биржи» (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 395. Л. 30).

² Московские экономические беседы // Утро России. 1910. 13 окт. № 272.

³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 514. Л. 70.

⁴ См.: Шепелев Л. Е., Жуковский В. В. и Тимашев С. И. о законодательных учреждениях России (1907–1914 гг.) // Россия в XIX–XX вв.: Сб. ст. к 70-летию со дня рождения Р. Ш. Ганелина. СПб., 1998. С. 233–238.

⁵ Законотворчество думских фракций, 1906–1917 гг.: Документы и материалы. М., 2006. С. 740.

⁶ Партия «Союз 17 октября»: Протоколы III съезда, конференций и заседаний ЦК 1907–1915 гг.: В 2 т. М., 2000. Т. 2. С. 346–347.

⁷ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 516. Л. 48. А. И. Гучков выступил за денонсацию договора с США о торговле и мореплавании от 1832 года в ответ на отмену привилегий российским компаниям американским правительством. Это было реакцией Вашингтона на запрет американским евреям въезжать на территорию России (Законотворчество думских фракций, 1906–1917 гг. М., 2006. С. 181–182).

И всё же диалог «Союза 17 октября» и предпринимательских кругов не прерывался. В декабре 1911 года члены Московского биржевого комитета в частных беседах настаивали, чтобы инициированный октябристами вопрос об орошении Туркестанского края обсуждался совместно с «оросительной комиссией», созданной московским купечеством¹. Тогда же, в декабре 1911 года, А. И. Гучков по инициативе Г. Г. Лерхе рассчитывал встретиться с А. В. Кривошеиным и убедить его в необходимости заказывать машины для переселенческого склада в России, а не в Америке, намекнув при этом на нечистоплотность лиц, решавших этот вопрос в обратном смысле². В феврале 1912 года близкий к октябристам промышленник И. В. Ковригин, выступая от имени московского и нижегородского купечества, убеждал руководство партии отказаться от законопроекта о торгово-промышленных палатах, утверждение которого могло нанести сокрушительный удар по интересам предпринимателей, а следовательно, и по «Союзу 17 октября»³. Наконец, представители промышленных и финансовых кругов искали личных контактов с наиболее влиятельными депутатами думского центра. Гучков признавался в письме к брату, что именно по этой причине осенью 1911 года он был введён в состав правления Санкт-Петербургского учётного и ссудного банка⁴.

Некоторые депутаты предпочитали узкую «специализацию». Так, в Четвёртой Думе сформировалась особая группа народных избранников, отстаивавшая интересы нефтяной промышленности. Её неформальным лидером был А. С. Салазкин⁵. Запросы воротил железнодорожного строительства были хорошо известны депутату Третьей и Четвёртой Дум Н. Л. Маркову, председателю правления Юго-Восточных железных дорог, ближайшему сподвижнику С. И. Мамонтова⁶. При подготовке соответствующих законопроектов он всегда оказывался в центре внимания. Именно Марков привлекал к экспертизе законодательных инициатив Институт инженеров путей сообщения⁷, консультировался с независимыми специалистами⁸, получал прошения от органов местного самоуправления⁹.

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 509. Л. 139.

² Там же. Д. 516. Л. 57.

³ Там же. Д. 506. Л. 38.

⁴ Там же. Д. 517. Л. 100.

⁵ Донесения Л. К. Куманина из Министерского павильона Государственной Думы, декабрь 1911 – февраль 1917 гг. // Вопросы истории. 1999. № 6. С. 5.

⁶ Государственная Дума Российской Империи, 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 359.

⁷ РГИА. Ф. 990. Оп. 1. Д. 29. Л. 50.

⁸ Там же. Л. 31–32.

⁹ Там же. Л. 16–17.

Впрочем, промышленность – это не только предприниматели, но и их работники, о которых было бы напрасно забывать с учётом предстоявших выборов. В особенности это касалось так называемых городских партий, не рассчитывавших на поддержку представителей крупного землевладения. Так, в Четвёртой Думе кадеты согласовывали политику в области социального законодательства с Петербургским обществом торгово-промышленных служащих¹. В сентябре 1915 года во фракции конституционных демократов обсуждался вопрос о необходимости установления контактов с петроградскими рабочими при посредничестве близких к партии инженеров. Тогда же князь Д. И. Шаховской призывал однопартийцев укреплять связи с нараставшим кооперативным движением, которое становилось значимой общественной силой².

В Думе было немало лиц, преподававших в университетах. На них и рассчитывали студенты и профессора, искавшие поддержки в нижней палате. Осенью 1908 года образовалась внепартийная группа профессоров Московского университета, надевшаяся установить прочные отношения с думским центром. Согласно дневниковой записи Л. А. Комаровского, «Гучков отнёсся к этой идее сочувственно, согласился приехать для этого в Москву и выразил желание, чтобы позвали также Анрепа, которому он вполне доверяет в вопросах народного образования»³. Действительно, осенью 1908 года в связи с возможностью внесения в Думу Университетского устава Гучков специально ездил в Москву для консультаций со столичной профессурой⁴. В сентябре 1908 года бастовавшие студенты обратились к нему с просьбой убедить Столыпина повременить с планировавшимися карательными мерами в отношении университетов⁵. В октябре – ноябре 1908 года октябристы от имени группы вольнослушательниц вели переговоры с правительством о дозволении женщинам посещать лекции в высших учебных заведениях⁶.

Некоторые корпорации не просили Думу о покровительстве, зная, что в нижней палате их представители и так играют первую скрипку. Прежде

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 919. Л. 366.

² Там же. Д. 1008. Л. 33.

³ РГАЛИ. Ф. 1337. Оп. 1. Д. 95. Л. 97об. – 98. Академическое сообщество пыталось организовать кампании, которые могли бы формировать общественное мнение. Для этого нужно было соблюсти синхронность выступлений. Именно по этой причине кн. Е. Н. Трубецкой считал необходимым приурочить свою речь по университетскому вопросу в Клубе общественных деятелей к моменту его обсуждения в законодательных учреждениях. В противном случае высказывания были бы забыты и не оказали бы существенного влияния на принятие политических решений (ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 334. Л. 53).

⁴ Там же. Д. 331. Л. 6.

⁵ Там же. Д. 326. Л. 84.

⁶ Там же. Д. 333. Л. 10.

всего это относилось к земству. Значительное внимание к проблемам местного самоуправления и образования как раз и объяснялось земским прошлым (да и настоящим) многих депутатов¹. 11 февраля 1911 года Н. Н. Опочинин на заседании фракции октябристов при обсуждении вопроса о финансировании школьного дела доказывал своим однопартийцам: «Большинство из нас – земцы, только что возвратившиеся из земских собраний, и все мы знаем, насколько сочувственно относятся эти собрания к нашим заботам в области образования. Теперь представьте удивление всего земского люда, когда он прочтёт в газетах отчёт о том, что правые и левые баллотировали в Государственной Думе за ассигнование 10 миллионов в пользу образования, а мы, октябристы, по указанию правительства – только за 8 миллионов, и притом по своей собственной инициативе»². Среди октябристов были и противники этой точки зрения, они также апеллировали к земской среде. В частности, Ю. Н. Глебов говорил: «По отношению к мнению земств... я должен сказать, что и там преобладает взгляд о необходимости уступок правительству, по крайней мере с нашей стороны. Я только что вернулся с земского собрания, где уже был известен возникший спор по поводу 10 миллионов, и там мне советовали не идти напролом, а брать что можно и сколько можно»³.

Земцы надеялись, что задуманная кабинетом П. А. Столыпина реформа местного самоуправления укрепит их положение в общественной и политической жизни страны, связав с широкими слоями населения. Посредованно это должно было изменить и статус Думы, где «Земская Россия» была широко представлена. «Из всех стоящих ныне на очереди реформ самой важной и неотложной я считаю реформу земского положения, – писал Н. В. Савич К. Э. Линдеману 5 июня 1913 года. – Только проведя в жизнь основы земской реформы, можно надеяться, что Государственная Дума получит, наконец, силу и авторитет для осуществления необходимых стране

¹ Октябрист Е. П. Ковалевский писал: «Недаром враги III Думы усердно повторяли: “Это не законодательное, а просто большое земское собрание”. В этом много правды, но я не вижу, чем такая правда может быть оскорбительна. Если Государственная Дума является вместе с тем «земской» Думой, то это лишь естественное развитие от частного к общему, переход от местного хозяйства к государственному. Расширение масштаба несравненно легче и удобнее, чем составлять план совсем без масштаба или применительно к чужой, у нас неупотребимой мерке» (*Ковалевский Е. П. Народное образование и церковное достояние. СПб., 1912. Ч. I. С. 55–56*). Примечательно, что в крестьянской среде земцев часто недолюбливали. Прежде всего это было связано с постоянно растущими земскими сборами (*Селезнёв Ф. А. Выборы и выбор провинции: партия кадетов в Нижегородском крае (1905–1917). Нижний Новгород, 2001. С. 45–46*).

² РГИА. Ф. 669. Оп. 1. Д. 5. Л. 14.

³ Там же. Л. 18.

реформ и правовых гарантий. Сейчас у Государственной Думы нет прочных корней на местах в виде общественных учреждений и организаций, которые отражали бы собой истинные устремления и интересы тех классов населения, которые выдвигают и избирают депутатов»¹.

Этот проект не всем казался бесспорным. Уже в феврале 1907 года, вскоре после внесения правительственных законопроектов о реформе местного самоуправления, они стали предметом обсуждения в консервативных кругах. 22 февраля 1907 года на заседании Постоянного совета Объединённого дворянства большинство присутствовавших высказались за дискуссию по этому вопросу на земских и дворянских собраниях². 27 февраля делегация Постоянного совета ходатайствовала об этом на встрече с премьер-министром, однако не нашла его поддержки³. 2 марта 1907 года в Клубе правых прошло даже специальное заседание, на котором было постановлено инициировать в земских и дворянских собраниях обсуждение этого вопроса с вынесением соответствующей (то есть порицающей законопроект) резолюции⁴. Вскоре и Бюро земского съезда вступило в переговоры с П. А. Столыпиным о необходимости общественной экспертизы законопроекта⁵. По словам А. А. Нарышкина, как раз на земском съезде следовало дать решительный отпор правительству⁶.

Образование Совета по делам местного хозяйства стало своего рода ответом правительства на попытки давления со стороны правоконсервативных кругов⁷. Министерские инициативы, поддержанные «сведущими людьми» (прежде всего деятелями местного самоуправления), должны были обрести больший вес в глазах народных избранников и верховной власти. «Создан Совет (местного хозяйства. – К. С.) для того, чтобы прежде внесения министерских законопроектов в Государственную Думу их подвергнуть разбору, критике, исправлению со стороны местных людей, дабы проекты не были созданием одних чиновников, а получили жизненность... В обществе и печати Совет прозвали “Преддумье”», – писал П. А. Столыпин императору 20 ноября 1910 года⁸.

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 925. Л. 977.

² ГА РФ. Ф. 434. Оп. 1. Д. 76. Л. 87об. – 88.

³ Там же. Л. 90; см. также: *Корелин А. П.* Объединённое дворянство как политическая организация (1906–1917) // Политические партии в российских революциях в начале XX века. М., 2005. С. 50–51.

⁴ ГА РФ. Ф. 990. Оп. 2. Д. 571. Л. 1–2.

⁵ Там же. Ф. 434. Оп. 1. Д. 77. Л. 3.

⁶ ОР РГБ. Ф. 265. К. 195. Д. 5. Л. 1–2.

⁷ *Могилевский К. И.* Столыпинские реформы и местная элита: Совет по делам местного хозяйства (1908–1910). М., 2008. С. 298; *Korros A. S.* The landed nobility, the State Council and P. A. Stolypin (1907–1911) // *The politics of rural Russia, 1905–1914.* Bloomington – L., 1979. P. 132.

⁸ *Столыпин П. А.* Переписка. М., 2004. С. 64–65.

Казалось бы, исключительно консультативное учреждение обрело очевидное политическое значение. Характерно, с каким вниманием правительство следило за голосованием в совете по тому или иному вопросу. Например, в сессию 1908–1909 годов при утверждении законопроекта о реформе губернской администрации, предусматривавшего отмену института предводителей дворянства, по телефону вызывались чиновники департаментов МВД для участия в баллотировке. Тем не менее законопроект был провален. А. Н. Наумов впоследствии вспоминал: «Раздосадованный и гневный Пётр Аркадьевич [Столыпин] поспешил покинуть залу заседания, ни с кем не простившись и сделав угрожающий жест по нашему адресу (то есть в адрес противников законопроекта. – К. С.)»¹.

Интересы земской и городской России в полной мере сказались при обсуждении проектов податных преобразований. По словам бывшего на тот момент товарищем министра финансов Н. Н. Покровского, правительство встречало яростное сопротивление едва ли не всех фракций повышению налогов на городскую недвижимость². Земцы препятствовали реформам и поземельного налогообложения³. Зная их настроения, Министерство финансов даже отказывалось вносить в Думу вопрос о передаче оценочного дела от земства правительству⁴. Как раз по этому поводу в феврале 1912 года в Москву съехались представители 11 городов – головы и гласные Дум. Инициаторами этого собрания выступили октябристы. Участвовавший в его работе К. Э. Линдемман предлагал А. И. Гучкову в Петербурге и Екатеринославле созвать аналогичные совещания, которые имели бы характер областных съездов и способствовали бы консолидации местных сил вокруг партии⁵.

При этом земская Россия нередко оказывалась в непримиримом противоречии с городской. 19 ноября 1913 года Л. А. Велихов, выступая с трибуны Думы, сослался на разговоры в кулуарах нижней палаты о предполагавшемся повышении налогов на городскую недвижимость. По его словам, в депутатской среде были убеждены, что земское большинство забаллотировует все инициативы представителей городского самоуправления⁶. Горожане сетовали на правительство, которое (как им казалось) покровительствовало земцам и игнорировало их интересы. По сведениям МВД на осень

¹ Наумов А. Н. Из уцелевших воспоминаний, 1869–1917: В 2 т. Нью-Йорк, 1955. Т. 2. С. 137–138.

² РГАЛИ. Ф. 1208. Оп. 1. Д. 40. Л. 8об.

³ Там же. Л. 10об. – 11.

⁴ Там же. Л. 10.

⁵ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 506. Л. 28.

⁶ Государственная Дума. Стенографические отчёты. Созыв IV. Сессия II. СПб., 1914. Ч. 1. Стб. 1154.

1912 года, именно по этой причине в городских Думах, банках, обществах взаимного страхования тон задавала оппозиция – кадеты и прогрессисты¹.

Значимый ресурс влияния на законотворческий процесс был в распоряжении отставленных правительственных чиновников, у которых были собственные политические интересы и большой опыт бюрократической работы, позволявший выступать в качестве авторитетных экспертов. Так, по сведениям В. И. Тимирязева, С. Ю. Витте обладал немалым весом и в Думе, и в Государственном Совете, членом которого он состоял. Экс-премьер поддерживал отношения со многими бывшими сотрудниками. Они сообщали ему секретную информацию о действиях и намерениях правительства². Многих народных представителей Тимирязев относил к агентам Витте. Бывший председатель Совета министров пользовался большим влиянием и среди журналистов. По словам Тимирязева, ведущие периодические издания – «Новое время» и «Русское слово» – фактически обслуживали его интересы³.

Чиновники, участвовавшие на том или ином этапе в подготовке законопроектов, нередко оставались равнодушными к своей работе. Так, сенатор М. Р. Завадский крайне болезненно реагировал на поправки думской комиссии к законопроектам об образовании. По его мнению, они качественно ухудшали прежде им разработанные документы. В частности, это относилось к правилам об испытаниях лиц женского пола в знании курса наук высших учебных заведений. Весной 1912 года сенатор обратился в Думу и лично к М. Я. Капустину, активно участвовавшему в обсуждении законопроекта, однако это не принесло какого-либо ощутимого результата. Завадский адресовал вопросы к докладчику в Государственном Совете – М. М. Ковалевскому. Побеседовав с ним, он пришёл к неутешительному выводу, что Ковалевский не вполне понимает суть законопроекта. Небесполезным оказалось лишь обращение к члену верхней палаты, бывшему министру народного просвещения А. Н. Шварцу. Тот послушно внёс в комиссию Государственного Совета все необходимые поправки. Чтобы добиться их принятия, Завадский параллельно вёл переговоры с Департаментом государственного казначейства Министерства финансов. В итоге все поправки прошли. Однако на этом работа Завадского не закончилась: ему пришлось убеждать членов согласительной комиссии, когда дело дошло и до неё. Завадского невозможно было не заметить и при обсуждении законопроекта о введении всеобщего образования. Уже во время работы согласительной комиссии он вёл переговоры с депутатами В. К. Анрепом,

¹ РГИА. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 35. Л. 27об.

² *Ковалевский М. М.* «Никогда ещё он не говорил так откровенно со мною»: Воспоминания М. М. Ковалевского о встречах с С. Ю. Витте накануне роспуска II Государственной Думы. 1907 г. // Исторический архив. 2010. № 5. С. 133–134.

³ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 568. Л. 1293.

М. С. Воронковым, Е. П. Ковалевским и др., продолжал активно сотрудничать с А. Н. Шварцем, так что даже «извёл» его. Все необходимые материалы сенатор получал в соответствующем департаменте Министерства народного просвещения. При обсуждении же проекта Положения о высших начальных училищах поправки Завадского опять же прошли при помощи Шварца. Впрочем, точка зрения сенатора принималась в расчёт и в Думе: как раз по его инициативе депутаты внесли законопроект о порядке получения звания учительницы средних учебных заведений¹.

Помимо имущественных, профессиональных, корпоративных интересов, в Думе отчётливо заявляли о себе региональные, национальные, конфессиональные, которые приходилось учитывать фракциям, намеревавшимся оказаться в нижней палате следующего созыва. Зимой 1909 года кадеты консультировались с московской еврейской группой относительно перспектив решения еврейского вопроса в России². Весной 1911 года октябристы вели переговоры с представителями немецкой диаспоры в связи с правительственным законопроектом об ограничении прав немцев в Волынской, Киевской и Подольской губерниях³. В феврале 1912 года прогрессисты обсуждали с немецкой общиной Санкт-Петербурга возможность поддержки партии на предстоящих выборах в Думу⁴. 23 января 1913 года состоялось заседание Московской немецкой группы «Союза 17 октября», на котором присутствовали представители колонистов. Собравшиеся просили Думу, и прежде всего фракцию октябристов, отклонить непосредственно их касавшийся законопроект⁵. Немецкие колонисты посылали свою депутацию и в ЦК партии. Эти усилия не были напрасными: страшившая их правительственная инициатива в итоге была отвергнута⁶. В ноябре 1913 года кадеты и прогрессисты организовывали совещания с представителями армянской общественности с целью обсудить отношение России к геноциду армян в Турции⁷. В 1913 году при обсуждении холмского вопроса фракция националистов поддерживала контакты с Советом братства местной епархии, которую возглавлял депутат Третьей Думы епископ Евлогий. Последний пытался оказывать влияние на ход дискуссии. Недовольный позицией

¹ ГА РФ. Ф. 102. Оп. 265. Д. 568. Л. 1249.

