

СОВРЕМЕННЫЙ РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ЭВОЛЮЦИЯ ВЗГЛЯДОВ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Работа представлена кафедрой политологии.

Научный руководитель – доктор политических наук, профессор Г. Н. Нурдыев

Статья посвящена анализу становления и развития российского парламентаризма. Выделены этапы его развития за последние сто лет и рассмотрены их особенности. Особое внимание уделено анализу процесса становления парламентаризма как политического института в рамках системы разделения властей на современном этапе, где сочетаются признаки политического, исторического, социокультурного и психологического феномена. Ставятся задачи, решение которых способствовало бы повышению роли парламентских структур в российской политической системе.

Ключевые слова: парламентаризм, парламент, политолог, суверенитет, народовластие.

The article focuses on an analysis of the formation and development of the Russian parliamentary system. Having identified the main stages in the development of parliamentarism over the last century, the author places special emphasis on an analysis of the formation of a parliament as a political institute within the present-day system of separated powers where the attributes of a political, historical, social, cultural and psychological phenomenon are put together. The article also addresses some problems which need to be solved in order to enhance the role of parliamentary structures in the Russian political system.

Key words: parliamentarism, parliament, political analyst, sovereignty, democracy.

Проблемы парламентаризма и роль парламента всегда занимали и занимают важное место в общественно-политической жизни нашей страны. Фундаментом современного парламентаризма служит признание многонационального народа носителем

суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации¹.

Как прежде, так и сейчас нет единодушия в понимании народовластия и представительства. И научный спор, насчитывающий не одну сотню лет, продолжается и

в настоящее время. Как справедливо заметил известный немецкий политолог Карл Шмитт, «критическая литература о парламентаризме появляется вместе с парламентаризмом»². Первоначально она возникает на почве реакции и реставрации, т. е. у противников парламентаризма, потерпевших поражение в борьбе с ним. Затем, по мере нарастания практического опыта парламентаризма, обнаруживались и специально подчеркивались недостатки его деятельности. На почве критики парламентаризма соединялись правые и левые тенденции, консервативные, синдикалистские и анархистские аргументы, аристократические и демократические позиции³.

В истории социально-политической мысли ни один исследователь не обходил своим вниманием проблему представительства народа во власти. Так или иначе, об этом говорили Платон, Аристотель, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.-Л. Монтескье, Ж. Ж. Руссо, И. Кант, Г. Гегель, А. Токвиль, Дж. Ст. Милль, М. Вебер, В. Н. Татищев, Н. М. Коркунов и многие другие. При этом каждый по-своему представлял роль и место законодательного органа в системе государственной власти.

На современном этапе существует комплекс работ отечественных и зарубежных авторов, в которых обобщен и проанализирован опыт зарубежного парламентаризма и его общетеоретические аспекты. Здесь можно выделить следующих авторов: Д. Орнстин, Дж. Коукли, Ж. Блондель, Й. Мени, Р. Дик, Д. Олсон, Г. В. Голосов, И. В. Котелевская, Н. И. Бирюков, В. М. Сергеев и др.

Проблематика становления и развития парламентаризма в России в постсоветский период рассматривается в работах В. С. Баева, В. Д. Горобца, И. В. Гранкина, Д. А. Керимова, А. А. Керимова, М. С. Танцуры, С. С. Фоменко и др.

Интерес к изучению российского парламента проявляют и зарубежные исследователи. Проблемы формирования взаимоот-

ношений партийных фракций, правового статуса парламента освещены в работах М. Макфола, Т. Байхельта, Дж. Глейзнера и П. Чейсти. В работах западных политологов дается обзор становления и развития современного российского парламента.

Глубже понять суть парламентаризма можно, проследив этапы становления самой идеи, увидев, как зарождались, видоизменялись, обретали устойчивость и повторяемость черты данного феномена.

В современной политической науке выделяют два основных подхода в трактовке феномена парламентаризма. В рамках первого подхода парламентаризм рассматривается как форма государственного правления⁴. Следует согласиться с аргументацией А. А. Керимова о том, что такой взгляд упрощает суть вопроса. Парламентаризм можно толковать как способ организации государственной власти в рамках той или иной формы правления, но не как самостоятельную форму правления⁵. В рамках второго подхода парламентаризм представляет собой систему организации и функционирования государственной власти, базирующейся на разделении властей, множественности интересов различных социальных групп, политическом плюрализме⁶.

