

100 ЛЕТ РОССИЙСКОМУ ПАРЛАМЕНТАРИЗМУ

*Борис Вячеславович ГРЫЗЛОВ,
Председатель Государственной Думы*

СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА, ЕГО СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП И ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ



От редакции. Шестого октября в Петергофе прошла научно-практическая конференция, посвящённая 100-летию Манифеста об учреждении Государственной Думы. С докладом выступил Председатель Государственной Думы Б.В. Грызлов. Мы публикуем текст его выступления.

Наша конференция посвящена выдающемуся юбилею в истории России: 100-летию российского парламентаризма. 17 октября 1905 года — конечно, судьбоносная дата для России. В этот день император Николай II подписал Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка». Надо ясно представлять себе, какую ответственность он принимал на себя и перед каким выбором стояла в этот момент Россия.

Государь решился на этот шаг в самый разгар всероссийской политической стачки, когда от Вислы до Тихого океана бастовали до двух миллионов человек, когда встала вся страна — банки, железные дороги, заводы, учебные заведения. Очень многие склоняли Николая II к прямо противоположному решению — введению неограниченной военной диктатуры, но он выбрал путь коренного переустройства страны.

Манифест объявлял о «непреклонной воле» монарха «даровать населению незыблемые основы гражданской свободы на основах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов». Манифест провозглашал, что «ни один закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы». На Думу возлагался, кроме того, «надзор за закономерностью действий» исполнительной власти. Манифест, который сегодня невозможно читать без волнения, завершился призывом «ко всем верным сынам России помочь прекращению неслыханной смуты напречь все силы к восстановлению тишины и мира на родной земле».

Эти слова обновили жизнь огромной империи. В ближайшие же дни была объявлена амнистия политическим заключенным, преобразовано правительство и создан Совет министров под председательством Сергея Юльевича Витте. Вскоре была отменена цензура, утвержден но-

вый избирательный закон, одна за другой создавались политические партии. Уже через четыре месяца после знаменитого октябрьского Манифеста стало возможным проведение первых всероссийских выборов в Первую Государственную Думу.

И вот настал апрель 1906 года. 23 апреля публикуется «Свод основных государственных законов», а 27 апреля в уникальном зале Таврического дворца Санкт-Петербурга состоялось первое заседание российской Государственной Думы первого созыва. За пять апрельских дней самодержавная страна превратилась в конституционную монархию с двухпалатным представительным органом. Верхней палатой стал Государственный Совет, который к тому времени существовал уже почти сто лет.

Меня могут спросить: почему же мы не дождались апреля 2006 года, чтобы собраться в Таврическом дворце, а проводим нашу конференцию сейчас и в Петергофе? Прежде всего потому, что мы хотим отдать должное замечательной дате 17 октября. Ведь вся история России с этого времени стала делиться на время до Манифеста и после Манифеста.

И это не просто слова. В Русском музее есть картина Ильи Репина «17 октября 1905 года». Огромное полотно — два на три метра, оно изображает ликующую толпу на Невском проспекте. На всех лицах написано: «Наконец-то! Дождались». Люди разных социальных групп и разных возрастов радуются Манифесту, потому что впервые подданные ощутили себя гражданами.

Основная часть российского общества восприняла Манифест 17 октября как свою победу. Многие увидели в этом конец абсолютизма и начало эпохи легальной политической и парламентской деятельности. Одной из главных российских политических партий вплоть до 1917 года стал «Союз 17 октября». Но нынешняя дата должна быть отмечена в политическом календаре новой России еще по одной причине. Манифест 17 октября вызвал консолидацию всех здоровых сил общества, обеспечил их победу на историческом этапе 1905—1907 годов, удержав тогда страну на краю пропасти.