² Bakhmeteff archive (BAR). Miliukov coll. Vox 2. Письмо Н. Н. Щепкина П. Н. Милюкову. 17.01.1909. Контакты кадетов с еврейской общиной были тем более важны, что она обычно обеспечивала стопроцентную явку своих избирателей (Селезнёв Ф. А. Выборы и выбор провинции: партия кадетов в Нижегородском крае (1905–1917). Нижний Новгород, 2001. С. 105).

³ ГА РФ. Ф. 555. Оп. 1. Д. 873. Л. 4об. – 5.

⁴ Там же. Ф. 102. Оп. 265. Д. 560. Л. 456.

⁵ Там же. Д. 917. Л. 166.

⁶ Там же. Д. 918. Л. 295.

⁷ ГА РФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 4262. Л. 5.

члена нижней палаты А. С. Будиловича, он планировал организовать общее собрание братства с участием выборщиков и представителей приходов. Оно должно было принудить Будиловича отказаться от депутатского мандата.

Р. А. ЦИУНЧУК,
профессор Казанского (Приволжского)
федерального университета

Думская избирательная модель как фактор оформления новой этнополитической географии Российской Империи

В современной историографии постепенно утверждается тезис о том, что Дума стала первым местом в модерной истории Российской Империи¹, где легально встретились и активно прозвучали такие актуальные вопросы, как мусульманский, русский, казачий, кавказский, еврейский, сибирский, польский, немецкий, балтийский, старообрядческий, и даже такие, как молоканский, меннонитский, мариавитский и другие, каждый из которых может и должен составить отдельное исследование. Специальные работы

¹ История парламентаризма в государствах – участниках Содружества Независимых Государств: Из материалов науч.-практич. конференции (К 90-летию со дня начала работы Государственной Думы России). М., 1996; *Циунчук Р. А.* Имперское и национальное в думской модели российского парламентаризма // *Kazan, Moscow, St. Petersburg: Multiple Faces of the Russian Empire / Казань, Москва, Петербург: Российская Империя взглядом из разных углов. Междунар. сб. науч. ст.* М., 1997. С. 83–105; *Дякин В. С.* Национальный вопрос во внутренней политике царизма (XIX – начало XX вв.). СПб., 1998; *Зорин В. Ю., Кулешов С. В., Аманжолова Д. А.* Национальный вопрос в Государственных Думах России: опыт законотворчества. М., 1999; *Пинкевич В. К.* Вероисповедальные вопросы в думский период (1906–1917 гг.). М., 2000; *Циунчук Р. А.* Государственная Дума имперской России: проявление этноконфессиональных интересов и формирование новых национальных политических элит // *Исторические записки.* 4 (122). М., 2001; *Дорская А. А.* Свобода совести в России: судьба законопроектов начала XX в. СПб., 2001; *Кудрина Т. А., Пинкевич В. К.* Вероисповедальные реформы в России в начале XX века. М., 2003; *Циунчук Р. А.* Думская модель парламентаризма в Российской Империи: этноконфессиональное и региональное измерения. Казань, 2004; *Аронов Д. В.* Законотворческая деятельность российских либералов в Государственной Думе (1906–1917 гг.). М., 2005; *Tsiunchuk R.* Peoples, Regions and Electoral Politics: The State Duma and Constitution of New National Elits // *Russian Empire: Space, People, Power, 1700–1930.* Bloomington, 2007 // Р. 366–397; см. также фундаментальное издание, подготовленное к 100-летию Государственной Думы: *Государственная Дума России: Энциклопедия: В 2 т.* Т. 1. Государственная Дума Российской Империи (1906–1917 гг.). М., 2006.

посвящены польскому, украинскому, белорусскому, азербайджанскому, литовскому, казахскому, мусульманскому и казачьему представительству в Думе и думским выборам в регионах империи¹.

¹ *Werzchowski M.* Sprawy Polski w III i IV Dumie Państwowej. Warszawa, 1966; *Lukawski Z.* Koło Polskie w Rosyjskiej Dumie Państwowej w latach 1906–1909. Wrocław, 1967; *Chmielewski E.* The Polish Question in the Russian State Duma. Knoxville, 1970; *Потик В. И.* Политическая борьба на Украине вокруг выборов в III Государственную Думу. Киев, 1989; *Gerus O. W.* The Ukrainian Question in the Russian Dumas, 1906–1917: An Overview // *Studia Ukrainica*. 1984. № 2. P. 157–174; *Karjahärm T.* The Political Organization of Estonian Society and the Political Parties in Estonia in the Years 1900–1914 // *The Baltic Countries. 1900–1914: Proceeding from the 9-th Conference in Baltic Studies in Scandinavia*. Stockholm, June 3–6, 1987. Ed. A. Loit // *Acta Universitatis Stockholmiensis. Studia Baltica Stockholmiensia*. 5. Uppsala, 1990. P. 131–145; *Caid-Zade C.* Азербайджанские депутаты в Государственной Думе. Баку, 1991; *Staliūnas D.* Rinkimai į I Rusijos Dūmą Lietuvoje // *Lietuvos Istorijos Metraštis*. 1992 metai. Vilnius, 1994, P. 45–65; *Lūkaičytė R.* Lietuviai Valstybės Dūmoje // *Ibid*. P. 31–44; *Запрудник Я.* Справа аўтаноміі Беларусі ў Першай Думе і «Наша Ніва» // *З історыяй на «Вы»*. Артыкулы, успаміны, дакументы. Мінск, 1994. С. 314–332; *Martin T.* The Mennonites and the Russian State Duma. Seattle, 1996; *Киян М. Ш.* Депутаты от украинских губерний в Государственной Думе Российской Империи I и II созывов (1906–1907 гг.). Харьков, 1997; *Забайцкі М. М., Пуцік У. С.* Прадстаўніцтва ад Беларусі ў Дзяржаўнай Думе Расіі (1906–1917 гг.). Мінск, 1998; *Усманова Д. М.* Мусульманская фракция и проблема «свободы совести» в Государственной Думе России (1906–1917). Казань, 1999; *Забайцкі М. М.* Расійская Дзяржаўная Дума ў грамадско-палітычным жыцці Беларусі 1906–1917 гг. Мінск, 1999; *Озганбай О.* Государственная Дума России и Казахстан (1905–1917). Алма-Аты, 2000; *Brzoza C., Stepan K.* Posłowie polcy w parlamencie rosyjskim. 1906–1917. Słownik biograficzny. Warszawa, 2001; *Сергеев В. Н., Шапугов Д. Ю.* Парламентская деятельность депутатов российского казачества (1906–1917). Ростов-на-Дону, 2003; *Усманова Д. М.* Мусульманские представители в российском парламенте. 1906–1917. Казань, 2005; *Малтусынов С. Н.* Аграрный вопрос в Казахстане и Государственная Дума России 1906–1917 гг. (социокультурный подход). Алматы, 2006; *Gaigalite A.* Lietuvos atstovai Rusijos Valstybės Dūmoje 1906–1917 metais. Vilnius, 2006; *Котокова Т. В.* Туркестанское направление думской политики России (1905–1917 гг.). М., 2008; *Z dzieł pewnego eksperymentu. Parlamentaryzm rosyjski na porogu XX stulecia w kontekście kształtowania się świadomości politycznej narodów imperialnej Rosji*. Radom, 2008; *Запрудник Я.* Палітычнае змаганне за Беларусь у царскіх Дзяржаўных Думах (1906–1917 гг.) // *ARCHE* пачатак. 2009. № 1, 2. С. 43–217; *Jurkowski R.* Sukcesy i porażki. Ziemiństwo polskie Ziem Zabrzanych w wyborach do Dumy Państwowej i Rady Państwa. 1906–1913. Olsztyn, 2009; *Kompromis czy konfrontacja? Studia z dziejów parlamentaryzmu rosyjskiego początku XX wieku*. Lublin, 2009; *Dajnowicz M.* Raporty polityczne Sergiusza Wittego. Wybory do Dumy Państwowej w Królestwie Polskim i części Kraju Zachodniego. Kraków, 2009; *Jurkowski R.* Successes and Failure. Polish Landowners from the Nine Western Provinces in the Elections to the Russian State Duma and State Council in the years 1906–1913. Olsztyn i др.

Рассмотрение российского типа взаимодействия власти и общества в современном политическом и этноконфессиональном пространстве невозможно вне анализа опыта и традиций общественного развития начала XX века и осмысления складывавшейся тогда в государстве системы взаимодействий властной вертикали (центральная и региональная власти) и властной горизонтали (исполнительная и законодательная власти), а также происходивших изменений во взаимоотношениях властных элит и общества.

Российская империя конца XIX – начала XX века представляла собой сообщество, которое может быть отображено в виде уникальной сложносоставной динамичной системы «центр – регионы», специфика которой определялась следующими факторами: естественно-географическим и экономико-хозяйственным, демографическим и геополитическим, этнополитическим и многоконфессиональным, цивилизационно-культурным и политико-ментальным¹. Российскую систему «центр – регионы» отличала существенная национально-конфессиональная и региональная асимметрия, проявлявшаяся в существовании в унитарной Российской Империи конца XIX – начала XX века заметной тенденции к многовариантности политико-административного статуса различных регионов. В составе государства существовали не только губернии, области и округа, но и генерал-губернаторства, наместничества (на Кавказе), градоначальства, а также автономное Великое княжество Финляндское (со своей конституцией, политико-правовой и денежно-финансовой системами) и зависимые протектораты – Бухарский эмират и Хивинское ханство со своими традиционными административно-управленческими, судебно-правовыми и хозяйственными институтами. В империи имела место не только региональная, но и политико-правовая этноконфессиональная асимметрия. Нерусские народы, составлявшие 57 процентов населения Российской Империи, проживали в основном по периферии государства (Прибалтика, Польша, Белоруссия, Украина, Бессарабия, Крым, Кавказ, Средняя Азия и Казахстан, Сибирь и Дальний Восток). По переписи 1897 года русских в составе населения империи было более 55,6 миллиона человек, украинцев – 22,3 миллиона, поляков – около 8 миллионов, белорусов – около 5,9 миллиона, далее шли евреи (5 миллионов), казахи и киргизы (4,3 миллиона), татары (2,2 миллиона), немцы (1,8 миллиона), узбеки (1,7 миллиона), литовцы (1,7 миллиона), азербайджанцы (1,5 миллиона), свыше миллиона человек насчитывали грузины, башкиры, латыши, армяне, молдаване, мордва, эстонцы². Официальная идеология под этнонимом «русские» подразумевала великороссов,

¹ Циунчук Р. А. Федерализм в России: исторические предпосылки и особенности генезиса // Федерализм: проблемы формирования. Казань, 1994. С. 72.

² Народы России. Энциклопедия. М., 1994. С. 25.

белорусов и украинцев («малороссов»), доводя, таким образом, суммарную численность русских до 83,8 миллиона человек, то есть до 65,5 процента населения Российской Империи.

Более важной, чем национальная общность, властью Российской Империи признавалась конфессиональная принадлежность. Господствующим вероисповеданием, пользовавшимся государственным покровительством, являлось православие (69,4 процента населения империи). Конфессионально в среде нерусских народов выделялись мусульмане (свыше 11 процентов всего населения империи), католики (более 9 процентов), иудеи (более 4 процентов), лютеране (около 3 процентов), армяно-григориане, буддисты и другие, они составляли в общей сложности почти 30 процентов населения страны (без Финляндии, Бухары и Хивы). К концу XIX – началу XX века этноконфессиональная картина населения империи изменилась не в пользу русских и православных, заметно выросла экономическая, культурная и политическая активность входивших в её состав народов.

Объективной необходимостью адаптации устаревшего государственного строя к новым условиям стала модернизация не только экономической, но и политической системы, в том числе в сфере национально-религиозных отношений. Проведённые в 1905–1906 годах прагматически мыслящей частью российской властной элиты реформы самодержавной политической системы Российской Империи открывали новые возможности конституционного развития государства и складывания гражданского общества. Империя после длительного застоя вновь становилась динамичным организмом, у гражданского общества появлялись шансы стать активным элементом различных политических процессов. Важно заметить, что российская система «центр – регионы» заметно усложнилась и получила новые измерения в связи с провозглашением Манифестом 17 октября 1905 года ряда прав и свобод, созданием в России в 1906 году первого общеимперского выборного представительного учреждения – Государственной Думы, а также с преобразованием Государственного Совета и созданием объединённого Совета министров. Политико-правовые реформы 1905–1906 годов при всех своих недостатках и ограниченности создавали новое политико-правовое поле для становления гражданского общества и правового государства. Дума на протяжении одиннадцати лет своего существования (1906–1917 годы) явилась важным фактором политической жизни и центром притяжения общественных сил (в том числе активно развивающихся этнорегиональных).

Принципиально важно, что через призму Думы есть возможность по-новому увидеть и прочесть весь комплекс этноконфессиональных и региональных проблем России. Действительно, с появлением Государственной Думы возникала новая этнополитическая география империи. Представляется, что важным методологическим ключом к исследованию Думы дол-

жен стать системный подход и трактовка Госдумы и Госсовета как новой сложной подсистемы в традиционной политической системе России начала XX века. Причём эта подсистема, несмотря на все известные недостатки, генетически принадлежала уже к демократическим институтам и являлась в тот момент одним из важнейших потенциальных мостов-переходов, обеспечивающих транзит от старой России к России новой.

Важно заметить, что неожиданно для власти Дума стала вторым после Всеобщей переписи населения 1897 года общеимперским проектом, способствовавшим осмыслению особенностей страны как многонационального государства и определению идентичности различных этнических, конфессиональных и религиозных сообществ. Кстати, и сами материалы переписи сыграли важную роль в ходе выработки законодательства о Думе и Государственном Совете, когда они использовались в работе Особых совещаний 1905–1906 годов под председательством графа Д. М. Сольского, образованных при Государственном Совете, для обсуждения вопросов о государственных преобразованиях.

Новый исследовательский дискурс побуждает привлечь также и междисциплинарную методологическую категорию языков описания и самоописания к анализу всего явления отечественного парламентаризма и его этноконфессионального и регионального измерения.

Важнейшей структурой думской подсистемы, заметно способствовавшей формированию и проявлению национальной и региональной идентичности народов империи, стало думское избирательное право. В нём по воле имперской власти отразилось представление о новой этнополитической географии Российской Империи, когда право представительства в Думе получили избиратели почти всех регионов многонациональной империи (кроме Великого княжества Финляндского и Сахалинского отдела), однако система выборов начала выстраиваться по двойному стандарту: нормативному для 51 губернии и области Европейской России и усечённому для окраинных губерний и областей (для Польши, Кавказа, Казахстана, Средней Азии, Сибири, Дальнего Востока). Так наглядно проявилась национально-региональная асимметрия избирательной системы. Формирование избирательных округов, учитывавших не только сложившиеся административные границы губерний, областей и генерал-губернаторств, но и этноконфессиональный состав населения, его плотность, развернувшаяся предвыборная борьба и деятельность депутатов от регионов сделали думский фактор весьма заметным в складывании новой этнополитической географии Российской Империи.

Интересно отметить, что уже в период подготовки законодательства о Думе и о выборах произошло столкновение традиционалистской идеологии (и соответствующей архаической имперской лексики) с модерновыми

концептами, идеями и практиками, отражёнными в новом политическом языке. Пытаясь учесть эти противоречия, имперская власть, делая новый шаг по пути модернизации, стремилась сконструировать новую русскую политическую лексику, определить и её смысловые границы – например, появляются термины «Государственная Дума» (но не парламент), «Основной закон» (но не конституция), «Земский собор» (но не конституционная ассамблея), «думский наказ» (но не регламент), «роспись расходов и доходов» (но не бюджет) и так далее.

Фактически накануне созыва Государственной Думы власть раздваивается между двумя политическими линиями: 1) правительственным намерением обеспечить наднациональную интеграцию общеимперского социума, поясняя, что «мера эта (как указывалось в комментарии Особого совещания под председательством Д. М. Сольского к проекту о выборах) должна получить важное государственное значение в деле сближения многочисленных народностей, объединённых под сенью русской державы с коренным русским населением»¹, и 2) национальными требованиями выравнивания политико-правового статуса этносов, конфессий и регионов, которые, как полагал министр внутренних дел П. Н. Дурново, вызывают серьёзный страх «окраинного сепаратизма»². Заметим, что по мере развития событий многие во власти считали необходимым всё больше опираться в политике на правомонархические консервативные силы и даже финансировать и деятельность, и выборные кампании таких партий, особенно в окраинных губерниях.

В ходе Особых совещаний Д. М. Сольского по выработке правил выборов его участники, желая интегрировать всю без изъятий территорию империи вокруг думского представительства, использовали своеобразную терминологию: ядро империи, коренные русские губернии, исконно русские города, инородческие окраины, великорусское племя, а в отношении Туркестана применяли колониальную лексику: туземцы, пришлое население, задачи колонизации края (туркестанский генерал-губернатор Н. Н. Тевяшов), колонизационное дело, господствующая нация, метрополия (члены Особого совещания под председательством Д. М. Сольского), господствующее племя (министр внутренних дел П. Н. Дурново)³.

Уже первичное ознакомление общества с выборной системой и её обсуждение дало толчок и к национальной и региональной самоидентификации народов, и к формированию языков политического выражения национальных интересов.

¹ Российский государственный исторический архив (РГИА). Ф. 1544. Оп. 1. Д. 1. Л. 37.

² Отдел рукописей Российской национальной библиотеки (ОР РНБ). Ф. 781. Д. 232. Л. 1–2.

³ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 13. Л. 13–14об., 113; РНБ. Ф. 781. Д. 232. Л. 1–2.

Имперская власть, конструируя Государственную Думу и Государственный Совет, моделируя избирательное законодательство, была весьма озабочена не только задачей обеспечения в ней политического большинства из депутатов от имущих классов и лояльных сословий, но и проблемой нежелательного весомого инородческого представительства в первом российском парламенте. Ещё в конце 1904 года в докладе князя П. Д. Святополк-Мирского императору Николаю II (подготовленном С. Е. Крыжановским – одним из главных конструкторов думской политической системы, в то время помощником начальника Главного управления по делам местного хозяйства МВД, а с 1906 года – товарищем (заместителем) министра внутренних дел), когда впервые предполагалось ввести в Государственный Совет некоторое число представителей населения, пояснялось, что выборными должны были быть только представители от имевших земство 34 губерний, «которые почти все составляют коренные русские области», а представителей окраинных многонациональных местностей империи планировалось назначать¹. Спустя менее чем год С. Е. Крыжановский в записке «К преобразованию Государственного Совета», направленной в Особое совещание под руководством графа Д. М. Сольского, особо выделял эту проблему: «В России господствующая национальность, на которой стоит государство, составляет всего лишь около 66 процентов общего количества населения, а чуждые народности достигают 34 процентов, то есть такого процента, какого не знает ни одна западноевропейская держава, кроме Австрии, не имеющей вовсе господствующей нации. Национальная борьба и теперь проявляется у нас в высокой степени, а в будущем должна составить вопрос первенствующий, с которым едва ли уже будет связана территориальная целостность империи. Интересы величайшей государственной важности настоятельно требуют поэтому, чтобы голос русского народа, на котором одном держатся и сила государственной власти, и самый престол российских государей, безусловно, господствовал в законосовещательных учреждениях... В Думе может слагаться по вопросам, касающимся инородческих интересов, сильное и неудобное для правительства большинство»². При обсуждении реформ государственного устройства император Николай II требовал обеспечить обязательное «право каждого русского чувствовать себя дома на всём протяжении империи» и необходимость политически выделить «источки русского национального ядра»³.