В работах, посвященных проблемам конституционного строя, уделяется внимание раскрытию *сущности* парламентаризма. Представляется, что имеется три позиции по данному вопросу. Первая сводится к утверждению, что парламентаризмом называется государственный строй, основанный на верховенстве парламента в системе органов государства. Ее придерживаются М. В. Баглай, Р. М. Романов и др.⁷ По их мнению, парламентаризм – это система организации и функционирования органов государственной власти на основе конституционного принципа разделения властей, гарантирующего их независимость и самостоятельность. То есть главным критерием парламентаризма является не принцип верховенства парламента, а формирование и

функционирование этого органа на основе конституционного принципа разделения властей. При таком понимании парламентаризма отпадает необходимость определять роль парламента в системе органов власти.

Между тем многие ученые, такие как О. Е. Кутафин, И. М. Степанов, А. А. Мишин, М. Ю. Тихомиров и др.⁸, в качестве ключевого элемента понятия «парламентаризм» пытаются определить место парламента в государственном механизме. Раскрывая сущность парламентаризма, О. Е. Кутафин говорит о том, что парламентаризм – особая система государственного руководства обществом, которая характеризуется разделением труда законодательного и исполнительного при существенной политической и идеологической роли парламента. При этом он вполне справедливо отмечает, что парламентаризм не может существовать без парламента, но в то же время парламент может существовать без важнейших элементов парламентаризма, к числу которых прежде всего относятся разделение властей, представительность и законность⁹.

Третью группу взглядов по рассматриваемому вопросу составляют мнения ученых, которые полагают, что парламентаризм имеет место быть там, где есть парламент независимо от его роли в государственной жизни. Так, составители Энциклопедического словаря по конституционному праву считают, что парламентаризм – это одна из особенностей организации государственной жизни, характеризующаяся существованием постоянно действующего, избираемого населением парламента, его авторитетом и влиянием на государственные дела, политическую жизнь общества, а также специфическими формами работы и отношениями членов парламента и избирателей¹⁰.

Оригинальное определение парламентаризма высказал С. А. Котляревский. Он писал, что «парламентаризм – есть режим обязательной политической солидарности

между правительством и органом или органами, которые признаются авторитетными выразителями народного мнения»¹¹.

И наконец, нельзя не отметить, что парламентаризм рассматривается и как учение о парламенте. На этот аспект данного понятия обращают внимание, например, Р. М. Романов и О. Н. Булаков. Первый из них пишет, что парламентаризм – это теория и практика деятельности парламента¹². О. Н. Булаков характеризует парламентаризм как идейно-теоретическую концепцию, служащую научным обоснованием необходимости парламента как института и его общественных функций¹³.

Историю парламентаризма в России можно разделить на три довольно специфических этапа формирования в рамках трех чрезвычайно различных политических и правовых систем. Первый этап – становление российского конституционализма в эпоху преобразования абсолютной монархии в некое подобие монархии конституционной. Второй этап следует отнести скорее к периоду стагнации демократических процессов в России; его характерной особенностью следует признать замену парламентских механизмов квазипарламентскими, иначе – Советами. И наконец, третий этап становления парламентаризма – этап формирования современной парламентской системы (с 1993 г. по настоящее время), характеризуется тем, что в российском государстве на основе вновь принятой Конституции создается политическая и правовая система, основанная на принципах разделения властей, федерализма и республиканской формы правления.

Формально процесс институционализации российского парламентаризма в своем развитии на данный момент прошел пять основных этапов:

1) двухлетний «переходный» парламент с 12 декабря 1993 г. по декабрь 1995 г., включающий избрание депутатов в Государственную Думу и Совет Федерации. Явка на выборы в Государственную Думу –

54,8%. По федеральному списку места распределились: ЛДПР – 59, ВР – 40, КПРФ – 32, ЖР и АПР – по 21, ЯБЛ – 20, ПРЕС – 18, ДПР – 14;

2) избрание 17 декабря 1995 г. на четырехлетний период депутатов Государственной Думы и делегирование в Совет Федерации субъектами Федерации руководителей от исполнительного и законодательного органов государственной власти. Выборы в Государственную Думу прошли по смешанной системе. Явка избирателей – 64,4%. По федеральному округу получили большинство депутатских мест: КПРФ – 157, «Наш дом Россия» – 55, ЛДПР – 51, «Яблоко» – 45, Аграрная партия России – 20;

3) избрание 19 декабря 1999 г. Государственной Думы третьего созыва и изменение конституционного статуса Совета Федерации согласно Федеральному закону от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», где отражен новый порядок формирования палаты из представителей субъектов Федерации, избранных их законодательными органами или назначенных руководителями исполнительной власти субъектов. Выборы в Государственную Думу проводились по смешанной системе. Явка – 61,85%. Шесть списков преодолели 5%-й барьер и создали фракции в Думе (КПРФ – 90 депутатов и 39 в Аграрно-промышленной депутатской группе, «Единство» – 82 и 59 в депутатской группе «Народный депутат», ОВР – 45 и 41 в депутатской группе «Регионы России», СПС – 32, «Яблоко» – 21, ЛДПР – 17);