Почему же мы собрались именно в Петербурге? Здесь сохраняется атмосфера места, она рождает чувство личной сопричастности нашей истории. Именно в Петербур-

17 октября 1905 года — конечно, судьбоносная дата для России. В этот день император Николай II подписал Манифест «Об усовершенствовании государственного порядка». Надо ясно представлять себе, какую ответственность он принимал на себя и перед каким выбором стояла в этот момент Россия.

ге летом 1905 года Николай II проводил совещания по вопросу об учреждении в России выборного законодательного органа. Между прочим, в этих совещаниях принимал участие великий историк Василий Ключевский. А уж ему было что рассказать о русской традиции представительной власти — о вече, о боярской Думе, которая, кстати, существовала восемь веков, о Земских соборах, на которых решались важнейшие вопросы жизни государства и избирались цари. Интересная деталь: стоило немалого труда отговорить Николая II от названия «Государева дума» и согласиться на другое по смыслу название — «Государственная Дума».

Здесь, в Петергофе, был подписан сам Манифест 17 октября. Есть ещё одно обстоятельство: при организации этой конференции нам хотелось уйти от любых проявлений парадности. Можно было бы, как вы догадываетесь, ради 100-летия российского парламентаризма снять Петергофский дворец и провести там нашу встречу в золоченых интерьерах. Но ведь сегодня важнее задуматься и понять: усвоены ли нами исторические уроки? Вопрос непростой, поэтому лучше его обсуждать в демократической обстановке с университетской кафедры.

Поэтому в этом зале, наряду с известными учеными, присутствуют представители молодого поколения — студенты и аспиранты Санкт-Петербургского государственного университета. Для них «парламентаризм» — достаточно привычное и часто употребляемое слово российского политического словаря. А ведь еще каких-то двадцать лет назад само понятие парламентаризм употреблялось в сугубо негативном смысле как чуждое советской демократии. Такое враждебное отношение вполне понятно, так как парламентаризм не допускает монополии на власть со стороны правителя, государственного органа или политической партии. Более того, парламентаризм возможен только в условиях разделения властей, что совершенно неприемлемо для всякого рода радикалов и экстремистов, которые стремятся к диктатуре и отменяют парламентские методы политической борьбы.

Вот почему в советской истории деятельность Государственной Думы 1906—1917 годов освещалась с так называемых классовых позиций, а сама роль первого российского парламента всячески принижалась. И только в наше время, в условиях новой России, мы получили возможность объективно оценить вклад Первой Государственной Думы в развитие отечественной демократии.

Большинство парламентов ведущих западных стран возникло в середине XIX века, а история английского парламента насчитывает многие столетия. Сословно-представительные органы в нашей истории существовали на всем ее протяжении. Исключение составляет лишь XVIII век. Но уже в самом начале XIX века выдающийся российский реформатор Михаил Сперанский выдвинул идею российского парламентаризма. Его «План государственных преобразований», написанный по распоряжению императора Александра I, предусматривал двухпалатный представительный

орган, состоящий из Государственного Совета и Государственной Думы. Этот замысел был осуществлен лишь наполовину: в 1810 году был учрежден лишь Государственный Совет. Создание же Думы было отложено более чем на 90 лет. Что помешало тогда? Надвигавшаяся война с Наполеоном? Желание решить сначала крестьянский вопрос? Ученые спорят до сих пор. В чем нет сомнений, так это в том, что Россия упустила тогда уникальный исторический шанс.

Парламентаризм не допускает монополии на власть со стороны правителя, государственного органа или политической партии. Более того, парламентаризм возможен только в условиях разделения властей, что совершенно неприемлемо для всякого рода радикалов и экстремистов, которые стремятся к диктатуре и отменяют парламентские методы политической борьбы.

Первая Государственная Дума, как, впрочем, и все европейские парламенты, зарождалась в условиях общественных потрясений и ожесточенной политической борьбы. В правящих кругах шла острая дискуссия о том, насколько велики могут быть полномочия Думы и до какой степени можно уступить давлению снизу.