¹ Дневник кн. Е. А. Святополк-Мирской за 1904–1905 гг. // Исторические записки. М., 1965. № 77. С. 253; Власть и реформы. От самодержавной к Советской России. СПб., 1996. С. 472.

² РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 16. Л. 76.

³ *Смирнов А. Ф.* Государственная Дума Российской Империи 1906–1917 гг.: Историко-правовой очерк. М., 1998. С. 46.

Для власти проще всего было сразу же поставить законодательные преграды для проникновения в Думу нежелательного инородческого элемента и создать льготную избирательную схему её пополнения лояльными к власти национальными представителями. Имперская думская конструкция должна была гарантированно обеспечить преимущественное представительство «коренных» русских губерний. Первоначально при обсуждении схемы выборов в «булыгинскую» Думу предполагалось лишить избирательных прав «кочевых и бродячих инородцев», евреев и жителей Финляндии (имевших свой автономный Сейм). По настоянию Председателя Комитета министров, затем – Совета министров С. Ю. Витте и вопреки аргументам министра внутренних дел А. Г. Булыгина было решено предоставить право избирать и быть избранными в Думу евреям, при этом Совет министров исходил из того, что в условиях цензового голосования «в Думу пройдут, может быть, несколько евреев, которые едва ли могут повлиять на мнения 400–500 её членов»¹. В смягчённом варианте избирательного закона допускалось ограниченное представительство для «кочевых инородцев», но в Положении о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 года в пункте «д» статьи 6 было специально прописано, что от участия в выборах полностью устранялись так называемые «бродячие инородцы»². Вопрос о представительстве финляндских подданных остался законодательно открытым. Против избрания финляндских депутатов в Думу выступали и в самой Финляндии, предполагая, очевидно, что такое участие означало бы более тесную интеграцию Великого княжества Финляндского в общероссийское политико-правовое поле. В марте 1906 года финляндский генерал-губернатор А. Ф. Лангоф писал Д. М. Сольскому: «По моему глубокому убеждению, едва ли участие в Государственной Думе выборных от Великого княжества Финляндского может быть полезным для решения общих для империи и Великого княжества Финляндского вопросов»³. При этом в качестве основных политических аргументов такого неучастия генерал-губернатор называл, во-первых, финляндскую законодательную самостоятельность, а во-вторых, слабую распространённость русского языка в Финляндии.

Специально обсуждался также вопрос об обязательном требовании для избираемого в депутаты владеть русским языком и русской грамотой. Очевидно, что в условиях, когда, по данным переписи 1897 года, число грамотных в империи (без Финляндии) составляло 21,1 процента, такое ограниче-

¹ Ганелин Р. Ш. Российское самодержавие в 1905 году. Реформы и революция. СПб., 1991. С. 149.

² Законодательные акты переходного времени (1904–1906 гг.). Изд. 2-е. СПб., 1907. С. 140.

³ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 15. Л. 96об.

ние коснулось бы не только нерусских народов, но и большинства русского населения (например, грамотные жители Псковской губернии составляли 14,6 процента, Пензенской – 14,7 процента и т. д.)¹. В ходе Петергофских совещаний 1905 года по выработке проекта Государственной Думы его консервативные участники выступили за снятие требования грамотности для депутатов, аргументируя это тем, что так называемые грамотные крестьяне якобы отличаются «сбивчивостью понятий», легко увлекаются «газетными теориями», тогда как неграмотные «обладают более цельным мировоззрением» и «проникнуты охранительным духом»². В утверждённом Николаем II 6 августа 1905 года Положении о выборах в Государственную Думу в статье 55 вводился языковой ценз: указывалось, что в члены Думы могут избираться только кандидаты, знающие русский язык (но не уточнялся вопрос о владении грамотой)³.

При производстве выборов в губерниях Царства Польского возникли затруднения в связи с языковым цензом, когда оказалось, что в процессе голосования массово подавались записки на польском языке или бланки с подстрочным переводом на польский. Вставал вопрос о признании действительности таких выборов. Поэтому в Особом совещании графа Д. М. Сольского 16 апреля 1906 года (за 11 дней до открытия Думы) обсуждался также вопрос о возможности использования польского языка при голосовании (в губернских избирательных собраниях при баллотировании кандидатов использовались записки), одиннадцать членов комиссии соглашались с возможностью подавать записки и на русском, и на польском языке, пятеро допускали записки на польском как исключительные; в итоге был подготовлен и подписан указ, разрешавший избирательные записки и бланки, написанные по-польски⁴.

В ходе выработки схемы организации думской избирательной системы летом 1905 года обсуждались пять выборных моделей, в основу которых были положены разные принципы – «начала», между которыми и следовало сделать выбор, определить наиболее подходящие для Российской Империи, то есть выбрать между: 1) началом сословных выборов с избранием каждым сословием членов Государственной Думы исключительно из своей среды; 2) началом сословных выборов, но с правом каждого или нескольких сосло-

¹ Данные переписи 1897 г. см. в статье «Россия» в 4-м дополнительном полутоме Энциклопедического словаря Брокгауза и Ефрона. «Пруссия – Фома. Россия» (СПб., 1907. С. XX).

² Петергофские совещания о проекте Государственной Думы под личным Его Императорского Величества председательством: секретные протоколы. Берлин, б. г. С. 208–212.

³ Законодательные акты переходного времени... С. 153.

⁴ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 10. Л. 390–391; Законодательные акты переходного времени... С. 566.

вий избирать членами Государственной Думы лиц других состояний; 3) началом сословных выборов чрез посредство существующих учреждений и союзов; 4) началом сословных всеобщих и равных выборов, с предоставлением участия в них всем и каждому при условии достижения известного возраста; 5) началом сословных выборов, производимых на самостоятельных для этой именно цели установленных основаниях при условии имущественного или иного личного ценза»¹. Оказалось, что при сопоставительном обсуждении этих начал среди аргументов, приводимых самими составителями, заметное место заняли факторы и обстоятельства, связанные с региональными и этноконфессиональными особенностями империи и её отдельных местностей.

Составителям правительственного проекта закона о выборах представлялась очевидной невозможность применения в Российской Империи практики сословных выборов. Во-первых, признавалось, что к началу XX века сословия заметно изменились, во-вторых, появилось значительное городское население, этот новый слой, по подсчётам МВД, составлял почти 17 миллионов человек (13,5 процента населения), среди которых очень затруднительно было организовать выборы по сословиям, в-третьих, «в десяти Привислинских губерниях никакой сословной организации уже почти не существует; в некоторых же местностях, как, например, в воссоединённой части Бессарабии и во многих местностях Кавказа, сословий и вовсе не имеется», в-четвёртых, на 96 миллионов «лиц сельского состояния» в империи лишь 1 миллион 200 тысяч потомственных дворян, причём «во всей Сибири, в среднеазиатских областях, в областях и в большинстве губерний Кавказа, а также в некоторых губерниях Европейской России дворянских обществ и даже местных дворян не имеется вовсе и имеются исключительно почти сословные общества сельских обывателей»². Таким образом, первая и вторая из предложенных моделей очевидно отпадали, поскольку не устраивали даже традиционную дворянско-чиновническую элиту.

Касаясь организации выборов через общественные учреждения (земское и городское самоуправление), авторы проекта, во-первых, вынуждены были признать, что земское устройство охватывает лишь 34 губернии Европейской России (что составляло лишь треть от общего числа почти 100 губерний и областей страны. – *Р. Ц.*), а во-вторых, делали вывод, что «таким образом, для всех губерний и местностей, не имеющих земских учреждений, пришлось бы или ограничить избрание членов Думы одними городами – что не везде, так как в губерниях Привислинских учреждений городского самоуправления не имеется, что, очевидно, стояло бы

¹ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 1. Л. 40.

² Там же. Л. 40–41об.

в противоречии с целями преобразования, или же создавать особую избирательную организацию, что нарушало бы, очевидно, начало равномерности представительства местных интересов»¹. Названных аргументов хватило, чтобы отказаться от третьего из перечисленных вариантов. Реализация земской модели выборов неминуемо упиралась бы в необходимость распространения принципов земского самоуправления на окраинные территории империи со значительным (в большинстве случаев – подавляющим) нерусским населением. Очевидно, введение земского самоуправления означало бы заметный шаг по расширению прав регионов и населяющих их народов. Как известно, последовательным сторонником опоры в выборах на «уездные земства, выражавшие органическое представительство населения», выступал в ходе подготовки проектов С. Е. Крыжановский, который не смог убедить А. Г. Булыгина встать на эту точку зрения².

Четвёртый вариант формирования представительства – всеобщие и равные выборы, за которые выступало большинство общества, – принципиально не мог устроить конструкторов избирательной системы, которые были уверены, что всеобщее и равное избирательное право «не может обеспечить избрания в Государственную Думу представителей зрелых (по мнению правительства. – *Р. Ц.*) общественных сил». Противники всеобщих и равных выборов собрали вместе все возможные недостатки или потенциальные проблемы такой системы (и почти всех других систем): во-первых, вопрос об избирательных округах при числе депутатов в 500 человек и норме представительства один депутат на 250 тысяч жителей, когда «каждый избирательный округ составил бы в среднем около 38 000 кв. вёрст, а если взять одну лишь густо заселённую Европейскую Россию, всё же превысил бы в этом случае 12 000 кв. вёрст», во-вторых, технические сложности (плохие дороги, расходы, временные рамки) исключали, по мнению авторов записки, «для громадного большинства населения, особенно сельского, всякую возможность принять действительное участие в выборах, а тем более сознательно остановить свой выбор на том или ином лице», в-третьих, проблемы социокультурного характера – неграмотность, экономическое давление и возможный подкуп, а главное, традиционный аргумент власти об «отсутствии необходимого общественного развития»³, которые привели бы в Думу представителей «незрелых» и, естественно, оппозиционных политических сил.

Таким образом, составители записки подводили к тому, что в России необходимо проводить всеобщие выборы депутатов по цензовому

¹ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1 Д. 1. Л. 44об.

² Крыжановский С. Е. Воспоминания. Берлин, б. г. С. 36.

³ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 1. Л. 43–44.

принципу, полагая, что «не имеется никакого другого выхода, как обособить их избрание на началах совершенно самостоятельных»¹. Однако конструирование такой системы на сложных цензовых началах представлялось задачей ещё более технически сложной, нежели проработка других избирательных схем. В придворных кругах и после Манифеста 17 октября 1905 года активно распространялась мысль о прирождённом «крестьянском цесаризме» (её придерживались и император Николай II, и премьер Витте), в конце октября великий князь Константин Константинович записал: «С тех пор как назначен председателем Совета министров гр. Витте, вышло уже несколько правительственных сообщений, и все они написаны умно и хорошо и дышат твёрдостью. Замечается как бы некоторое успокоение – если не на окраинах, то в коренных русских городах. Мои спутники и я держимся все за самодержавное правление и питаем надежду, что если в Государственную Думу войдёт много представителей крестьянства, то возможно ещё возвращение к самодержавному образу правления, за которое, несомненно, стоит наш простой народ. Это была бы ещё неслыханная в истории контрреволюция, хочется верить, что она может осуществиться»².

При разработке правил о выборах власть целенаправленно стремилась создать привилегии для избирателей губерний и городов Центральной России (надеясь на их лояльность) и ограничить представительство национальных регионов. В приложении ко 2-й статье Положения о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 года устанавливалось общее число депутатов (412) от 51 губерний и области Европейской части Российской Империи, а примечанием к статье 1 оговаривалось, что «выборы в Думу от губерний Царства Польского, областей Уральской и Тургайской и губерний и областей Сибирских, генерал-губернаторств Степного и Туркестанского и Наместничества Кавказского, а также от кочевых инородцев производятся на основании особых правил»³. Таким образом, обозначались границы новой этнополитической карты Российской Империи. Таким решением авторы Положения о выборах от 6 августа 1905 года, с одной стороны, выделяли гетерогенные окраины, с другой стороны, всё же признавали гомогенность пространства Европейской России. Фактически конструкторы «булыгинской» Думы создавали единое избирательное правовое поле для 51 губерний и области Европейской России (более чем половина из всех имеющихся), среди которых лишь 34 так называемые «земские губернии» представляли ранее как бы общее правовое про-

¹ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 1. Л. 45–45об.

² Из дневника Константина Романова // Красный архив. 1931. Т. 1 (44). С. 141–142.

³ Положение о выборах в Государственную Думу // Государственная Дума. Узаконения 6 августа 1905 года. Б. м., 1905. С. 1.

странство с земским выборным самоуправлением¹. Среди этих «земских губерний», получивших ранее земское самоуправление, лишь около полтора десятков представляли регионы со смешанным населением – Поволжье (Казанская, Нижегородская, Пензенская, Самарская, Саратовская, Симбирская губернии), Приуралье (Вятская, Пермская, Уфимская), Левобережная Украина (Екатеринославская, Полтавская, Харьковская, Черниговская), Причерноморье (Таврическая, Херсонская, Бессарабская). Кроме русских, наиболее крупными этносами «земских губерний» Волго-Уралья, представленными в выборном самоуправлении, были татары, башкиры, чуваша, мордва, вотяки (удмурты), черемисы (мари), коми. В «земских губерниях» Левобережной Украины в самоуправлении были представлены русские, украинцы, немцы и поляки, в Причерноморских губерниях – кроме них также молдаване (особенно в Бессарабии), крымские татары и караимы (в основном в Таврической губернии), а также греки и армяне. Положения о выборах от 6 августа распространяли унифицированную модель представительства на многонациональные губернии Европейской части империи, не имевшие земства, – Белоруссию (Витебская, Гродненская, Минская, Могилёвская губернии), Правобережную Украину (Волынская, Киевская, Подольская), Прибалтику (Виленская, Ковенская, Курляндская, Лифляндская, Эстляндская), а также Астраханская, Оренбургская, Ставропольская губернии и Область войска Донского. Таким образом, унифицированное с русским и другими этносами «земских губерний» представительство в Думу было намечено для значительной части украинцев, для белорусов, латышей, литовцев, эстонцев, а также поляков, евреев и немцев западных «неземских губерний». Планировалось представительство для народов юго-востока Европейской части России – оренбургских башкир и татар и других. Нельзя не признать, что этими решениями составители Положения о выборах от 6 августа 1905 года делали заметный шаг в создании и оформлении единого политического правового избирательного поля практически для всех народов европейской части России, включая почти 15 миллионов неправославного населения: исповедующих католицизм (более 4 миллионов), протестантизм (более 3 миллионов), ислам (более 3,5 миллиона), иудаизм (более 3,75 миллиона)².

¹ Бессарабская, Владимирская, Вологодская, Воронежская, Вятская, Екатеринославская, Казанская, Калужская, Костромская, Курская, Московская, Нижегородская, Новгородская, Олонецкая, Орловская, Пензенская, Пермская, Полтавская, Псковская, Рязанская, Самарская, С.-Петербургская, Саратовская, Симбирская, Смоленская, Таврическая, Тамбовская, Тверская, Тульская, Уфимская, Харьковская, Херсонская, Черниговская, Ярославская губернии.

² Сведения о вероисповедальном составе населения губерний Европейской России см.: Большая энциклопедия. Т. XVI. СПб., 1904. Приложение II к статье «Россия», отдел «Население».

Для нерусского населения всей Российской Империи существенное значение в преддумский период имел провозглашённый в 1905 году властью комплекс мер по расширению вероисповедальных, а отчасти и национальных прав и свобод. Эти меры в самом общем виде декларировались в известном указе 12 декабря 1904 года. Наиболее значимым правительственным документом, формулировавшим основные направления и рамки преобразований в конфессиональной сфере, стали указ 17 апреля 1905 года и Положение Комитета министров «Об укреплении начал веротерпимости»¹. В их развитие в течение 1905 года были приняты и некоторые конкретные решения. Этими документами власть хотя и подтверждала доминирующую роль православной церкви, однако всё же несколько ослабляла дискриминацию приверженцев старообрядчества и неправославных вероисповеданий. Также были устранены отдельные ограничения по использованию национальных языков. Вскоре острые конфессиональные и языковые проблемы, в том числе признанные властью как подлежащие рассмотрению и законодательному разрешению, оказались сфокусированными в политических программах и платформах национальных партий и движений предвыборного периода и в думской политической полемике.

При подготовке Положения о выборах от 6 августа 1905 года закреплялись официальные или негласные политико-географические рамки административных (политических и социокультурных) пространств, создавалась новая этнополитическая география империи. Так, его составители расширили традиционное прочтение губерний Европейской России (довели общий счёт до 51 губернии) за счёт Ставропольской губернии, которая «изымалась» из числа кавказских губерний. Данное решение, очевидно, было продолжением логики административного отделения в 1898 году Ставропольской губернии и указа о восстановлении кавказского наместничества от 26 февраля 1905 года².

Положение о выборах 6 августа 1905 года предполагало учёт ряда региональных социально-экономических особенностей. Статья 13 определяла особенности, связанные со спецификой землевладения и расселения в двух окраинных губерниях. Например, в Архангельской губернии, в которой доля частного земельного владения составляла в 1905 году всего 0,09 процента общей земельной площади губернии (самый малый показатель частновладельческих земель в Европейской России)³, было решено

¹ Законодательные акты переходного времени... С. 47–60.

² Там же. С. 32–34.

³ Подсчитано по сводной таблице о землевладении в России, приложенной к разделу 9 «Землевладение в России» статьи «Россия» в 4-м дополнительном полутоме Энциклопедического словаря Брокгауза и Ефрона «Пруссия – Фома. Россия» (СПб., 1907. С. XXXIV).

не образовывать съезды уездных землевладельцев, а лиц, имеющих право в них участвовать, причислить «в каждом уезде названной губернии к съезду городских избирателей»¹. В Ставропольской губернии, где было больше, чем в других регионах Европейской России, крупных селений с числом жителей от 10 тысяч до 20 тысяч (19 селений и станиц, больше было только в Кубанской области, отнесённой к Кавказскому наместничеству)², но в ряде уездов не было городских поселений, было намечено избирателей, владеющих торгово-промышленным предприятием или уплачивающих в уезде промысловый налог, причислять «к местному съезду уездных землевладельцев, который и избирает установленное расписанием... от этого съезда и съезда городских избирателей число выборщиков»³.

Особенности в проведении выборов, связанные с сословной структурой местного населения, определяла статья 18. Специальный порядок планировалось применить к выборам в казачьих регионах, три из которых (Астраханское, Донское и Оренбургское казачьи войска) помещались в Европейской России. В области Войска Донского и в Оренбургской губернии, плотно заселённых казачьим населением, намечалось образовать в каждом уезде, «кроме съезда уполномоченных от волостей, на одинаковых с ним основаниях, съезд уполномоченных от станиц». В ряде мест исторически сложившиеся границы земель казачьих войск не совпадали с административными границами губерний.

В Астраханской губернии, кроме съездов уполномоченных от волостей, должен был образовываться один общий съезд уполномоченных от станиц Астраханского казачьего войска, расположенного не только в Астраханской, но также и в Самарской и Саратовской губерниях. Этот съезд должен был проходить в Астрахани и избирать положенное число выборщиков (5 выборщиков) в Астраханское губернское избирательное собрание (все другие категории избирателей давали 45 выборщиков). Оговаривалось также, что уполномоченные от станиц казачьих войск Астраханского, Донского и Оренбургского должны избираться станичными сборами из числа станичных обществ по два от каждой станицы⁴.