4) избрание очередного состава Государственной Думы 7 декабря 2003 г., 5 %-й барьер при пропорциональных выборах половины депутатов преодолели четыре списка: «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР и «Родина». Явка составила 54,7%. Всего 223 места получила «Единая Россия» (120 по списку и 103 в одномандатных округах), 52 – КПРФ (40 и 12), 37 – «Родина» (29 и 8), 36 – ЛДПР (36 и 0), 17 – НПРФ (0 и 17);

5) наконец, избрание очередного состава Государственной Думы 2 декабря 2007 г. Это первые выборы, на которых барьер для партий, проходящих в Государственную Думу по партийным спискам, повышен с 5 до 7%. Кроме того, законодательно убраны нижний порог явки и возможность голосовать против всех, отменена мажоритарная система и голосование по одномандатным округам, членам одной партии запрещено проходить по спискам другой, а партиям запрещено объединяться в выборные блоки; были запрещены независимые российские наблюдатели (оставлены только от партий). «Единая Россия» получила 315 депутатских мест, КПРФ – 57, ЛДПР – 40, «Справедливая Россия» – 38¹⁴.

С политологической точки зрения периодизацию становления парламентаризма в России необходимо детализировать. При выделении этапов критерием должна служить степень реализации принципа разделения властей и распределения полномочий между законодательной и исполнительной властями. Анализ процесса становления парламентаризма как *политического института* в рамках системы разделения властей позволяет выделить следующие этапы:

1-й этап – 1989–1993 гг. Это время относительно свободного формирования союзного и республиканских законодательных органов. Происходит усиление позиций представительных структур, а затем начинается постепенное перерастание отношений российского парламентаризма в конфликтные с исполнительной властью.

2-й этап – осень 1993–1997 гг. Это время постепенного усиления политического влияния исполнительной власти и главное – конституционного закрепления ее прерогатив.

3-й этап – 1997–2000 гг. В данный период происходит укрепление положения исполнительной власти и ее институтов как в центре, так и в регионах.

4-й этап – с 2000 г. и по настоящее время. Для этого этапа характерно стремление

исполнительной власти максимально использовать свое политически лидирующее положение, неразрывно связанное с началом реформирования политического режима с целью усиления централизации власти.

Говоря о современном парламентаризме, следует учитывать его многомерность, так как он сочетает признаки политического, исторического, социокультурного и психологического феномена. В этой связи рассмотрение проблем парламентаризма имеет междисциплинарный характер, о чем свидетельствуют исторические, историко-правовые, правовые, философские, политологические, социологические и психологические труды исследователей.

Парламент, по мнению И. В. Котелевской, единственный «официальный орган» народного представительства¹⁵. Универсальность такого представительства, конечно, относительна, поскольку нацию, народ «представляют» избиратели, т. е. только граждане, которые имеют и реализуют конституционное право избирать и быть избранными.

Следует отметить, что представительская роль российского парламента воспринимается далеко не однозначно. Наблюдается много проявлений недовольства парламентом со стороны разных институтов, структур и общественных сил. Непонимание или игнорирование глубины и высокого предназначения его представительной природы и даже противодействия ее полному проявлению обнаруживаются и в настоящее время. Все это свидетельствует как об устойчивом нигилистическом отношении к парламентским структурам, так и об игнорировании роли российского парламента как высшего представительного органа. Стремление ограничить его сферу только законотворчеством чревато ущемлением другого существенного признака парламента: без развития представительских аспектов его организации и деятельности гражданскому обществу трудно разви-

вать принципы демократии и правового государства.

Законодательная функция российского парламента является наиболее важной и объемной. Благодаря ей в Российской Федерации достигается несколько целей: формируется первичный слой правового регулирования, верховенство закона приобретает определяющий смысл в правовой системе. Все правовые акты должны соответствовать законам, что на практике обеспечивается далеко не всегда.

Современный российский парламентаризм в процессе своего становления сталкивается с множеством проблем, среди которых можно выделить следующие:

- недостаточная системность законотворческой деятельности и, как следствие, невысокая эффективность принимаемых законов;
- до сих пор не преодолена нескоординированность деятельности всех субъектов законодательной инициативы;
- население не заинтересовано в расширении своих представительных функций в силу господства патерналистской политической культуры, ориентаций на сильное государство, где власть призвана решать все проблемы человека;
- формирование парламентских институтов под усиленным контролем исполнительной власти и президента дает не реально действующую систему сдержек и противовесов, а неустойчивый баланс элитных групп, исключает разделение властей и может привести к авторитаризму.