Первая Государственная Дума, как, впрочем, и все европейские парламенты, зарождалась в условиях общественных потрясений и ожесточенной политической борьбы. В правящих кругах шла острая дискуссия о том, насколько велики могут быть полномочия Думы и до какой степени можно уступить давлению снизу.

Уважаемые участники конференции!

Сегодня мы заслушаем несколько научных докладов, посвященных становлению российского парламентаризма. Это освобождает меня от необходимости давать подробную характеристику этому этапу. Я хотел бы подчеркнуть, что депутаты Первой, Второй, Третьей и Четвертой дореволюционной Государственной Думы успели сделать многое как для развития российского законодательства начала XX века, так и для становления

парламентской практики в нашей стране. Приведу лишь некоторые примеры.

Благодаря Государственной Думе в Российской империи были приняты прогрессивные, по тем временам, законы по развитию народного образования. Дальнейшее развитие получило трудовое (или как оно тогда называлось рабочее) законодательство. В преддверии Первой мировой войны Государственная Дума активно участвовала в увеличении государственных ассигнований на перевооружение Российской армии и флота.

К тому же именно Дума имела полномочия рассматривать и утверждать ежегодный государственный бюджет.

В составе ее депутатов были не только представители всех сословий тогдашнего общества, но и представители народов и национальностей Российской империи. Когда я принимаю участие в заседаниях Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ, я представляю, как сто лет назад в том же зале Таврического дворца вместе с депутатами из русских, малороссийских и белорусских губерний заседали депутаты — поляки, армяне, азербайджанцы, грузины, латыши, туркмены... В тогдашней Государственной Думе были образованы мусульманская фракция, казачья группа, польско-

литовско-белорусская группа. В одном крыле Таврического дворца был православный храм, а в другом — мечеть. Мы, российские парламентарии, исходим из того, что этот юбилей важен не только для нас, но и для наших коллег парламентариев из стран Содружества Независимых Государств. И мы искренне признательны тем коллегам, которые сегодня принимают участие в нашей конференции. В дореволюционной Государственной Думе сформировались такие атрибуты современного парламентаризма, как

партийные фракции, запросы депутатов правительству, выступления премьеров с правительственными декларациями, гласность думских пленарных заседаний. Дума не стояла на месте, она постоянно стремилась расширить права граждан, расширить границы их свобод. Например, именно благодаря Думе Временное правительство полностью уравнило женщин в правах с мужчинами, что было тогда невиданным достижением демократии во всём мире. Размышляя об этапе становления российского парламентаризма в начале XX века, важно отметить, что противоречия между царем и правительством с одной стороны и Государственной Думой с другой стороны мешали России развиваться эволюционным, мирным путем. Однако даже недолгие 11 лет существования Думы показали: становление культуры политического компромисса шло в России довольно успешно. Нередко можно слышать: Государственная Дума образца 1906-1917 годов не смогла предотвратить гибель исторической России и ее ценностей, спасти страну от революции и Гражданской войны, а значит, опыт первого русского парламента оказался провальным. Это неверно. Как раз у Думы был очень хороший шанс спасти Россию от революции, но вмешалась Мировая война, обрушившая четыре империи, включая Российскую.