При общей унификации выборной процедуры законодателями было решено применить особые правила к организации выборов в двух национальных регионах, имевших особенности на уровне волостного самоуправления, – в части Бессарабии и в остзейских губерниях. В той же 18-й статье вводилась отличная от других губерний практика выборов

¹ Законодательные акты переходного времени... С. 143.

² См.: 4-й дополнительный полутом Энциклопедического словаря Брокгауза и Ефрона «Пруссия – Фома. Россия» (СПб., 1907. С. VI).

³ Законодательные акты переходного времени... С. 143.

⁴ Там же. С. 144–145, 159.

в Измаильском уезде Бессарабской губернии, где вместо съезда уполномоченных от волостей образовывался съезд от сельских общин, по одному от каждой общины. Местные особенности состояли здесь также в том, что эти уполномоченные в каждой общине должны были избираться общим собранием владельцев надельной земли, созываемым под руководством примара общины. А в балтийских губерниях – Курляндской, Лифляндской и Эстляндской – уполномоченные от волостей должны были избираться на общем волостном сходе из числа входящих в его состав¹. Эти особенности выборов в Измаильском уезде Бессарабской губернии и в трёх балтийских губерниях (Лифляндской, Курляндской и Эстляндской) разъяснялись также в утверждённых Николаем II Правилах о применении и введении в действие учреждения Государственной Думы и Положения о выборах в Государственную Думу². Таким образом, даже в организации выборов в губерниях и областях Европейской России проявлялась некоторая региональная специфика.

Почти одновременно с разработкой и принятием Положения о выборах в Государственную Думу применительно к 51 губернии и области Европейской России началась работа по составлению особых положений о выборах в окраинных регионах. Именно эти отдельные положения отражали в наибольшей мере регионально-национальную специфику империи. Национальные, конфессиональные и региональные особенности отразились в ходе обсуждения и хронологии принятия в течение девяти месяцев 1905–1906 годов десяти отдельных законодательных документов о проведении выборов по Санкт-Петербургу и 9 окраинным регионам страны. В традиционной трактовке в России выделялось четыре макрорегиона – Польша (Привислинский край), Кавказ, Сибирь и Средняя Азия, однако к концу XIX века в рамках некоторых из них были региональные административно-территориальные единицы – генерал-губернаторства и наместничества, объединявшие по несколько губерний или областей. Поэтому уже в Положении о выборах от 6 августа 1905 года было названо несколько административных групп территорий, в которых выборы будут проводиться на основе особых правил: а) губернии Царства Польского, б) области Уральская и Тургайская, в) губернии и области Сибирского, Степного и Туркестанского генерал-губернаторств, г) Кавказское наместничество, а также д) поселения кочевых инородцев, чьи земли, как и земли казачьих войск, могли принадлежать к разным административно-территориальным единицам. В последующий непродолжительный период количество таких отдельных регионов с особыми условиями выборов возросло, появились новые, ранее не обозначенные отдельно территории.

¹ Законодательные акты переходного времени... С. 145.

² Там же. С. 201, 207–208.

Последовательность рассмотрения вопросов этнорегионального представительства и их значение для конструирования думского представительства отразила хронология принятия региональных избирательных правил: 11 октября 1905 года – Указ о применении Положения о выборах в Государственную Думу к губерниям Царства Польского; 20 октября – Указ о применении Положения о выборах в Государственную Думу к губерниям Тобольской, Томской, Иркутской и Енисейской; 2 февраля 1906 года – Указ об утверждении правил о применении к губерниям и областям Кавказского края Положения о выборах в Государственную Думу и дополнительных к нему узаконений; 22 февраля – Указ об утверждении правил о применении к областям Акмолинской, Семипалатинской, Уральской и Тургайской Положения о выборах в Государственную Думу и дополнительных к нему узаконений; 25 марта – Указ об утверждении правил о производстве выборов в Государственную Думу в местностях, занимаемых кочевыми инородцами Астраханской и Ставропольской губерний; и наконец, 22 апреля 1906 года, за пять дней до открытия Думы, появляются ещё четыре указа: Указ об утверждении правил о применении к областям Амурской, Приморской и Забайкальской Положения о выборах в Государственную Думу и дополнительных к нему узаконений; Указ об утверждении правил о применении к Якутской области Положения о выборах в Государственную Думу и дополнительных к нему узаконений; Указ об утверждении правил о применении Положения о выборах в Государственную Думу и дополнительных к нему узаконений к областям Семиреченской, Закаспийской, Самаркандской, Сыр-Дарьинской и Ферганской; а также Указ об утверждении правил о порядке избрания члена Государственной Думы от православного населения Люблинской и Седлецкой губерний. В этом же ряду правительственных решений, в немалой мере изменявших принципы формирования Думы, следует также упомянуть Указ Сенату от 11 декабря 1905 года об изменении Положения о выборах в Государственную Думу и изданных в дополнение к нему узаконений. 7 марта 1906 года был принят также указ об изменении числа выборщиков от Санкт-Петербургского уезда в Санкт-Петербургском губернском избирательном собрании для выбора членов Государственной Думы и о дополнении приложения к статье 38 Высочайше утверждённого 6 августа 1905 года Положения о выборах в Государственную Думу.

После принятия 6 августа 1905 года булыгинского Положения о выборах в Государственную Думу довольно интенсивная работа по конструированию региональных выборных правил сконцентрировалась в Особом совещании для рассмотрения дополнительных к узаконениям о Государственной Думе правил под председательством графа Д. М. Сольского, которое было создано 6 августа 1905 года и закончило работу в середине апреля 1906 года.

Проекты правил применения закона о выборах к окраинам империи обычно составлялись С. Е. Крыжановским при участии В. С. Налбандова, в то время чиновника Главного управления по делам местного хозяйства МВД, а затем обсуждались в Особом совещании¹.

В период обсуждения совещанием региональных правил Министерство внутренних дел пыталось ещё более усилить «имперскость» избирательно-го закона, урезать права национальных регионов, создать привилегии для русских выборщиков на окраинах. П. Н. Дурново писал 25 марта 1906 года Д. М. Сольскому: «Заявления проживающих на окраинах русских людей, которые поступают за последнее время в столь значительных количествах... свидетельствуют с несомненностью о существенном пробеле всей нашей системы выборов в Государственную Думу. Пробел этот заключается в том, что система выборов не обеспечивает в той мере, в какой бы следовало, подобающего места в Думе представительству великорусского племени, трудами которого создана империя»². Параллельно с работой над локальными правилами о выборах правительство дорабатывает избирательный закон (11 декабря 1905 года), пересматривает учреждения Думы и Государственного Совета (20 февраля и 24 апреля 1906 года) и редактирует Основные государственные законы (23 апреля 1906 года), что свидетельствует не только о хроническом запаздывании законотворческого процесса, но и о вынужденных манёврах правительства с целью формирования наиболее лояльного состава Первой Государственной Думы.

Важнейшим вопросом политической географии думских выборов стал вопрос об избирательных округах, об их территории и плотности заселения, об этноконфессиональном и социальном составе населения этих округов. Именно посредством моделирования избирательных округов и норм их представительства этническое и конфессиональное представительство трансформировалось в региональное представительство и наоборот. В Записке к проекту Положения 6 августа 1905 года был выделен специальный раздел – «Число членов Государственной Думы и распределение их по местностям империи». Здесь также боролись две установки: первая – на унификацию имперского избирательного пространства и единообразия представительства от всех регионов и вторая – на выделение отдельных региональных избирательных пространств и определение специальных представительных норм для некоторых регионов, населяющих их народы и соответствующих конфессий. При конструировании «булыгинской» Думы и думского избирательного закона была намечена средняя норма представительства – 1 депутат должен был представлять 250 тысяч человек, которую, посоветовавшись, решили применять только

¹ Крыжановский С. Е. Указ. соч. С. 49.

² ОР РНБ. Ф. 781. Д. 232. Л. 1–10б.

к губерниям Европейской России, повысив норму для окраинных губерний до 350 тысяч. Предполагалось распределение числа депутатов между центральными губерниями, управляемыми по общему учреждению, и окраинными территориями пропорционально уплачиваемым налогам, а внутри этих групп – в пропорции к числу населения. При выборах в Первую Думу эта общая раскладка сохранилась и даже усилилась после выхода местных правил о применении Положения о выборах. Завышение представительства от русских по составу губерний Центральной России разъяснялось «государственным значением коренных русских губерний в общем строе империи»¹. Объяснительная записка Министерства внутренних дел аргументировала также завышение представительства крупных по территории, но сравнительно малонаселённых русских северных губерний (Архангельская, Вологодская, Олонецкая) указанием на то, что в ином случае «разносторонние местные интересы... не найдут себе достаточного выражения»². На Кавказе были созданы крупные многонациональные избирательные округа, включавшие в себя по несколько административных единиц (Батумская область и Сухумский округ, Дагестанская область и Закатальский округ, Кубанская область и Черноморская губерния), в которых, конечно же, невозможно было адекватно отразить разносторонние местные интересы. «Подобное образование особых избирательных округов, пределы которых не совпадали бы с границами отдельных административных территорий, – отмечалось при обсуждении, – могло бы в значительной степени изменить как распределение выборщиков, так и взаимное соотношение различных групп избирателей, среди которых преобладающее значение должны получить лица, принадлежащие к более состоятельным классам населения и потому заинтересованные в охране порядка»³. Безусловное предпочтение в кавказских округах было отдано казачьему населению: в Терской области (где инородцев и иногородних крестьян было в четыре раза больше, чем казаков) они избирали столько же выборщиков (15), сколько уполномоченные от сельских сходов, и за ними было закреплено одно из трёх депутатских мест⁴. В округе, объединившем Кубанскую область и Черноморскую губернию, казаки составили около 40 процентов населения, и им было предоставлено 45 мест выборщиков (тогда как от съезда уполномоченных от сельских сходов инородцев и крестьян-неказаков определено 14 мест), а фиксированная квота казачьих мест в Думу составила 3 (из 6 от всего округа)⁵.

¹ Материалы по учреждению Государственной Думы. Б. м., 1905. С. 127.

² Там же. С. 126.

³ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 11. Л. 86.

⁴ Законодательные акты переходного времени... 1907. С. 340–341.

⁵ Там же. С. 339–340.

Особое значение для полного представительства народов и регионов империи имел подробно обсуждавшийся в Особом совещании вопрос об избирательных правах такого крупного многонационального региона империи, как Средняя Азия с населением более 5 миллионов человек. Вариант полного лишения населения Средней Азии представительства по причине его неготовности к законодательной работе был признан «в политическом отношении небезопасным», совместные выборы, по мнению большинства членов Особого совещания, привели бы «фактически к полному устранению русского элемента в крае от избрания в Государственную Думу», поскольку ни один «инородец», избранный от Туркестана, не будет содействовать проведению там «русской государственной (колониальной) политики»; решено было «для охраны русских интересов в Средней Азии и тесного единения края с империей» предоставить из общего числа 13 мест: 6 мест – городскому оседлому русскому населению (5 процентов населения), 1 место – семиреченским казакам (0,6 процента населения) и 6 мест – инородцам, составлявшим 94,4 процента населения этих областей¹.

Таким образом, по нашим подсчётам, проведённым на основе Положения о выборах в Государственную Думу и региональных правил о применении Положения о выборах, а также сведений Первой всеобщей переписи населения Российской Империи 1897 года, среднее по всей империи количество населения на одного депутата Первой и Второй Дум составляло 239,8 тысячи человек, в то время как по губерниям России – 227,8 тысячи, по Польше – 254,1 тысячи, по Сибири и Дальнему Востоку – 274,2 тысячи, по Кавказу – 290,2 тысячи, а по Казахстану и Средней Азии – 336,8 тысячи человек, крайние показатели отличались друг от друга почти в 6,5 раза (Олонекская губерния – 121,3 тысячи и Ферганская область – 786,1 тысячи человек).

Ещё более заметными оказывались различия в нормах представительства по городам империи. Сначала для отдельного представительства были выделены города-стотысячники, которых тогда было 19. Однако 13 из них (Баку, Варшава, Вильна, Екатеринослав, Казань, Киев, Кишинёв, Лодзь, Одесса, Рига, Ташкент, Тифлис, Харьков) оказались городами со значительным нерусским, нередко неправославным населением. Поэтому составители избирательного закона решили расширить это число до 26 и «включить в этот список некоторые чисто русские города, близко подходящие по численности к помещённым в списке»². Так, отдельное представительство получили Воронеж (80,6 тысячи человек), Курск (75,7 тысячи), Нижний Новгород (90 тысяч), Орёл (69,7 тысячи), Самара (90 тысяч), Ярославль (71,6 тысячи), а также единственный из сибирских городов Иркутск (центр

¹ Сидельников С. М. Образование и деятельность Первой Государственной Думы. М., 1962. С. 81–82.

² Материалы по учреждению Государственной Думы. Б. м., 1905. С. 30.

генерал-губернаторства с населением 51 тысяча жителей), оказалось, что крайние показатели по городскому представительству отличались друг от друга почти в 8 раз (Одесса – 403, 8 тысячи и Иркутск – 51 тысяча).

В связи с обсуждением и опубликованием в Положении о выборах норм представительства от губерний и областей лично императору и в правительство поступали письма, телеграммы и записки с предложениями об изменении норм представительства, отразившие национально-региональные проблемы и этноконфессиональные интересы населения империи. Впервые появилась возможность легальной презентации политических интересов народов, выразителями которых становятся общественно-политические организации и представители новых национальных политических элит. Ряд обращений представляли собой приговоры сельских общин и их уездных или даже губернских (и областных) съездов, принимавшиеся в связи с началом выборной кампании. Их можно рассматривать в контексте развернувшегося в 1905–1906 годах «наказного» движения. Главная цель такого рода обращений – усиление национального (а следовательно, конфессионального и регионального) представительства в Думе. Несколько петиций пришли из губерний Европейской России. 19 февраля 1906 года было отправлено письмо «доверенного от Башкирского народа Оренбургской губернии, Орского уезда, 4-й Усертанской волости, деревни Хайбуллиной Фифтахитдина Биккулова», предлагавшего разделить избирателей по национальному признаку для «предоставления башкирскому народу права избирать в Государственную Думу своих представителей особо от русского крестьянского населения в Башкирии, пропорционально числу душ»¹. Зыряне (коми) Усть-Сысольского уезда Вологодской губернии внесли предложение от имени 120 000 зырян избирать прямо одного зырянина в уездном собрании². Особой национальной общностью со своими специфическими интересами воспринимали себя поволжские немцы, которые в письме за 364 подписями предлагали создать особую избирательную немецкую единицу в Саратовской губернии (Камышинский, Саратовский и Аткарский уезды)³. Звучали даже предложения о переустройстве самой избирательной системы по национальному признаку. С таким предложением разделить каждую курию избирателей по национальностям, «предоставляя каждой народности пропорционального ей числа выборщиков», выступил Минский комитет «Союза 17 октября»⁴ (нужно отметить, что подобная избирательная новация шла дальше программы партии «Союз 17 октября», утверждённой Всероссийским съездом 8 февраля 1906 года).

¹ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 10. Л. 243об.

² Там же. Л. 270–271.

³ Там же. Л. 272–277.

⁴ Там же. Л. 282–282об.

Ряд заявлений поступил от населения «азиатских национальных окраин» (для которых действовали особые правила), причём активность здесь проявляли не только представители «окраинных инородцев», но и группы русского (православного) населения, озабоченные получением отдельных депутатских мест в Думе. Представитель инородческого населения Якутской области Василий Никифоров в телеграмме С. Ю. Витте сообщал об обсуждении вопроса о введении земства и о порядке выборов в Думу и просил ввиду «разбросанности населения на громадной территории» дать указание местной администрации о «необходимости приступить немедленно к выборам»¹.

В 1906 году делегация бурят во главе с верховным ламой (бандидохамболамой) А. Доржиевым приезжала в Петербург, чтобы просить у С. Ю. Витте и П. Н. Дурново два гарантированных депутатских места в Думе для бурят².

«Киргиз-кайсацкое» население Уральской и Тургайской областей выступило за расширение своего представительства (избирать членов Думы прямым голосованием по областям, не применять к киргизам имущественного ценза, дать возможность султанам выбирать своего депутата от каждой области, а для образованной элиты выставлять свои кандидатуры вне прописки)³. Уполномоченные киргизского (казахского) населения Семипалатинской области отправили телеграмму, указывая, что в этой области избирается 1 депутат от 135 (135 тысяч. – *Р. Ц.*) казаков и 1 депутат от 800 тысяч киргизов, поэтому «киргизы, глубоко привыкшие верить в справедливость белого царя», просят изменить норму представительства до 200 тысяч на одного депутата⁴. (Здесь проявилась традиция обращения к имперской власти с использованием стилистики архаической политической лексики.) По Правилам о выборах от Акмолинской, Семипалатинской, Уральской и Тургайской областей из общего числа 10 депутатов Думы 4 депутатов могли выбирать «инородцы» (только кочевая часть которых составляла 70 процентов всего населения указанных областей), тогда как остальных 6 депутатов выбирали: двух – казаки (одного – уральские и одного – от объединённого казахского округа в составе Акмолинской и Семипалатинской областей и Томской губернии) и четырёх – городское и сельское русское население⁵.

В двух восточных губерниях Царства Польского – Люблинской и Седлецкой, – часть населения которого составляло православное украинское меньшинство, возник так называемый Холмский казус. Холмский и Люб-

¹ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 12. Л. 111.

² Там же. Ф. 1276. Оп. 1. Д. 110. Л. 6.

³ Там же. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 14. Л. 18–19.

⁴ Там же. Д. 10. Л. 250–251.

⁵ Сидельников С. М. Указ соч. С. 82.

линский православный епископ Евлогий уже после того, как депутатами от этих губерний были избраны исключительно поляки, обратился за поддержкой к обер-прокурору Синода К. П. Победоносцеву, добиваясь, чтобы «русскому населению Холмщины и Подляшья выбрать, отдельно от поляков и евреев Царства Польского, своего русского депутата в Государственную Думу»¹.

В марте 1906 года, в то время когда в Центральной России уже завершаются выборы, приходы русских тифлиских церквей и местное «патриотическое общество» (по заявлению авторов – более 20 тысяч человек) и столько же православных айсоров в своем письме «просят даровать русскому населению Закавказья право избирать, совместно с айсорами из своей среды, в отдельных от других национальностей собраниях двух членов в Государственную Думу»².

Подробную записку с аргументацией об увеличении представительства от польских губерний передал через товарища министра внутренних дел Д. Ф. Трепова один из лидеров польской Партии реальной политики граф З. Велепольский. Сравнивая нормы представительства от русских губерний (250 тысяч человек на одного депутата) с нормами от окраинных губерний (350 тысяч человек), Велепольский полагал, что необходимо пересмотреть численность представительства для Польши, а в качестве аргумента приводил расчёты средней суммы уплаты налогов на одного жителя, поскольку «губернии Царства Польского несут государственные повинности наравне с самыми отягощёнными в этом отношении областями империи», но «смешиваются для общих выводов в одно целое с несущими гораздо меньшие тягости Кавказом, Закавказьем и среднеазиатскими владениями»³. Эти предложения были подкреплены просьбами от представителей варшавского городского самоуправления и предпринимательства об увеличении депутатской квоты от Варшавы⁴.