Совершенно очевидно, что разветвленные, хорошо организованные и эффективно функционирующие представительные структуры, как на федеральном, так и на региональном уровнях, необходимы Российской Федерации именно сегодня, когда она вступила на путь строительства правового государства, созидания цивилизованного и демократического общества. Именно парламента выступает собирателем и выразителем интересов групп и структур,

образующих гражданское общество, переплавляя эти интересы в государственную волю. Эффективное государственное управление в условиях рыночной экономики не только не исключает, а, напротив, предполагает развитие и совершенствование парламентаризма. Только при этом условии можно рассчитывать на формирование на федеральном и региональном уровнях мощной законодательной базы, адекватной новым историческим условиям. Разумеется, без подобной базы немыслимо дальнейшее проведение реформ в экономической, финансовой, социальной, политической и других областях.

Наконец, нельзя не отметить, что представительные учреждения не только имеют законодательные полномочия, но и выполняют контрольную функцию. Она-то и приобретает особое, в определенном смысле первостепенное значение в те исторические периоды, когда исполнительная власть совершенно обоснованно наделяется огромными правами и возможностями с целью преодоления кризисных явлений в стране, оздоровления всего общественного организма.

Усилия, предпринятые в течение последнего времени, направленные на консолидацию государственной власти, не дали до сих пор позитивных результатов в части укрепления представительных начал и представительных органов в системе государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. Более того, многие факты, от результатов опросов до снижения участия граждан в выборах законодательных органов власти в субъектах Федерации, свидетельствуют скорее о признаках их деградации. Здесь есть над чем задуматься и парламентариям, и президенту страны, и политическим партиям – всем, от кого зависят дальнейшие перспективы демократии в России.

В рамках вышеперечисленных путей дальнейшего совершенствования российской парламентской системы можно выделить первоочередные задачи, решение ко-

торых способствовало бы повышению роли парламентских структур в российской политической системе. Так, среди этих задач необходимо сформулировать следующие:

- повышение эффективности законодательного процесса;
- усиление результативности в реализации принятых законов;
- более тесное взаимодействие между различными ветвями власти;
- совершенствование законодательной техники и планирования;
- всестороннее расширение связей между депутатами и избирателями;
- дальнейшее развитие и обновление всей законодательной базы государства и общества.

Проведя анализ по выявлению сущности, содержания и основных характеристик процесса становления и развития современного российского парламентаризма, можно сделать следующие *выводы*.

Во-первых, в современной России утвердился режим «делегативной» демократии, в рамках которого политические права граждан сводятся в основном к относительно свободным выборам, а вся реальная власть принадлежит президенту. Российский парламент – это представительный и законодательный орган государственный власти с ограниченной ответственностью. Именно в усилении полномочий парламента заложена гарантия эффективности и исполнительной власти, и президента.

Во-вторых, современный российский парламентаризм можно охарактеризовать как институционально сформированную, но содержательно недостаточно наполненную систему властных отношений, базирующуюся на формальном признании демократических основ взаимодействия государства, общества и личности.

В-третьих, для усиления развития благоприятных тенденций и, напротив, сглаживания негативных органов государственной власти необходимо учитывать следующие моменты:

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

• для российской политической системы опасным будет монополия одной партии, не представляющей реальных интересов избирателей;

• для создания более сбалансированной системы разделения властей целесообразно было бы формировать правительство по результатам парламентских выборов.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

² *Шмитт К.* Политическая теология: Сборник. М., 2000. С. 159.

³ Там же.

⁴ *Крылов Б. С.* Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М., 1963. С. 3.

⁵ *Керимов А. А.* Парламентаризм в современной России: особенности становления и развития: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. Екатеринбург, 2006. С. 10.

⁶ Там же. С.10–11.

⁷ *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации. М., 2006; *Романов Р. М.* Понятие и сущность парламентаризма // Социально-политический журнал. 1998. № 4; *Он же.* Российский парламентаризм: генезис и организационное оформление // Политические исследования. 1998. № 5.

⁸ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Конституционное право России. М., 2007; Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова. М., 2000; *Мишин А. А.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2003; Юридическая энциклопедия / Отв. ред. М. Ю. Тихомирова. М., 1997.

⁹ *Козлова Е. И., Кутафин О. Е.* Указ. соч. С. 417.

¹⁰ Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2000.

¹¹ *Котляревский С. А.* Сущность парламентаризма. М., 1913. С. 15.

¹² *Романов Р. М.* Парламентаризм: теория, история и современность. М., 2002. С. 276.

¹³ *Булаков О. Н.* Двухпалатный парламент РФ. СПб., 2003. С. 9.

¹⁴ <http://www.duma.gov.ru>

¹⁵ *Котелевская И. В.* Современный парламент // Государство и право. 1997. № 3. С. 5.