Утвердившийся в 1917 году коммунистический строй на 70 лет прервал формирование в нашей стране демократических институтов, пресек развитие парламентаризма. И все же ростки политической демократии и парламентаризма не были полностью искоренены из российской почвы. Они пробили себе дорогу в ходе начавшегося на рубеже 80–90-х годов XX столетия процесса демократизации советской государственной системы. Сначала этот процесс шёл достаточно бурно, но мирно развивался в рамках съездов и Верховных Советов СССР и РСФСР. Однако в октябре 1993 года борьба между советской системой (которая, видимо, к этому времени исчерпала свой исторический ресурс) и демократическими силами вступила в фазу силового противостояния. Эти драматические события ускорили процесс формирования нового этапа российской государственности. Ее правовые основы закрепила Конституция Российской Федерации, утвержденная на Всенародном референдуме 12 декабря 1993 года. Демократия и парламентаризм (как одно из ее проявлений) многолики. Все попытки навязать какую-то одну, якобы идеальную, модель демократии, игнорируя жизненные реалии той или иной страны, обречены на провал. Еще сто лет назад один из участников Петергофских совещаний, историк Василий Ключевский писал: «можно проектировать какие угодно системы народного представительства, выкраивая их по образцу ли старинных Земских соборов, или по современным западноевропейским шаблонам. Но все такие учредительные опыты рискованны и ненадежны. Жизнь сама должна создавать свои формы, прилаженные к конкретным условиям места и времени». В современной практике отношений Государственной Думы с Президентом и Правительством существует достаточно высокий уровень согласия по ключевым направлениям государственной политики. Но это не исключает возможных разногласий по конкретным законопроектам. Это нормальное явление, полностью соответствующее практике современного парламентаризма во всех странах. Однако при этом принципиально важно подчеркнуть, что и Президент, и Правительство, и парламентское большинство Государственной Думы в своих взаимоотношениях остаются в рамках существующего

В качестве перспективного направления я вижу развитие контрольных функций российского парламента.

конституционного поля. Таким образом сохраняется определенный баланс властей и их взаимный контроль над деятельностью друг друга. Президент постоянно требует, чтобы все действия федеральной исполнительной власти имели надежную законодательную основу, постоянно учитывает мнения как парламентского большинства, так и парламентской оппозиции.

Приведу конкретный пример. В ходе текущей осенней сессии Государственной Думы мы рассматриваем внесенный Правительством проект федерального закона о федеральном бюджете на 2006 год. Мы рассмотрели проект бюджета в первом из четырех чтений, но уже на этой стадии депутаты и прежде всего фракция парламентского большинства «Единая Россия» добились важных изменений. В рамках так называемого нулевого чтения по нашей инициативе Правительство пересмотрело макропоказатели бюджета на 2006 год и значительно увеличило его расходы на решение насущных общественных задач. Под воздействием Думы Правительство впервые образовало Инвестиционный фонд, средства которого будут направлены на реализацию (совместно, естественно, с частными инвесторами) особо важных инвестиционных и инновационных проектов. Такие корректировки бюджетной политики, безусловно, можно квалифицировать как одно из существенных достижений российского парламентаризма на современном этапе.

Что касается перспектив, их нельзя сводить лишь к вопросу: будет ли Россия через какое-то время парламентской республикой или останется президентской? Позвольте мне высказать свою точку зрения. Я считаю, что нашей стране необходима сильная и эффективная президентская власть. Во всяком случае в ближайшем будущем. Ведь парламентская республика предполагает наличие зрелой партийной системы. При такой системе ведущие партии обладают устойчивой массовой поддержкой избирателей, развернутыми политическими программами и кадровым потенциалом, достаточным для формирования в любой момент дееспособного Правительства. В последние годы идет целенаправленное усиление роли партий в политической системе нашей страны, но, скажем честно, до зрелой партийной системы еще достаточно далеко.

Характерным элементом зарубежного опыта парламентаризма является способность различных партий достигать политического компромисса и создавать коалиционные правительства. У нас в России создание политических коалиций между различными силами всегда было трудным делом.

В качестве перспективного направления я вижу развитие контрольных функций российского парламента. Недавно Президент Российской Федерации внес в Государственную Думу законопроект, создающий основательную правовую основу для осуществления в случае необходимости парламентских расследований. С начала следующего года начнет работать Общественная палата Российской Федерации, которая будет проводить, в частности, экспертизу важнейших законопроектов. Это поможет парламентариям в большей мере учитывать мнения, позиции и экспертные оценки институтов гражданского общества.

Российский парламентаризм обязан способствовать повышению эффективности работы всех органов государственной власти во имя развития нашей страны. В этом мы, парламентарии, видим главную цель своей деятельности.