Встречные претензии содержала переданная в Особое совещание «Челобитная царю от депутации окраинных губерний» «русских людей Привислинского, Северо-Западного и Прибалтийского края», за подписями Василия Курчинского, Александра Касьмина, Ивана Высоцкого, Фёдора Фидлера и Густава Шмида, где высказывалось опасение, что «русское население, живущее среди других иноплеменных групп, может оказаться совершенно без представителей в Думе»⁵. Как бы полемизируя со сторонниками расширения представительства польских губерний, авторы пись-

¹ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 8. Л. 53об.

² Там же. Д. 10. Л. 265.

³ Там же. Л. 47–47об.

⁴ Там же. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 10. Л. 166–169.

⁵ Там же. Л. 262.

ма формулировали: «...ужасающий факт, что в экономическом отношении польский край давно уже живёт за счёт всё более и более оскудевающего русского центра», отталкиваясь от этого утверждения, составители записки заявляли об угрозе получения поляками 25 процентов мест в Думе¹. Составители письма приводили свои подсчёты национального состава и утверждали, что «в Минской губернии, где население – 80 процентов русских, 15 процентов евреев, 3 процента поляков, 2 процента прочих, из всего числа 9 членов в Государственную Думу могут попасть 8 поляков и разве лишь 1 русский, а именно из крестьян», в Прибалтике «из-за ценовых преимуществ немцев, составляющих лишь 7 процентов населения, и численного преобладания эстов (35 процентов) и латышей (около 50 процентов) русские, составляющие 5,5 процента населения края, также могут не иметь ни одного своего представителя в Думе», и из «12 миллионов русского населения всего Северо-Западного края в Государственной Думе может не оказаться ни одного представителя», «точно так же и в Царстве Польском около 450 000 русских людей (не считая даже русского населения Холмской Руси) не могут рассчитывать на избрание хотя бы одного члена в Государственную Думу»². Авторы записки настаивали на том, что интересы русских ущемлены по сравнению с интересами других народов и, приводя список «привилегированных», по их мнению, этносов, заявляли: «Является естественным желанием для русских людей пользоваться у себя дома, в своей родной стране, отнюдь не бóльшими, только лишь не меньшими правами в сравнении, например, с калмыками, бурятами, казанскими татарами и прочими своими иноплеменными согражданами»³. Записка завершалась требованием издать «в целях восстановления прав русских граждан» царский указ, где были бы реализованы следующие предложения: 1) в Привислинских губерниях сверх общего числа определённых для Царства Польского и Холмской Руси избрать ещё двух членов Государственной Думы; 2) в губерниях Северо-Запада – дополнительно по одному русскому члену Думы от каждой губернии; 3) в Прибалтийском крае – так же; 4) в Прибалтийском крае предоставить русским представителям право участвовать с решающим голосом в совещании при Временном Прибалтийском генерал-губернаторе; 5) предоставить русскому населению Польши, Северо-Западного и Прибалтийского краёв право иметь необходимое число русских представителей и в Государственном Совете⁴. Ясно, что реализация подобной схемы выборов увеличивала бы нормативную численность депутатов более чем на десять человек и означала бы

¹ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 10. Л. 262об.

² Там же. Л. 262–262об.

³ Там же. Л. 263об.

⁴ Там же. Л. 263.

принципиальное изменение самой модели Думы и Госсовета. «Челобитная» была единственным ходатайством, получившим визу императора: «Можно рассмотреть в Совещании под председательством графа Сольского»¹. После обсуждения в тексте мемории совещания 10 марта 1906 года отмечалось, что, «без сомнения, весьма желательно было бы устранить такое обидное для русского самосознания и с политической точки зрения невыгодное положение вещей», но 1) уже поздно, 2) нет уверенности, что пройдут люди, «поддерживающие русскую идею»². 28 марта 1906 года в Особое совещание поступило представление о дополнении избирательных правил министра внутренних дел П. Н. Дурново, который называл «вопрос о представительстве в Думе интересов русского населения окраин империи чрезвычайно важным» и считал не подлежащим сомнению, «что ни одно место члена Государственной Думы от Варшавы не будет занято лицом русского происхождения», а потому предлагал добавить ещё одно место от Варшавы, упоминая, что тогда, как и просили представители варшавских организаций, на 779 000 населения будет как раз 3 депутата из расчёта 250 000 на одного члена Думы, а вопрос о том, кого считать «лицом русского происхождения», оставить на усмотрение варшавского генерал-губернатора³. В проекте мемории совещания 28 марта 1906 года предложения зырян, киргизов, немцев, башкир, русских и айсоров Тифлиса рекомендовалось отклонить. 8 апреля 1906 года, когда неблагоприятные для власти политические (и этнополитические) итоги выборов в губерниях Европейской России были уже известны, министр внутренних дел П. Н. Дурново направил в Особое совещание дополнительное представление об избрании отдельного депутата в Думу от русского (православного) населения Люблинской и Седлецкой губерний (Холмская Русь), которое обсуждалось также 16 апреля и было утверждено императорским указом 22 апреля 1906 года⁴. Таким образом, уже в перводумской избирательной кампании 1906 года появилось особое православное Холмское избирательное собрание и законодательно оформился Холмский казус. Так этнополитический фактор становился всё более заметным в формировании новой политической географии Российской Империи. Впоследствии этот избирательный округ составил ядро новой Холмской губернии, выделенной из Царства Польского. Инициатором внесения этого предложения стал епископ Евлогий, избранный депутатом от этого округа во Вторую и в Третью Государственные Думы.

¹ РГИА. Ф. 1544. Оп. 1. Д. 10. Л. 257–260.

² Там же. Л. 258.

³ Там же. Л. 316–316об.

⁴ Там же. Л. 371, 419–420, 437; Законодательные акты переходного времени... С. 563–565.

Общее руководство выборами взяло на себя Министерство внутренних дел, а ключевую роль в организации выборов на окраинах решено было отвести местным властям. Так, кавказскому наместнику было предоставлено, во-первых, право «определять время приступа к распоряжениям о производстве выборов в Государственную Думу в отдельных частях вверенного ему края, когда местные условия не будут тому препятствовать», во-вторых, «в Елисаветпольской и Эриванской губерниях при производстве первых выборов в Государственную Думу в случае надобности соединять селения и колонии в избирательные участки, хотя бы в иных случаях и чересполосно, а также разделять губернские избирательные собрания на отделения и определять число подлежащих избранию от каждого из них членов Думы из назначенного на губернию общего их числа»¹. При выборах от православных Люблинской и Седлецкой губерний варшавский генерал-губернатор имел право «соединять... уезды с небольшим числом православных приходов и образовывать из них соединённый избирательный съезд», а также распределять общее число выборщиков «между съездами уполномоченных в соответствии с общим количеством прихожан каждого уезда»².

Закон о выборах 3 июня 1907 года, принятый, как известно, в обход Думы, сократил число членов Думы на 82 депутата – с 524 до 442 человек – и ставил одной из своих целей резкое ограничение представительства национальных регионов. В Манифесте о роспуске Государственной Думы и об изменении порядка выборов от 3 июня 1907 года указывалось: «Созданная для укрепления Государства Российского, Государственная Дума должна быть русской и по духу. Иные народности, входившие в состав державы нашей, должны иметь в Государственной Думе представителей нужд своих, но не должны будут являться в числе, дающем им возможность быть вершителями вопросов чисто русских. В тех же окраинах государства, где население не достигло достаточного развития гражданственности, выборы в Государственную Думу должны быть временно приостановлены»³. В итоге представительство польских губерний в Третьей и Четвёртой Думах сократилось на 23 мандата (с 37 до 14), Кавказ потерял 19 из 29 депутатских мест (осталось 10), представительство Сибири и Дальнего Востока сократилось с 21 места до 14 мест, а из 23 депутатов от Средней Азии и Казахстана самодержавные законодатели оставили только 1 место для уральских казаков. Было также сокращено представительство от Вятской, Киевской, Пермской и Уфимской губерний, возможно, как в связи с тем, что

¹ Законодательные акты переходного времени... С. 329.

² Там же. С. 564–565.

³ *Калинычев Ф. И.* Государственная Дума в России. Сборник документов и материалов. М., 1957. С. 273.

они избирали оппозиционных депутатов¹, так и в связи с многонациональным составом этих губерний. Одновременно обсуждались и готовились изменения избирательного закона, который отсёк бы от выборов наиболее оппозиционный к власти электорат, в том числе на национальных окраинах. Итак, разочаровавшись в попытках получить лояльную Думу, правительство вновь применяет политику «двойного стандарта» в отношении избирательной системы. Наряду с полным лишением представительства населения Средней Азии, Казахстана, Якутии и уменьшением по закону 3 июня 1907 года более чем в три раза числа избираемых депутатов в Польше и на Кавказе и на одну треть – в Сибири правительство стало применять практику дробления съездов избирателей в многонациональных губерниях Европейской России.

На выборах в Третью и Четвёртую Думы с санкции Министерства внутренних дел делению по национальному или вероисповедальному признаку подверглись съезды избирателей. Благодаря такому принципу формирования выборщиков при выборах в Третью и Четвёртую Думы заметно усилилось лояльное правительству представительство. Для гарантированного представительства русского населения окраин были введены специальные квотируемые места от Закавказья, от Варшавы и от Виленской и Ковенской губерний. Русское население Закавказья составило отдельный округ и избирало одного депутата. Положением определялось: «К русскому населению Закавказья в отношении производства выборов в Государственную Думу причисляются лица «русского происхождения»: православные, старообрядные и лютеране. Ближайшее, в отдельных случаях, указание, кто именно должен быть причисляем к лицам русского происхождения, представляется наместнику, распоряжения коего по сему предмету признаются окончательными и обжалованию не подлежат»².

Понятие национального, видимо, не без умысла смешивалось на практике или даже подменялось конфессиональным и соответственно могло в некоторой степени тормозить национальную консолидацию и усиление национальных движений. Комплекс изменений в избирательной системе урезал нежелательное для властей инородческое представительство.

Асимметрия избирательной системы ещё более усилилась.

Третьеиюньская избирательная система оставалась неизменной вплоть до 1917 года вопреки попыткам думских национальных и оппозиционных фракций восстановить представительство окраин; фактически она демонстрировала отрицательную динамику процесса избирательного нормо-

¹ Дёмин В. А. Государственная Дума России (1906–1917): механизм функционирования. М., 1996. С. 14.

² Российское законодательство X–XX веков.: В 9 т. М., 1994. Т. 9. Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. С. 87.

творчества, политически затрудняла адекватную презентацию интересов нерусского населения, заметно препятствовала формированию у власти реальной картины сложности межнациональных отношений.

Несмотря на известные недостатки, думская избирательная система стала решающим фактором в становлении новой этнополитической географии Российской Империи. С созданием первого в российской истории выборного представительного учреждения – Государственной Думы, с развитием практики выборности и представительства, с закреплением парламентской процедуры и распространением политической культуры законодательства социально-политическая жизнь Российской Империи приобретала новые политические, этноконфессиональные и региональные измерения.

Актуальные проблемы российского парламентаризма

С. Е. НАРЫШКИН,

Председатель Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации,
доктор экономических наук

Т. Я. ХАБРИЕВА,

директор Института законодательства
и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации,
академик Российской академии наук

К новому парламентскому измерению евразийской интеграции¹

1. Демократические ценности и евразийская интеграция

В современном мире наблюдается тенденция к дальнейшей демократизации политической жизни отдельных государств и целых регионов. События последнего времени, в том числе в Северной Африке и на Ближнем Востоке, ясно показывают, что даже в таких традиционных обществах, как мусульманские, тяга к преобразованиям на основе демократических ценностей и идеалов преобладает над стремлением консервативных сил сохранить авторитарные режимы и методы правления. Успех демократических преобразований традиционно связывается с укреплением институтов представительной демократии, и прежде всего парламентов, которые воспринимаются в качестве важнейшего политического гаранта начавшихся процессов обновления. И хотя попытки перехода к демократическим формам правления не всегда бывают удачными, можно считать, что в целом парламентаризм как политическая и научная доктрина в XXI веке переживает определенный ренессанс, побуждающий к уточнению его современных форм и научных параметров.

На фоне развивающихся международных процессов глобальной демократизации и развития парламентаризма не менее впечатляюще выглядит и расширение интеграционных практик в различных регионах мира, сопровождающееся ростом интереса к использованию идеи народного представительства в целях повышения эффективности правовых механизмов

¹ Публикуется с изменениями. См.: Журнал российского права. 2012. № 8 (188).

регулирования интеграции. Нельзя не согласиться с тем, что «наиболее полно роль народного представительства проявляется в деятельности парламентов»¹. Это, бесспорно, можно расценивать как новый тренд в мировой политике, свидетельствующий о многообразии форм парламентской демократии в современных условиях мирового развития и о расширении использования института парламентаризма для целей укрепления межгосударственного сотрудничества.

На постсоветском пространстве, геополитические характеристики которого сегодня определяются пределами Содружества Независимых Государств (СНГ), особенно активно процесс экономической интеграции развивается в рамках Евразийского экономического сообщества (ЕврАзЭС). После подписания тремя участниками ЕврАзЭС (Республика Беларусь, Республика Казахстан и Российская Федерация) в 2007 году договора о создании Комиссии Таможенного союза заметно активизировалась работа по формированию единого таможенного пространства (уже в 2010 году реально заработал Таможенный союз). С 1 января 2012 года функционирует Единое экономическое пространство, а не позднее 1 января 2015 года планируется создание Евразийского экономического союза. Таким образом, налицо динамизм интеграционного процесса, основанного на идее ускоренной интеграции авангарда ЕврАзЭС.

Одной из важнейших составляющих ускорения объединительного процесса является нахождение оптимального сочетания различных средств интеграции: правовых, организационных, экономических и так далее². Повышение уровня решаемых задач, то есть переход от сравнительно несложных в структурном отношении интеграционных моделей (зоны свободной торговли, Таможенный союз) к принятию более комплексных по содержанию моделей (Единое экономическое пространство, экономический союз), с неизбежностью потребует усиления организационно-правовой составляющей экономической интеграции, в том числе создания нового органа парламентского типа. Это объясняется тем, что парламенты воплощают в себе целый ряд важнейших характеристик, позволяющих им влиять не только на качество управления социальными процессами, но и на общественное мнение и гражданское общество, помогая находить взаимоприемлемые решения острых политических, экономических и социальных проблем. Парламенты межгосударственных объединений выступают символом обеспе-

¹ Садовникова Г. Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М., 2008. С. 26.

² К этому побуждают и процессы глобализации (См.: Нарышкин С. Е. Вступительное слово // Государство в меняющемся мире: Материалы VI Международной школы-практикума молодых учёных-юристов (Москва, 26–28 мая 2011 г.) / Отв. ред. В. И. Лафитский. М., 2012. С. 46–47.

чения качества правовых механизмов регулирования интеграционных процессов (законодательствование – это традиционная функция парламента). В то же время они обладают и метаправовыми характеристиками – представительство интересов народов объединившихся государств, усиление демократического характера и транспарентности принятия решений, адаптации межгосударственных организаций к потребностям не только политических и экономических элит государств-членов, но и самых широких кругов населения и так далее. Иными словами, укрепление парламентской составляющей интеграционного процесса является стратегическим направлением развития интеграции.

В условиях динамично развивающегося евразийского интеграционно-го процесса Государственная Дума проявила инициативу разработки совместно с представителями парламентов государств – членов Таможенного союза «дорожной карты», предусматривающей создание Евразийской межпарламентской ассамблеи. В силу указанных выше причин встанет вопрос и о создании полноценного межгосударственного парламентского института сначала Евразийского экономического союза, а впоследствии и Евразийского союза. Успешное решение поставленной задачи к обозначенному самими участниками сроку (к началу 2013 года) предполагает серьёзную научную проработку основных элементов концепции евразийского парламентского органа и возможных юридических последствий его полноценного функционирования для самого Евразийского союза и правовых систем государств-членов. Предварительным условием решения подобной масштабной задачи должно быть исследование истории и современного состояния международного парламентаризма и типологизация моделей международных парламентских органов, что позволит не только обобщить накопленный в этой сфере международного сотрудничества опыт, но и послужит доктринальной основой для разработки предложений о его инкорпорации в практику деятельности Евразийского союза.

2. К истории международного парламентаризма

Международный парламент – это одна из ключевых политико-правовых идей европейской цивилизации. На протяжении длительного времени в политико-правовой мысли Европы идея международного объединения очень часто ассоциировалась с необходимостью создать общее собрание, ассамблею европейских государств, которая смогла бы решать общеевропейские дела¹. Подобные проекты отражали складывавшиеся в тот период

¹ См.: *Клепацкий З. М.* Западноевропейские международные организации. М., 1973. С. 456–457; *Кузьмин Э. Л.* Мировое государство: иллюзии или реальность? М., 1969. С. 150–151; *Семёнов В. С.* Вооружённые силы ООН. М., 1976. С. 10–28.

представления о равенстве участников сложившейся системы отношений европейских государств, которые получили международно-правовое закрепление в документах Вестфальского мира 1647 года. Чаще всего авторы идей «вечного мира» и обеспечивающего его «общего собрания европейских держав» ставили задачу нахождения решений актуальных на тот период международных проблем – мирного урегулирования межгосударственных споров, прекращения вооружённых конфликтов и так далее. Демократический потенциал подобных предложений не выходил за пределы сложившегося в то время международного правопорядка, направленного в лучшем случае на обеспечение суверенного равенства государств-участников (или наиболее мощных европейских держав того времени), а в более реалистичных проектах речь шла о сохранении сложившегося равновесия между различными европейскими державами, которое иногда основывалось на фактическом признании неравенства крупных и малых держав. Таким образом, подобные «парламентские организации» скорее всего можно признать проявлением некоего инстинкта коллективного подхода к решению международных проблем.

После победы в европейских странах буржуазно-демократических революций и появления парламентов как органов народного представительства и законотворчества актуальной задачей стало разграничение полномочий между ними и исполнительной властью. Обращает на себя внимание тот факт, что на первых порах национальные парламенты не имели компетенции осуществлять контроль за международными отношениями своих государств, признавая внешнюю политику прерогативой исполнительной власти.

В дальнейшем, с возникновением в середине XIX века первых международных организаций (так называемых административных союзов), в их структуре появились органы, которые получили наименование ассамблей или конференций. Они состояли из представителей всех государств – членов административных союзов и имели статус высших органов международной организации. Однако, невзирая на их название, эти органы нельзя было отнести к парламентским, поскольку в них участвовали представители соответствующих ведомств государств-членов (делегации министерств связи, здравоохранения и так далее), то есть они носили межправительственный, а не межпарламентский характер.

Появление действительно первого в истории международного межпарламентского органа относится к середине XX века, когда в Совете Европы, первоначально региональной межправительственной организации западноевропейских государств, а ныне практически общеевропейской региональной организации, была учреждена в качестве основного органа Консультативная ассамблея (ныне Парламентская ассамблея Совета Евро-

пы – ПАСЕ). Она включала в свой состав лиц, избранных парламентами государств – членов Совета Европы или назначенных из числа их членов. Впоследствии Консультативная ассамблея Совета Европы послужила моделью для формирования органов межпарламентского сотрудничества в других западноевропейских международных организациях. Так, в Европейских сообществах была создана Парламентская ассамблея¹. В Бенилюксе в 1955 году был учреждён Консультативный парламентский союз, а в Западноевропейском союзе также была создана Парламентская ассамблея. Международная организация скандинавских государств – Северный совет – состоит частично из членов, избираемых от национальных парламентов (87 членов), и частично из представителей правительств (около 80 членов). Высказано мнение, что, несмотря на свою оригинальную структуру, Северный совет также формировался под влиянием Консультативной ассамблеи Совета Европы². Таким же образом подобные органы (состоящие из депутатов национальных парламентов) были созданы в НАТО и Европейской зоне свободной торговли (ЕАСТ).

Таким образом, формирование межпарламентских органов региональных организаций в Европе во второй половине XX века было обусловлено тенденцией к повышению роли парламентов в международных отношениях, которая стала проявляться с конца XIX века, а после окончания Второй мировой войны межпарламентские отношения эволюционировали в сторону расширения через вовлечение всё новых участников и увеличение разнообразия форм взаимодействия³.

Более того, из чисто европейского явления межпарламентское взаимодействие постепенно перерастает в универсальное, становится инструментом международного сотрудничества и в других регионах мира (Латинская Америка, Азия, Африка). Межпарламентские связи получают институциональное воплощение как в том, что в рамках региональных межправительственных организаций создаются специальные органы межпарламентского взаимодействия, так и в том, что в отдельных регионах складываются международные межпарламентские организации. Начало таким организациям было положено ещё в 1889 году на первой Межпарламентской конференции по международному арбитражу в Париже⁴. Позднее, в 1894 году, был сформирован Межпарламентский союз, который на постоянной основе

¹ В 1951 году – в Европейском объединении угля и стали, в 1957 году – в ЕЭС и Евратоме.

² См.: *Shermers H. C., Blocker N. M. International Institutional Law. Unity through Diversity.* Boston; Leyden, 2003. P. 404.

³ См.: Парламентское право России: учеб. пособие / Под ред. Т. Я. Хабриевой. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2003. С. 358.

⁴ См.: Там же. С. 363.

обеспечивал сотрудничество национальных парламентов в форме международной межпарламентской организации. Указанные события значительно обогатили картину международного парламентаризма на современном этапе мирового развития.

3. Современные тенденции развития международного парламентаризма

Включение в структуру международных организаций органов межпарламентского сотрудничества – характерная черта современной политической картины мира. Так, в 1979 году в рамках Картахенского соглашения (Андского пакта) был учреждён Андский парламент, в 1987 году странами – участницами Договора о Центральноамериканском общем рынке (ЦАОР) создан Центральноамериканский парламент. В 1987 году был заключён договор о Латиноамериканском парламенте, который фактически действовал ещё с 1964 года.

В последнее десятилетие XX века в структуре новых региональных межправительственных организаций стали создаваться парламентские органы, что повлекло за собой увеличение их количества. Например, в 1991 году была учреждена Парламентская ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ)¹. В 1992 году в Содружестве Независимых Государств (СНГ) была учреждена Межпарламентская Ассамблея СНГ, в 1993 году создана Парламентская ассамблея Черноморского экономического сотрудничества. В том же 1993 году была создана Парламентская ассамблея Экономического сообщества западноафриканских государств (ЭКОВАС), а с 1996 года в Южноафриканском сообществе по развитию (САКД) действует специальный орган – Парламентский форум. Наконец, в 2000 году учреждён Панафриканский парламент. В 1995 году Парламентскую комиссию учредила другая интеграционная субрегиональная международная организация Латинской Америки – Общий рынок стран южного конуса (Меркосур). Создание в конце 90-х годов XX века – начале XXI века субрегиональных организаций на просторах СНГ привело соответственно к формированию в их структурах парламентских органов (Межпарламентская Ассамблея ЕврАзЭС, Парламентская Ассамблея ОДКБ, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России).

Можно заключить, что, появившись как плод исключительно европейской цивилизации, парламентские органы стали характерным явлением и для региональных межправительственных организаций практически всех регионов мира, в том числе они стали неотъемлемым атрибутом регио-

¹ Такое наименование организация стала носить с 1994 года, до этого – Совещание по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ).

нальных межправительственных интеграционных организаций. Широкое распространение парламентских органов в международных организациях вовсе не является свидетельством того, что они занимают одинаковое место в организационно-правовом механизме соответствующих региональных организаций. Если принять за основу порядок формирования состава парламентских органов, исключив иные критерии, то все парламентские органы можно разделить на две группы. К *первой группе* относятся парламентские органы, состав национальных делегаций которых формируется каждым государством-членом самостоятельно в порядке, установленном учредительным договором или актом международной организации, специально регулирующим правовой статус этого органа. Ко *второй группе* – парламентские органы, формируемые непосредственно населением государств-членов путём прямого тайного голосования. В этом случае на государствах – членах международной организации лежит обязанность оказывать содействие в проведении таких выборов на своей территории.

Очевидно, что парламентские органы, относящиеся к первой группе, формируются на основе принципа уважения государственного суверенитета и они, строго говоря, являются органами, подконтрольными национальным парламентам. Соответственно, более точной дефиницией таких органов будет определение их как *органов межпарламентского типа* (или *межпарламентского сотрудничества*) *международных организаций*. Органы второй группы формируются в международных интеграционных организациях. Наиболее характерным примером является Парламент Европейского Союза (ЕС), который ведёт свое происхождение от Ассамблеи Европейского объединения угля и стали (ЕОУС). Органы подобного типа условно могут быть названы *наднациональными* (или *надгосударственными*) *парламентами*¹.

Для более полного понимания основных юридических характеристик наднациональных парламентов целесообразно рассмотреть их на примере Европейского парламента ЕС. Следует заметить, что правовой статус и характер этого органа не оставался неизменным на протяжении развития интеграционного процесса. Первоначально по своему составу Ассамблея ЕОУС, начавшая работать в 1952 году, была скорее межпарламентским органом (органом сотрудничества парламентов государств-членов), поскольку включала представителей парламентов государств – членов ЕОУС. В то же время учредительный договор ЕОУС предусматривал возможность вы-

¹ В литературе сделана попытка определить Парламент ЕС как надгосударственный представительный орган, осуществляющий законодательную власть Европейского Союза совместно с Советом при ведущей роли последнего (См.: Право Европейского Союза: учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 285).

боров делегатов Ассамблеи путем всеобщего и прямого голосования в соответствии с процедурой, устанавливаемой каждым государством-членом (на практике это положение не применялось).

Тем не менее Парижский договор об учреждении ЕОУС 1951 года устанавливал, что ассамблея состоит из представителей народов государств, объединившихся в сообщество. Эта формула отражала теоретический подход к стратегии интеграции, которая предполагала включение всех заинтересованных в ней социальных сил, рассчитывающих на получение благ от результатов интеграции (правительства государств-членов, предпринимательский сектор, потребительский сектор, народы государств-членов), соответственно интересы каждого социального слоя должны быть представлены в том или ином институте сообщества. Ассамблея ЕОУС выступала в этом случае как наиболее представительный орган, выражающий интересы всех народов государств-членов.

В 1974 году было принято решение о проведении прямых выборов в ассамблею народами государств – членов Европейских сообществ. Выборы стали проводиться с 1979 года, что дало этому органу право считаться состоящим из представителей народов государств – членов сообществ, а затем и союза. После принятия в 2007 году Лиссабонского договора о Европейском союзе изменилась и концепция Европейского парламента – он стал состоять из представителей граждан союза. Таким образом, произошла смена акцентов в идентификации социальных сил, заинтересованных в европейской интеграции. С введением единого гражданства Европейского союза, которое хотя и не отменило гражданства государств – членов ЕС, а носило дополнительный по отношению к основному национальному гражданству характер, стала продвигаться концепция европейской идентичности, направленная на формирование у граждан союза лояльности к ЕС. В связи с этим можно предположить, что сегодня Европейский парламент является органом международной организации нового типа, который не только избирается населением государств – членов ЕС, но и представляет интересы всех граждан союза на наднациональном уровне. Конечно, остаётся проблема равного представительства всех граждан, потому что сохраняются квоты государств-членов на места в Европейском парламенте, что заметно снижает общий пафос идентичности и способствует сохранению разногласий между государствами-членами по этому вопросу.

Смена акцентов повлекла за собой возникновение ещё одной проблемы, для решения которой в настоящее время ЕС прилагает определённые усилия. Новый этап интеграции, обозначенный принятием Лиссабонского договора 2007 года, не устранил национальной государственности его участников. Утрата Европейским парламентом характера органа межпарламентского сотрудничества повлекла необходимость создания механизма

для учёта влияния национальных парламентов государств-членов на европейскую интеграцию и политику своих государств-членов внутри ЕС. Это привело к тому, что в ЕС стал складываться новый институт сотрудничества – взаимодействие национальных парламентов государств-членов с Европейским союзом. В частности, к Лиссабонскому договору был приложен Протокол о роли национальных парламентов в Европейском союзе, заменивший аналогичный протокол 1997 года, который исходит из признания правомерности контроля за правительствами по вопросам, связанным с деятельностью ЕС, со стороны национальных парламентов в рамках собственной конституционной организации и практики каждого государства-члена. Согласно протоколу мнение национальных парламентов стало учитываться в деятельности ЕС.

Первоначально роль Европейского парламента в институциональном механизме сообществ была консультативной. Учредительные договоры сводили его участие в правотворческом процессе к минимуму. По мере эволюции сообществ это участие усиливалось. Общее политическое руководство Европейскими сообществами в то время осуществлял Совет министров. Право законодательной инициативы было закреплено за Европейской комиссией. Позиция Европарламента стала усиливаться с введением в 1993 году процедуры совместного принятия решений, которая уравнила статус Европарламента и Совета ЕС (Совета министров) в сфере нормотворчества, наделив парламент правом вето. Но эта процедура имела ограниченный характер, по-прежнему в большинстве случаев решающую роль в законотворчестве играл совет. Роль Европейского парламента заметно возросла в силу наделения его правом решающего голоса при принятии бюджета ЕС. Таким образом, влияние Европарламента на все сферы жизнедеятельности интеграционного объединения постепенно увеличивалось.

С принятием Лиссабонского договора 2007 года институциональная система союза стала более демократичной, потому что парламент теперь являлся полноправным законодателем. Ему был передан больший спектр полномочий, что привело к изменению конфигурации отношений между руководящими органами ЕС.

Даже краткий обзор эволюции Парламента ЕС показывает, что в развитии его состава, статуса и компетенции просматривается несколько этапов, или стадий. На первых порах он мало чем отличался от обычных органов парламентского сотрудничества и лишь по мере развития интеграционного процесса приобретал всё новые и новые черты наднациональности. Опыт ЕС показывает также, что формирование наднационального парламентского органа не должно приводить к полному исключению национальных парламентов из процесса подготовки и принятия решений в интеграционной организации, поскольку государства-члены не утрачивают своего сувере-

нитета, а национальные парламенты сохраняют право контроля внешней политики своих государств. Важно отметить, что с самого возникновения парламент (ассамблея) занимал важное место в организационной структуре Европейских сообществ и ЕС – он относился к институтам, то есть основным органам сообществ и ЕС. Можно предположить, что именно это обстоятельство позволило ему постепенно наращивать свой потенциал представительного и законодательного органа.

4. О модели нового парламентского органа евразийской интеграции

В практике СНГ и других субрегиональных и региональных организаций на постсоветском пространстве получила распространение наиболее простая форма парламентского органа, а именно орган межпарламентского сотрудничества. Подобные органы занимают скромное место в механизме принятия решений региональными организациями, их состав формируется исключительно из депутатов действующих национальных парламентов, а принимаемые ими решения чаще всего имеют рекомендательный характер.

Так, к примеру, Межпарламентская Ассамблея (МПА) ЕврАзЭС в соответствии с положениями учредительного договора является органом парламентского сотрудничества в рамках Евразийского экономического сообщества и осуществляет в пределах своей компетенции деятельность, направленную на реализацию целей и задач данного сообщества¹. Ассамблея является правопреемницей Межпарламентского комитета, действовавшего на основании Договора между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Кыргызской Республикой и Российской Федерацией об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года и Договора о Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве от 26 февраля 1999 года.

Целями МПА являются правовое обеспечение функционирования Евразийского экономического сообщества, гармонизация (сближение, унификация) национальных законодательств государств – членов сообщества и приведение их в соответствие с договорами, заключёнными в рамках ЕврАзЭС. Для реализации своих целей ассамблея наделена рядом полномочий. Она может разрабатывать и одобрять проекты основ законодательства

¹ С этой характеристикой согласно большинство исследователей (См.: Правовое обеспечение межгосударственной интеграции: Сб. ст. / Отв. ред. Ю. А. Тихомиров, В. И. Лафитский. М., 2005. С. 33; Право и межгосударственные объединения / Под общ. ред. В. Г. Вишнякова. СПб., 2003. С. 272; Евразийское экономическое сообщество. Правовые и экономические основы / Под ред. А. И. Манжосова. М., 2004. С. 32 и др.).

в базовых сферах правоотношений для последующего внесения в установленном порядке на рассмотрение Межгосударственного совета ЕврАзЭС; разрабатывать и принимать типовые проекты, на основе которых государствами – членами сообщества разрабатываются акты национальных законодательств. Кроме того, МПА разрабатывает рекомендации по гармонизации (сближению, унификации) законодательств и предложения по синхронизации процедур принятия законодательных актов в парламентах государств – членов сообщества. Анализ полномочий МПА позволяет заключить, что в лучшем случае ассамблея выступает первоначальной ступенью в разработке проектов юридически обязательных актов ЕврАзЭС (основ законодательства, типовых проектов актов национальных законодательств). Для МПА более привычно использование «мягкой силы», то есть принятие актов рекомендательного характера, соответственно, говорить о её законодательной роли просто не приходится¹.

С точки зрения своего состава МПА является органом межпарламентского сотрудничества государств – членов ЕврАзЭС. Она формируется из парламентариев, делегируемых парламентами государств – членов сообщества в соответствии с их внутренними регламентами и процедурами, причём полномочия делегируемых парламентариев и срок их действия определяются национальными парламентами. Кроме того, в необходимых случаях допускается делегирование полномочий члена ассамблеи другому представителю национального парламента. Что касается нормы представительства государств-членов в органах межпарламентского сотрудничества, то практика последнего времени идёт по пути пропорционального представительства, что нашло отражение и в принципе формирования состава МПА ЕврАзЭС. Принятые МПА решения, а также заявления, обращения, рекомендации и предложения направляются в парламентах государств – членов сообщества и в органы ЕврАзЭС. Парламентские делегации государств – членов ЕврАзЭС информируют ассамблею о результатах рассмотрения парламентами своих стран соответствующих типовых проектов законодательных актов.

Задачи дальнейшего развития интеграции на современном этапе продвижения к Евразийскому союзу обуславливают необходимость исследования вопроса о возможности создания в его структуре парламентского органа нового типа (наднациональной ассамблеи, а в будущем, при определённых условиях, – наднационального парламента). Создание подобного органа позволит придать необходимый импульс интеграционному процессу, особенно в части укрепления его правовой основы и повышения его

¹ Критический анализ компетенции и функций МПА ЕврАзЭС см.: Право и межгосударственные объединения / Под общ. ред. В. Г. Вишнякова. СПб., 2003. С. 249–269.

легитимности, а также будет способствовать усилению демократических начал концепции организационно-правового механизма евразийской интеграции. Надо иметь в виду, что прямые контакты законодателей, их взаимодействие в евразийских межпарламентских институтах (в числе которых в перспективе может быть и Евразийский парламент) позволят не только обобщать накопленный опыт, но и согласованно двигаться дальше¹. Сейчас ещё достаточно проблематично обозначить его основные параметры, однако некоторые ключевые идеи механизма его формирования и функционирования можно определить уже сейчас, имея в виду дальнейшее научное обсуждение данных вопросов.

Первое. В целях повышения демократического потенциала Евразийского союза в целом и его будущего парламентского органа можно обсудить вопрос о правовом статусе и юридической природе этого органа. В этих целях в будущих учредительных актах Евразийского союза было бы желательно чётко закрепить положение об отнесении парламентской структуры к числу основных органов союза. Это ключевое положение позволит более определённо сформулировать и иные правовые характеристики данного органа. Наряду с основной функцией – правотворчеством – необходимо выделить и его задачу выступать представительным органом, выражающим интересы народов государств – членов Евразийского союза.

Его формирование возможно либо путём избрания парламентариев союзного парламента на основе прямого и тайного голосования, либо, с учётом данного этапа интеграции, посредством специальной процедуры избрания членов союзной ассамблеи национальными парламентами государств-членов. Для достижения единообразия реализации этой процедуры в государствах – членах Евразийского союза, что обеспечит равный правовой статус всех парламентариев, было бы логичным её закрепление в учредительном договоре Евразийского союза или в отдельном договоре о создании Евразийского парламентского органа. Договорная основа процедуры избрания его будущих членов позволит устранить любые сомнения в правомерном и легитимном характере статуса его депутатов, поскольку в XXI веке международный договор является наиболее эффективным международно-правовым регулятором межгосударственных отношений².

¹ См.: Выступление Председателя Государственной Думы, председателя Попечительского совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации 30 мая 2012 года на первом Евразийском антикоррупционном форуме. URL: www.duma.gov.ru

² См.: *Нарышкин С. Е.* Инновационный потенциал современного российского общества // Правовые проблемы научного прогресса: Материалы заседания Международной школы молодых учёных-юристов (Москва, 28–30 мая 2009 г.) / Отв. ред. В. И. Лафитский. М., 2010. С. 20.

Конечно, в концептуальном плане развитие института международного договора как инструмента региональной экономической интеграции России и партнёров по Единому экономическому пространству ещё предстоит оценить¹. В связи с этим перед юридической наукой встаёт важнейшая задача глубокой и всесторонней проработки с учётом интересов каждого государства-члена и особенностей его политической системы различных аспектов указанной процедуры и её международно-правового закрепления.

Второе. Нельзя исключать возможности участия в работе евразийского парламентского органа не только депутатов от государств – членов Евразийского союза, но и представителей парламентов бывших республик СССР и других государств Евразийского региона. Для этого можно использовать различные международно-правовые модели, как уже устоявшиеся в международной практике (государства-наблюдатели), так и новые (продвинутое партнёрство и так далее).

Третье. Требуется изучения концепция компетенции евразийского парламентского органа, особенно в таких важнейших областях, как правотворчество, утверждение бюджета и парламентский контроль. Расширение участия в правотворчестве союза может принимать различные формы: от определения некоторых зарезервированных за евразийским парламентским органом полномочий до его права на обязательное предварительное одобрение определённых видов актов квалифицированным большинством или даже единогласием, если эти вопросы имеют судьбоносный характер для государств-членов и их народов. Аналогичным образом можно было бы изучить вопрос о возможности повышения роли и значимости парламентского участия в утверждении бюджета Евразийского союза с учётом возможного появления собственных доходов у данной международной организации.

Нельзя исключать из числа возможных нововведений наделение будущего парламентского органа правом осуществления контрольных функций. Формы парламентского контроля могут быть различны: от участия в формировании некоторых исполнительных органов союза до реализации контроля за деятельностью иных его органов и контроля за поддержанием законности в правопорядке в Евразийском союзе.

Обсуждение рассмотренных организационно-правовых и международно-правовых вопросов, оставшихся за пределами настоящей статьи, тре-

¹ Например, в Концепции развития российского законодательства, подготовленной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, в соответствующем разделе данный вопрос только ставится в связи с принятием Таможенного кодекса Таможенного союза трёх государств (См.: Концепция развития российского законодательства / Под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. М., 2010. С. 315–316).

бует глубокого, тщательного научного исследования и проработки, что определяется масштабами и сложностью задач, которые предстоит решать Евразийскому союзу.

Задача построения доктринальной модели органа межпарламентского сотрудничества Евразийского союза может быть решена при организации исследований на междисциплинарной основе с привлечением специалистов различного профиля (по конституционному праву, административному праву, гражданскому и международному праву). Такой подход способен привести к созданию модели межпарламентского органа Евразийского союза с использованием как лучших достижений мировой юридической мысли и положительных практических результатов международных интеграционных организаций, так и опыта предыдущего развития интеграционных процессов на постсоветском пространстве.

С. М. ШАХРАЙ,
научный руководитель проектов
Фонда современной истории, председатель правления
Российского исторического общества

Парламентский контроль – неотъемлемая составляющая парламентаризма

Придать интеграционным процессам на евразийском пространстве парламентское измерение – одна из ключевых задач «дорожной карты» по созданию Евразийского экономического союза. Практическая реализация инициативы Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о необходимости учреждения Евразийского парламента способна не только обеспечить дополнительное мощное ускорение для реальной экономической интеграции, но и вывести её на качественно новый уровень.

Каким будет Евразийский парламент? Что за принципы будут положены в его основу? Какие практические шаги по его созданию необходимо предпринять? Все эти непростые вопросы будят сегодня творческое воображение юристов, политиков, учёных, и здесь главное, на мой взгляд, не увлечься обсуждением интересных деталей и прояснить самые существенные, ключевые вопросы. Уверен, международный «круглый стол» на тему «Российская Государственная Дума: становление парламентаризма на евразийском пространстве», состоявшийся 28 апреля 2012 года в Москве, на котором присутствовали представители государств – участников Содружества Независимых Государств, станет важным шагом в этой работе.

Я считаю крайне важным, чтобы новый межгосударственный, или надгосударственный, институт помимо решения прагматических задач, связанных с обеспечением синхронного развития правовой базы экономической интеграции на всём евразийском пространстве, стал также инструментом проведения в жизнь подлинных идей и ценностей парламентаризма, стимулировал общественно-политическое творчество наших граждан, способствовал укреплению горизонтальных связей и распространению полезного опыта среди государств – участников будущего Евразийского экономического союза.

Почему я считаю важным продвижение и разъяснение именно философии и системы ценностей парламентаризма? Потому что крайне важно разделять формальную и содержательную стороны этого явления. Достаточно вспомнить историю советских времён. Простой факт наличия в СССР Верховного Совета и Конституции совсем не означал торжества в нашем обществе реального парламентаризма и конституционализма. Более того, опираясь на собственный многолетний парламентский опыт, могу утверждать, что наличие законодательного органа с большим объёмом полномочий при отсутствии культуры парламентаризма может стать источником серьёзных политических рисков. Чтобы парламент на любом уровне эффективно выполнял свои функции, важно, чтобы в обществе стали привычными идеи ценности принципа разделения властей, прав и свобод человека и гражданина, правового государства, общественного договора и так далее.

Подлинный и эффективный парламентаризм немыслим без правильного понимания места и значения парламентского контроля. У нас ещё с советских времён укоренилось представление о парламентском контроле как о своего рода «внутреннем оружии» противоборствующих политических элит. Да иначе и не могло быть, потому что на протяжении как минимум последних трёх сотен лет ни о каком реальном участии общественности в контроле (ни напрямую, ни через представительные органы) не было и речи. Фактически вся история существования государственного контроля у нас в стране – это история того, как государственная власть пыталась сама себя контролировать. Были, правда, две попытки сменить парадигму (реформы Валериана Алексеевича Татаринова в середине XIX века и проект Дмитрия Александровича Философова в самом начале XX века), но, к сожалению, они закончились неудачей.

В советские времена под лозунгом общественного контроля создавалось огромное множество различных структур – рабочий контроль, партийный контроль, народный контроль и так далее, однако в итоге всё выхолащивалось и превращалось в систему, когда один бюрократ контролирует другого. Но времена меняются. В современных странах с развитыми традиция-

ми демократии, гражданского общества, либерализма и контрактализма сложились устойчивые представления о том, что парламентский (внешний) контроль является обязательным элементом общественного управления, поскольку право распоряжаться публичными ресурсами органы власти получают от избирателей. При этом внешний контроль считается неотъемлемой частью любой эффективной системы общественного регулирования в целом, поскольку фактически является одним из инструментов защиты прав и свобод человека и гражданина как от угрозы прямого посягательства со стороны государства, так и от негативных последствий неэффективного государственного управления.

Основная задача внешнего контроля как системы заключается в том, чтобы «как можно раньше выявлять любые отклонения от принятых стандартов законности, эффективности, результативности и экономичности управления общественными ресурсами, с тем чтобы иметь возможность вовремя исправить ситуацию, либо обязать лиц, принимающих решения, признать свою ответственность, компенсировать нанесённый ущерб, либо предпринять меры для предотвращения аналогичных нарушений в будущем»¹. Фактически граждане в лице своих представительных органов и созданных ими институтов контроля получают реальную возможность управлять общественными финансами и другими ресурсами, контролировать расходы государства, влиять на выбор приоритетов и стратегии развития в целом.

Этот инструмент также эффективен для контроля и регулирования сектора «бюрократической экономики». В отличие от парламентов или глав государств бюрократия в силу своего положения мало зависит от избирателей: её благополучие связано не с обслуживанием интересов общества, а с поддержкой различных групп влияния. Чиновники объективно не заинтересованы в экономии общественных ресурсов, напротив, принятие дорогостоящих программ и проектов национального масштаба предоставляет им широкие возможности для личного обогащения и оказания услуг аффилированным структурам. Как писал нобелевский лауреат Дж. Бьюкенен, «такие черты, как фаворитизм, дискриминация (как в пользу, так и против отдельных лиц), произвольная классификация граждан по тому или иному признаку, почти неизбежно присущи любой системе, ставящей людей в зависимость от бюрократов...»².

¹ См.: Лимская декларация основополагающих принципов аудита, принятая IX Конгрессом ИНТОСАИ в 1977 г. / The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts // Документы, опубликованные на официальном сайте Международной организации высших контрольных органов (INTOSAI) (<http://www.intosai.org>).

² Цит. по: *Нуреев Р.* Угроза Левиафана // Бьюкенен Дж. Сочинения. Пер. с англ. / Сер. «Нобелевские лауреаты по экономике». Т. 1. М.: «Таурус Альфа», 1997.

Отсутствие независимого внешнего контроля за деятельностью органов исполнительной власти означает укрепление бюрократии и повышение информационной асимметрии в отношениях государства и общества, а это в свою очередь ведёт к ослаблению государства, снижению его авторитета и конкурентоспособности. При должном развитии системы парламентского контроля органы власти постепенно придут к осознанию социально-политической значимости внешней оценки своих решений, потому что заключение авторитетного государственного аудитора есть не что иное, как эффективный механизм легитимации социально-экономических решений государства, инструмент обеспечения необходимой общественной поддержки.

Поскольку одним из обсуждаемых в настоящее время вариантов является идея формирования Евразийского парламента на основе прямых демократических выборов, это обстоятельство делает особенно актуальным вопрос о необходимости адекватного развития институтов парламентского контроля на евразийском пространстве как с точки зрения защиты интересов граждан-налогоплательщиков, так и с точки зрения создания дополнительного контура обратной связи, позволяющего своевременно выявлять отклонения и недостатки в интеграционных процессах. В связи с этим представляется целесообразным в учредительных документах Евразийского парламента определить саму возможность, а также ключевые принципы и пределы его контрольных полномочий.

Исходя из межгосударственного (надгосударственного) статуса этой организации Евразийский парламент мог бы принимать рекомендации, стандарты, модельные законы для государств – участников Евразийского экономического союза в части, касающейся парламентского контроля. Это позволило бы строить и совершенствовать национальные и наднациональные системы контроля на евразийском пространстве с учётом лучшего мирового и отечественного опыта. Счётная палата Российской Федерации, её Государственный научно-исследовательский институт системного анализа, Высшая школа государственного аудита (факультет) МГУ имени М. В. Ломоносова, а также Российский союз налогоплательщиков готовы оказать необходимое практическое содействие в решении указанных вопросов.

Хотел бы отметить, что сегодня мы имеем очень благоприятную общественно-психологическую ситуацию, для того чтобы придать нашей работе по укреплению парламентаризма и парламентского контроля новый импульс. Ещё несколько лет назад в обществе преобладали настроения социального пессимизма и апатии: с одной стороны, люди были абсолютно уверены, что бюджетные средства расходуются неэффективно, а с другой стороны, сами отказывались проявлять какую-либо инициативу, сомнева-

лись в самой возможности какого-либо позитивного влияния простых налогоплательщиков на деятельность органов власти по управлению национальными ресурсами¹. Теперь же ситуация изменилась: налицо оживление общественной жизни, парламент снова стал «местом для дискуссий», возник реальный запрос на новых людей, на новые общественно-политические практики. Да и сами граждане всерьёз заговорили об общественном контроле, о своём желании реально разобраться, насколько эффективно, рационально и мудро государство управляет общественными ресурсами. Такое положение дел свидетельствует о переходе общества (по крайней мере, его активной части) на новый уровень развития и самоорганизации, что создаёт благоприятные условия для становления реального парламентаризма, конституционализма и парламентского контроля не только в Российской Федерации, но и на всём евразийском пространстве.

Рост авторитета парламентов, реальное укоренение институтов парламентаризма и демократии станут возможными только тогда, когда наши избиратели увидят, что через свои представительные органы они будут способны на деле управлять финансами и стратегией развития своих государств. Чтобы отвечать этим чаяниям людей, всем депутатам, да и самому обществу нужно чётко понять, что эффективный парламентский контроль – это не разовые акции, не громкие дела, будоражащие внимание прессы и обывателей, хотя, разумеется, публичный компонент тоже важен. Но проблема заключается в том, что все эти сенсационные парламентские расследования обычно происходят *ad hoc* – уже после того, как нарушения были совершены, а бюджетные средства украдены или бесполезно растрочены. Даже такое мощное оружие парламента, как право инициировать вопрос об импичменте главы государства, по сути, действует с запозданием. Такой способ использования парламентского контроля абсолютно неэффективен, как и всякая реактивная политика.

Для того чтобы общество и государство научилось сознательно управлять своим будущим, собственно, и существует инструмент независимого парламентского контроля, прежде всего за финансовой деятельностью правительства. Парламент, который наладил постоянный и эффективный финансовый контроль за деятельностью исполнительной власти, может реально влиять на политическую ситуацию, и, что не менее важно, такой парламент имеет реальный авторитет и репутацию у избирателей (налогоплательщиков).

¹ Согласно опросу Фонда общественного мнения, проведённому в октябре 2004 года по заказу Счётной палаты Российской Федерации, более 2/3 респондентов считали, что средства из государственного бюджета расходуются неправильно и неэффективно; 13 процентов опрошенных в качестве причины неэффективного использования бюджетных средств прямо назвали казнокрадство.

С. А. АВАКЪЯН,
заведующий кафедрой конституционного и муниципального права
юридического факультета МГУ имени М. В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки Российской Федерации

Народовластие: некоторые современные проблемы сочетания институтов непосредственной и представительной демократии

Проблемы народовластия никогда не утрачивают актуальности в силу ряда причин. О принадлежности власти народу говорят конституции, поэтому нужно выяснять суть народовластия и способы его осуществления, действительно ли народовластие реализуется народом или он всего лишь наделяется возможностью сформировать органы, которым и отданы полномочия публичной власти, насколько эффективно народовластие как практика и как научная категория. С учётом этого хотелось бы в постановочном плане коснуться ряда вопросов.

На базе того, что записано в статье 3 Конституции Российской Федерации, народовластие следует трактовать как:

принадлежность народу всей полноты публичной власти (то есть государственной власти, общественной власти и власти местного самоуправления) – народ обладатель и источник власти;

возможность реального осуществления власти самим народом – непосредственное народовластие;

право народа создать специальные властные органы – органы государственной власти, органы местного самоуправления, с тем чтобы возложить на них осуществление многих властных функций;

право народа на создание в системе общества различных объединений, которые способствуют организации управления общественными делами и влиянию на органы государственной власти и местного самоуправления, – политических партий, профессиональных союзов, общественных объединений (зачастую совокупность таких объединений называют общественной властью);

право народа контролировать осуществление властных функций теми, кому передан тот или иной объём полномочий.

Сказанное позволяет ясно обозначить не только то, что народу принадлежит публичная власть во всех её разновидностях, но и то, что он вправе её осуществлять непосредственно. Но рационализм организации публичного властвования таков, что народ не в состоянии осуществлять власть

изо дня в день; наверное, он может решать важнейшие, ключевые вопросы, а в остальном передать властные полномочия формируемым им органам, которые и будут всё делать, причём под контролем народа.

Но, как говорится, гладко только на бумаге, а на деле складывается ситуация, которую можно охарактеризовать несколькими тезисами:

народу лучше всё решать самому – это и будет народовластие;

народу лучше смотреть реальности в глаза, поэтому пусть он оставит себе определённые, узловые вопросы, остальное отдаст соответствующим органам, при этом это может быть передача на время с правом изъятия (возвращения) в любой момент, или в интересах порядка эти полномочия передаются органам насовсем и вернуть их будет нельзя или очень сложно;

возможно, получится так, что явно или незаметно будет порождена *власть органов*, причём они уже ни за что не захотят расстаться с полномочиями, вернуть их народу, то есть, зародившись, органы власти уже всё сделают для того, чтобы именно их принимали за власть народа, чтобы думали, что именно они и осуществляют власть народа.

Тем, кто думает, что сказанное есть лишь умозрительные суждения автора, хотел бы посоветовать обратиться к текстам советских конституций разного периода. Так, Конституция РСФСР 1918 года гласит, что «Российская Республика есть свободное социалистическое общество всех трудящихся России. Вся власть в пределах РСФСР принадлежит всему рабочему населению страны, объединённому в городских и сельских Советах» (глава 5, статья 10). Конституция СССР 1936 года (статья 1) объявляет СССР социалистическим государством рабочих и крестьян, а в статье 3 записано: «Вся власть в СССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся». В Конституции СССР 1977 года сказано (статья 2): «Вся власть в СССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР».

Таким образом, на всём протяжении советской части нашей истории народовластие трактовалось как принадлежность трудящимся, народу всей полноты власти, но... в лице Советов, то есть органов государства. Все попытки, в том числе не только учёных, но и политиков, добиться добавления в Конституцию слов о том, что «народ осуществляет власть как непосредственно, так и через Советы», были безуспешными, и только в Конституции Российской Федерации 1993 года мы читаем: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» (часть 2 статьи 3). Получив наконец-то приведённую конституционную формулу, мы ещё не имеем оснований для того, чтобы сильно радоваться. Спрашивается: почему? Потому, что

незамедлительно возникает вопрос: а какими путями, средствами народ может осуществлять принадлежащую ему власть?

В Конституции Российской Федерации 1993 года читаем: «Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» (статья 3, часть 3). Как-то так получилось, что слова «высшим выражением» на практике стали трактоваться чуть ли не как «единственным выражением», во всяком случае, средством, которым народу предлагается регулярно пользоваться для воплощения своего народовластия, стали выборы. Однако как теперь понимаются выборы? В советский период истории трактовка (можно сказать – идеология) этого процесса была такова: в период подготовки к выборам избиратели встречаются со своими кандидатами, выслушивают их речи и обещания и одновременно излагают свои просьбы, поручения, требования по насущным проблемам развития всей территории Совета, конкретного микрорайона и тому подобное. Эти обращения граждан, как известно, получили наименование «наказы избирателей». Кандидаты их собирали, приносили в Совет, депутатами которого становились, там обращения обобщались, в итоге рождался план мероприятий по реализации наказов избирателей, он утверждался на ближайшей после выборов сессии Совета. За выполнение плана мероприятий отвечали Совет в целом, его исполнительный комитет, а также сам депутат – по своему округу. О своей работе, работе Совета, о выполнении наказов полагалось отчитываться перед избирателями, существовала такая форма ответственности, как отзыв депутата по решению избирателей (голосование). Таким образом, выборы сопровождалась определённым набором других институтов непосредственной демократии, причём не консультативных, а императивных, они также выражали прямое народовластие.

Что же теперь осталось? По существу, ничего. Сами выборы являются всего лишь средством подачи голосов за партии или за конкретных кандидатов по избирательным округам: хочешь – иди и голосуй, не хочешь – не ходи, порог явки отменён – больше или меньше пришло избирателей, выборы всё равно будут считаться состоявшимися. Сопровождавшие выборы институты в основном умерли, при множестве кандидатов и списков кандидатов никто не знает, кто победит на выборах. Давать обещания избирателям – не проблема, поскольку неясно, кто их будет выполнять; никаких программ решения вопросов, поднимавшихся избирателями, представительные органы не принимают, соответственно, отчитываться перед избирателями тоже не в чем. Постановка вопроса об отзыве депутата на муниципальном уровне теоретически возможна, но надо доказывать, что депутат совершил правонарушение, а если он просто бездельник, порочащий звание депутата, – за это не наказывают отзывом. К тому же при партийной системе продвижения в депутаты и их избрания по спискам вопрос об от-

зыве населением автоматически снимается, а предоставление права отзыва политическим партиям, что предлагают отдельные политики, поставит депутатов в ещё большую зависимость как от партий, так и от партийных лидеров. В общем и целом институты непосредственной демократии, действовавшие вместе с выборами, бывшие не такими уж идеальными в советский период, теперь не подходят новой концепции непосредственной демократии, а выборы превратились в средство раз в несколько лет решать, представители какой партии пробьются к власти.

А что же второе высшее, по Конституции, средство выражения власти народа – референдум? Ситуация такова: референдум по Конституции 12 декабря 1993 года был последним федеральным референдумом; отдельные референдумы проводятся на уровне субъектов Российской Федерации; более или менее распространены референдумы на муниципальном уровне, кроме того, здесь же предусмотрено при территориальных преобразованиях выявление мнения населения по процедуре местного референдума.

Естествен вопрос: почему у нас не часты референдумы? Ответов может быть несколько: а) народ не хочет, он для того и избирает властные органы, чтобы они ответственно определяли и принимали какое-то решение либо не принимали; б) власть не хочет выносить вопрос на референдум – это хлопотное мероприятие, к тому же, вынося вопрос на референдум, власть заинтересована в определённом решении, потому что не знает, что делать, если народ не поддержит это решение; в) власть зачастую не хочет выносить вопрос на референдум, полагая (вслух об этом не говорят), что народ ещё не способен принять взвешенное решение, он до этого не дорос.

Названные соображения нельзя игнорировать, вместе с тем очевидно следующее: наивно было бы полагать, что власть выносит на референдум вопрос, будучи не в состоянии сама принять решение, не имея своего желательного варианта разруливания проблемы, – конечно, на референдум идут при уверенности, что предложение властей будет поддержано.

Разумеется, мотивы «проводить – не проводить» могут сопровождаться разными соображениями. Например, в 1977 году была разработана очень квалифицированная Конституция СССР, сомнений в её поддержке народом не было никаких. Но на референдум ведь выносятся альтернатива – за или против, и руководство КПСС очень опасалось того, что какая-то часть населения страны проголосует против Конституции, – значит, эти люди против социалистического строя, следовательно, в СССР есть оппозиция, и ограничились голосованием (конечно, единоголосным) по проекту Конституции на сессии Верховного Совета СССР.

Для сторонников Конституции Российской Федерации 1993 года было очевидно, что немалая часть населения проголосует против неё, однако референдум проводился на основе не закона о референдуме, требовавшего

принятия решения большинством от списочного состава участников голосования, а президентского положения, признававшего референдум состоявшимся при явке не менее половины включённых в списки и при поддержке Конституции половиной проголосовавших. Результат был достигнут.

В последующем законодательство о федеральном референдуме было составлено так, чтобы максимально ограничить возможности его проведения. Характерно, что нет чёткого круга вопросов, вынесение которых на референдум Российской Федерации обязательно. Федеральный конституционный закон 2004 года «О референдуме Российской Федерации» (статья 6) гласит, что на такой референдум можно вынести проект новой Конституции Российской Федерации (это соответствует части 3 статьи 135 самой Конституции), помимо этого на референдум выносятся проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которого предусмотрено международным договором Российской Федерации. В 2008 году в пункте 10 части 5 статьи 6 закона № 1-ФКЗ было записано, что на федеральный референдум не могут быть вынесены вопросы, «отнесённые Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти». Но спрашивается, разве можно представить такую ситуацию, чтобы важный вопрос федерального ведения вдруг остался вне компетенции какого-то федерального органа?! Таким образом, данная формулировка реально исключает референдумы Российской Федерации.

Что касается референдумов субъектов Российской Федерации, а также местных (муниципальных) референдумов, их проведение или непроведение напрямую означает либо содействие органов публичной власти населению в непосредственном народовластии, либо укрепление власти органов. Особенно в этом плане тревожит тенденция отказа от голосования населения при проведении территориальных изменений, в том числе при включении муниципальных образований или их частей в состав иных муниципальных образований.

В последнее время усиливается внимание к ряду консультативных форм непосредственной демократии в системе народовластия, на этом также кратко хотелось бы остановиться.

В правотворческом процессе особого внимания заслуживают такие институты, как общественное обсуждение проектов законов и иных нормативных правовых актов. Акты советского периода на этот счёт безнадежно устарели. Достоинство позитивной оценки организованное президентскими структурами широкое обсуждение проекта федерального закона «О полиции», а также, хотя и в меньшей мере, проекта закона «Об образовании». Степень учёта предложений граждан по этим законопроектам могла бы быть выше, но главным является всё-таки то, что институт массовых (все-

народных) обсуждений пробивает себе дорогу. 9 февраля 2011 года принят Указ Президента Российской Федерации «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов». В нём установлено, что в целях совершенствования законотворческой деятельности и обеспечения учёта общественного мнения при подготовке проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов проекты законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, по решению президента могут быть вынесены на общественное обсуждение. В соответствии с поручением президента федеральным государственным органам, разработавшим законопроект (принимавшим участие в его разработке), вынесенный на общественное обсуждение, предписано: размещать в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах текст законопроекта, пояснительную записку и финансово-экономическое обоснование к нему, а также информацию о порядке направления гражданами на соответствующий сайт замечаний и предложений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение; обеспечивать гражданам, принимающим участие в общественном обсуждении законопроекта, возможность ознакомиться с поступившими на соответствующий сайт замечаниями и предложениями по законопроекту; по истечении 90 дней со дня завершения общественного обсуждения законопроекта представлять президенту доклад о результатах его обсуждения.

Постановлением от 22 февраля 2012 года Правительство Российской Федерации утвердило Правила проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов. Правила определяют порядок проведения общественного обсуждения с использованием сети Интернет проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти в соответствии с планом законопроектной деятельности правительства, поручениями председателя правительства или его заместителей и затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации.

Определено, что федеральный орган исполнительной власти в соответствии с планом законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации вносит в установленном порядке в правительство законопроект, в отношении которого предусмотрено проведение общественного обсуждения. К законопроекту прилагаются, помимо прочих, документы, содержащие информацию о привлекаемых при проведении общественного обсуждения экспертах из числа работников указанного федерального органа исполнительной власти и представителей организаций.

Департамент Правительства Российской Федерации, к сфере ведения которого относятся вопросы, регулируемые законопроектом (департамент-исполнитель), в двухдневный срок со дня поступления законопроекта направляет его в организацию, отобранную в соответствии с законодательством Российской Федерации с целью проведения общественного обсуждения (оператор), для организации проведения общественного обсуждения данного законопроекта. Как правило, общественное обсуждение законопроектов проводится однократно в срок, не превышающий 30 дней. По результатам общественного обсуждения законопроекта оператор представляет в Правительство Российской Федерации отчёт, включающий анализ поступивших в ходе общественного обсуждения замечаний и предложений.

Департамент-исполнитель проводит анализ указанного отчёта и готовит предложения о представлении законопроекта в установленном порядке на рассмотрение Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности либо о его возвращении в соответствующий федеральный орган исполнительной власти на доработку с учётом замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения.

Федеральный орган исполнительной власти повторно вносит доработанный законопроект в правительство. При этом к законопроекту, помимо прочих материалов, прилагается справка об учёте замечаний и предложений, поступивших в ходе общественного обсуждения (в случае отказа от их учёта – с указанием причин принятия такого решения).

Законопроекты, не предусмотренные планом законопроектной деятельности правительства и разработанные в соответствии с поручениями председателя правительства или его заместителей, затрагивающие основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, представленные на рассмотрение Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, могут быть вынесены по решению комиссии на общественное обсуждение с использованием сети Интернет в порядке, предусмотренном настоящими Правилами.

В документе есть конструктивные моменты, но вместе с тем нельзя не видеть, что важный демократический институт народовластия в определённой степени поставлен в зависимость как от правительства, так и от иных федеральных органов исполнительной власти. Между тем очевидно, что по данному вопросу требуется регулирование прежде всего на уровне федерального закона. Более того, теоретически не исключается дублирование процедур обсуждения, поскольку Государственная Дума в соответствии со своим Регламентом вправе вынести законопроект на всенародное обсуждение, и где гарантии, что это будет не тот же самый документ, особенно если у палаты не самые дружественные отношения

с правительством, что, кстати, в недлинной истории российского федерального парламентаризма бывало.

Другой возможностью, также являющейся выражением непосредственной демократии, является подготовка законопроекта группой инициаторов, сбор подписей в его поддержку и при необходимом числе подписей внесение законопроекта в Государственную Думу в порядке осуществления права законодательной инициативы. К сожалению, на федеральном уровне такие правила пока не установлены, хотя в отдельных субъектах Российской Федерации они существуют. Если говорить шире, речь идёт о правотворческой инициативе граждан, означающей для компетентных органов обязательность рассмотрения такой народной инициативы.

Правда, в связи с этим хотелось бы высказать озабоченность предложением использовать для такой процедуры интернет-ресурсы. Думается, внесение проекта нормативного правового акта, а особенно законопроекта, не может быть оформлено в виде обезличенной и безадресной массы пользователей Интернета. Это гражданская позиция, и её участники должны пойти на раскрытие таких простых персональных данных, как фамилия, имя, отчество и адрес проживания. Кстати, при сборе подписей в поддержку кандидата на пост Президента Российской Федерации, других выборных лиц не только такие сведения, но даже и паспортные данные вносятся в подписной лист, и это не влечёт за собой никаких негативных последствий для гражданина.

Думается также, что следует развернуть предусмотренные законодательством, но очень скромно используемые такие институты непосредственной демократии, как публичные слушания и анкетирование. Особо следует обратить внимание на то, что в ряде стран существуют наряду с императивными также и консультативные опросы населения (референдумы), с учётом которых корректируются и далее принимаются решения компетентных государственных и муниципальных органов.

Что касается институтов представительной демократии в системе народовластия, надо сказать прямо: формально проводимые выборы дают также формально работающие и зачастую зависимые от политических партий представительные органы власти – избранные с использованием административного ресурса депутаты ничуть не чувствуют себя зависимыми от избирателей, для таких депутатов благосклонность руководства своей партии важнее нужд и проблем избирателей.

В свою очередь у представительных органов власти весьма слабы средства влияния на исполнительную власть, в целом на исполнительно-распорядительные структуры. Наконец, в работе таких представительных органов ощущается мало профессионализма, особенно это касается депутатов: в своём большинстве они слабо подготовлены к депутатской деятельности, система повышения их квалификации оставляет желать лучшего.

Думается, особенно желательны следующие шаги.

Необходимо принять федеральный закон об основах парламентского контроля в Российской Федерации, вслед за которым аналогичные законы должны появиться во всех субъектах Российской Федерации (сейчас такие акты существуют в единичных субъектах Российской Федерации).

При проведении отчёта Правительства Российской Федерации на заседании Государственной Думы или отчёта высшего исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации перед законодательным органом субъекта следует не ограничиваться просто обсуждением, а принимать решение с оценкой отчёта или в целом деятельности органа исполнительной власти за истекший период. Для аналогии можно вспомнить, что подобные оценки возможны при заслушивании отчётов глав муниципальных образований или глав местных администраций на заседаниях представительных органов муниципальных образований, и при второй неудовлетворительной оценке по итогам такого отчёта следует удаление в отставку соответствующего должностного лица. (Спрашивается, если это возможно на муниципальном уровне, то не следует ли продумать аналогичные ситуации и правила для органов власти субъектов Российской Федерации, а также для Государственной Думы?)

Целесообразно сделать более публичной и гласной процедуру «правительственного часа» на заседании Государственной Думы или Совета Федерации, с более обстоятельным информированием населения о содержании и последствиях выступления представителя исполнительной власти, другого руководителя на заседании палаты Федерального Собрания. То же самое следует сделать относительно парламентских запросов, которые в последнее время утратили свою эффективность и гласность.

Наконец, следует вновь вернуться к неоднократно появлявшимся в печати предложениям об усилении участия палат Федерального Собрания в формировании Правительства Российской Федерации и в целом системы федеральных органов исполнительной власти – когда только с согласия той или другой палаты возможно назначение на должность члена правительства или иного высшего должностного лица системы исполнительной власти. Стоит также установить право Государственной Думы выражать недоверие не только правительству в целом (это предусмотрено Конституцией Российской Федерации), но и отдельному члену правительства или иному руководителю федерального органа исполнительной власти.



Первое заседание Второй Государственной Думы (20 февраля 1907 года)



Выступление П. А. Столыпина в Государственной Думе 6 марта 1907 года



На заседании Третьей Государственной Думы



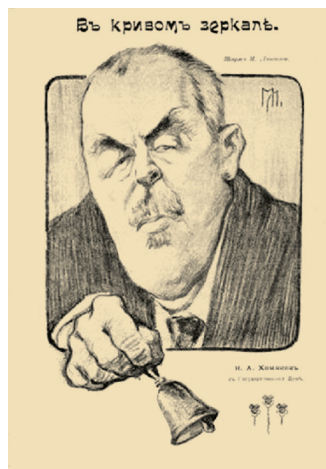
Совещание октябристов в Третьей Думе



THE STATE DOOMA

A member speaking from the tribune

В Государственной Думе (G. Dobson. S.-Petersburg. L., 1910)



*Карикатура на Председателя
Думы Н. А. Хомякова*



*Карикатура на Председателя Совета министров
П. А. Столыпина и депутатов Государственной Думы*

Список участников «круглого стола»

Авакьян Сурен Адибекович	заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова
Аксаков Анатолий Геннадьевич	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по финансовому рынку
Алавердян Лариса Асатуровна	член Постоянной комиссии Национального Собрания Республики Армения по вопросам территориального управления и местного самоуправления
Андреева Ирина Александровна	начальник Управления библиотечных фондов (Парламентской библиотеки) Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Аринин Александр Николаевич	директор Института федерализма и гражданского общества
Аршинова Алёна Игоревна	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, член Комитета Государственной Думы по физической культуре, спорту и делам молодёжи
Баталина Ольга Юрьевна	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления
Бурматов Владимир Владимирович	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по образованию
Буртник Иван Степанович	председатель правления Сообщества инноваторов России «Futurussia Сколково»

Бурханов Камал Низамович	член Комитета Мажилиса Парламента Республики Казахстан по социально-культурному развитию
Васильев Владимир Абдуалиевич	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, член Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции, председатель Комиссии Государственной Думы по контролю за достоверностью сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых депутатами Государственной Думы
Власова Ольга Юрьевна	член Молодёжной общественной палаты России
Воробьёв Андрей Юрьевич	заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководитель фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе
Гаврилов Сергей Анатольевич	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Комитета Государственной Думы по вопросам собственности
Гаман-Голутвина Оксана Викторовна	заведующая кафедрой сравнительной политологии Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России
Глубоковская Эльмира Гусейновна	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, член Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии
Говорухин Станислав Сергеевич	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Комитета Государственной Думы по культуре
Гринберг Руслан Семёнович	директор Института экономики Российской академии наук, член-корреспондент Российской академии наук

Гриневецкий Сергей Рафаилович	первый заместитель председателя Комитета Верховной Рады Украины по вопросам национальной безопасности и обороны
Гуминский Виктор Александрович	заместитель Председателя Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь
Достиев Абдулмаджид Салимович	чрезвычайный и полномочный посол Республики Таджикистан в Российской Федерации
Драпеко Елена Григорьевна	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по культуре
Ельченко Владимир Юрьевич	чрезвычайный и полномочный посол Украины в Российской Федерации
Еремеев Станислав Германович	декан факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета
Есяян Олег Есаевич	чрезвычайный и полномочный посол Республики Армения в Российской Федерации
Железняк Сергей Владимирович	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по культуре
Жириновский Владимир Вольфович	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, руководитель фракции ЛДПР в Государственной Думе
Иванов Сергей Владимирович	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству
Карпенко Алексей Иванович	член Молодёжной общественной палаты России

Климов Андрей Аркадьевич	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по международным делам
Кобзон Иосиф Давыдович	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по культуре
Кобяков Андрей Владимирович	чрезвычайный и полномочный посол Республики Беларусь в Российской Федерации
Кокошин Андрей Афанасьевич	декан факультета мировой политики Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, академик Российской академии наук
Кротков Сергей Владимирович	начальник Управления по организационному обеспечению деятельности Государственной Думы Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Кротов Михаил Иосифович	советник Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Кузнецов Игорь Иванович	заместитель декана факультета политологии Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, профессор
Лаптева Людмила Евгеньевна	ведущий научный сотрудник Института государства и права Российской академии наук
Лебедев Сергей Николаевич	Председатель Исполнительного комитета – исполнительный секретарь Содружества Независимых Государств
Липатов Юрий Александрович	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по энергетике
Макаров Андрей Михайлович	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам

Мельников Иван Иванович	Первый заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Морозов Олег Викторович	заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Москалькова Татьяна Николаевна	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками
Нарышкин Сергей Евгеньевич	Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Неверов Сергей Иванович	заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Никитчук Иван Игнатьевич	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по природным ресурсам, природопользованию и экологии
Никонов Вячеслав Алексеевич	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, член Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, исполнительный директор правления Фонда «Русский мир»
Нилов Ярослав Евгеньевич	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока
Осипов Геннадий Васильевич	директор Института социально-политических исследований Российской академии наук, академик Российской академии наук
Островский Алексей Владимирович	губернатор Смоленской области

Пашков Михаил Михайлович	заместитель начальника Управления международного сотрудничества Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Петров Андрей Евгеньевич	начальник Аналитического управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Петров Юрий Александрович	директор Института российской истории Российской академии наук, академик Российской академии наук
Пехтин Владимир Алексеевич	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Комиссии Государственной Думы по вопросам депутатской этики
Пивовар Ефим Иосифович	ректор Российского государственного гуманитарного университета, заведующий кафедрой истории стран ближнего зарубежья исторического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова
Плигин Владимир Николаевич	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству
Подберёзкин Алексей Иванович	проректор Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России
Полад Бюль-Бюль Оглы	чрезвычайный и полномочный посол Азербайджанской Республики в Российской Федерации
Полыева Джахан Реджеповна	Руководитель Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Полянский Дмитрий Алексеевич	заместитель директора Первого департамента стран СНГ МИД России
Рагимзаде Ариф Гафарович	председатель Комитета Милли Меджлиса Азербайджанской Республики по региональным вопросам
Рахметов Мади Амантаевич	советник Правового управления Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Садовничий Виктор Антонович	ректор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, академик Российской академии наук
Сахаров Николай Анатольевич	советник генерального директора Российской государственной библиотеки
Семёнова Екатерина Юрьевна	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей
Серёгин Алексей Юрьевич	заместитель Руководителя Аппарата Государственной Думы – управляющий делами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Слущкий Леонид Эдуардович	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Комитета Государственной Думы по делам Содружества Независимых Государств и связям с соотечественниками
Соловьёв Кирилл Андреевич	доцент Российского государственного гуманитарного университета
Сорокин Андрей Константинович	директор Российского государственного архива социально-политической истории
Стояногло Александр Дмитриевич	председатель Комиссии Парламента Республики Молдова по национальной безопасности, обороне и общественному порядку

Судьин Александр Сергеевич	заместитель Председателя Сената Парламента Республики Казахстан
Сулакшин Степан Степанович	генеральный директор Центра проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования
Сулейменов Вадим Муратович	помощник заместителя Председателя Сената Парламента Республики Казахстан
Тимченко Вячеслав Степанович	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, член Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления
Торкунов Анатолий Васильевич	ректор Московского государственного института международных отношений (Университета) МИД России, академик Российской академии наук
Торшин Александр Порфирьевич	Первый заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
Турисбеков Заутбек Каусбекович	чрезвычайный и полномочный посол Республики Казахстан на Украине
Урекия Виталий	министр-советник Посольства Республики Молдова в Российской Федерации
Фёдоров Михаил Васильевич	ректор Уральского государственного экономического университета
Хабриева Талия Ярулловна	директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, академик Российской академии наук
Шарипов Сухроб Ибронович	член Комитета Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан по международным делам, общественным объединениям и информации

Швецова Людмила Ивановна	заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Шелохаев Валентин Валентинович	профессор кафедры отечественной истории Нового времени Российского государственного гуманитарного университета
Шлегель Роберт Александрович	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заместитель председателя Комитета Государственной Думы по физической культуре, спорту и делам молодёжи
Штоколов Борис Георгиевич	начальник Управления международного сотрудничества Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
Шувалов Юрий Евгеньевич	заместитель Руководителя Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – начальник Управления по связям с общественностью и взаимодействию со СМИ
Яровая Ирина Анатольевна	депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции

Российская Государственная Дума:
исторический опыт и перспективы
развития парламентаризма

Редактирование и корректура: редакционный отдел
Управления документационного и информационного обеспечения
Аппарата Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации

Вёрстка и оригинал-макет: Е. В. Колабин

Подписано в печать 30.10.2012 г.
Формат 60х90/16. Печ. л. 15
Заказ № 411. Тираж 1500 экз.

Издательство и типография ЗАО «Гриф и К»
300062, г. Тула, ул. Октябрьская, 81-а