

УДК 342.53

А.Н. Диденко

СУЩНОСТЬ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ЕГО СТАНОВЛЕНИЯ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дан анализ существующих подходов к определению понятия «парламентаризм» в субъектах Российской Федерации, а также изучены конкретно-исторические условия, которые повлияли на становление парламентов в российских регионах.

Российская Федерация по Конституции 1993 г. является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления (п. 1 ст. 1) [1. С. 2]. Кроме того, ст. 10 Основного закона в России провозглашен принцип разделения властей на самостоятельные ветви: законодательную, исполнительную и судебную [1. С. 6]. Реализуется указанная власть через соответствующие государственные органы. Так, согласно российской Конституции представительным и законодательным органом РФ является Федеральное собрание – парламент Российской Федерации, который обладает государственно властными полномочиями в России вместе с Президентом РФ, Правительством РФ и судами РФ.

Вместе с тем специфика отечественного национально-территориального устройства создает необходимость организации государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации.

Согласно Конституции в регионах Российской Федерации¹ должны создаваться законодательные (представительные) органы государственной власти, система которых устанавливается субъектами РФ самостоятельно, но с учетом основ конституционного строя и общих принципов организации, определяемых специальным Федеральным законом.

Таким образом, в Конституции Российской Федерации 1993 г. заложены правовые основы для организации и деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти – парламентов – как на федеральном уровне (Федеральное собрание РФ), так и на уровне субъектов Российской Федерации (региональные парламенты)².

Обязательное наличие законодательных и представительных органов государственной власти в центре и на местах является следствием конституционного принципа народного суверенитета. Так, исходя из смысла п. 2 ст. 3

¹ Здесь и далее понятия «регион Российской Федерации (России)» и «субъект Российской Федерации (России)» рассматриваются автором статьи как равнозначные и включают в себя республики в составе Российской Федерации, края, области, города Москву и Санкт-Петербург, автономную область и автономные округа.

² Здесь и далее понятия «законодательный», «представительный», «законодательный (представительный)» органы государственной власти объединяются автором в одно собирательное понятие «парламент».

Основного закона РФ [1. С. 2], можно сделать вывод о том, что многонациональный народ России осуществляет исходящую от него и ему же принадлежащую власть, в том числе через законодательные органы. Наличие свободно избираемого и самостоятельного парламента как на федеральном, так и на региональном уровнях связывается, как правило, с наличием в государстве демократического режима. В этом смысле в федеративном государстве парламенты «выступают гарантами демократии» [2. С. 28], а позволяет им играть столь важную роль в общественно-политической жизни страны или региона неотъемлемое полномочие – принятие законов.

Недостаточная политическая активность равно как отсутствие экономической самостоятельности большинства российских регионов, представляется, есть следствие слабости и незавершенности внедрения демократических начал и элементов парламентаризма в субъектах РФ. Ведь благосостояние граждан, обеспечение их прав и свобод, поддержание общественной безопасности и стабильного экономического развития региона во многом зависят от качества законодательной деятельности, важнейшим фактором которого является решительный, самостоятельный и самодостаточный орган народного представительства – парламент.

Вместе с тем наличие федеральных и региональных органов государственной власти парламентского типа является необходимым, но не основным условием становления парламентаризма в центре и на местах.

Несмотря на то, что в конституционном тексте установлена республиканская форма правления (ст. 1 Конституции РФ) [1. С. 2], остается неопределенным характер Российской Республики. В юридической литературе выделяют следующие основные виды республики: суперпрезидентская, президентская, парламентская, смешанная (полупрезидентская, президентско-парламентская) [3. С. 30–37]. В отечественной науке конституционного права большинство ученых (например, М.В. Баглай [4. С. 123], Е.И. Козлова, О.Е. Кутафин [5. С. 152–153]) склоняются к мнению о становлении в России смешанной или полупрезидентской республики, причем никто не оспаривает привилегированное положение Президента РФ в рамках такой формы правления, которое обуславливается закреплением в Конституции РФ серьезных по объему полномочий главы государства в отношении Правительства и Парламента РФ.

В этой связи становится обоснованным вопрос о возможности парламентаризма в условиях, когда лидирующее место в системе высших государственных органов не принадлежит парламенту. Для того чтобы найти ответ на этот вопрос, а также изучить особенности становления института народного представительства в российских регионах, необходимо уяснить сущность и дать определение понятия «парламентаризм».

В юридической и политологической науке немало внимания уделено вопросу определения и становления в российской политико-правовой среде института парламентаризма. Но зачастую, активно используя данную категорию, ученые не могут четким определением охватить столь многогранный феномен. В этой связи М.А. Моргунова справедливо отмечает, что о парламентаризме давно размышляют «юристы, политологи, социологи, журналисты... однако даже в одних и тех же работах как российских, так и зарубеж-

ных авторов можно видеть существенные противоречия не только в оценке, но и в его определении и сущности» [6. С. 10].

Действительно, число ученых, изучающих институт парламентаризма, так велико, а предлагаемые ими трактовки последнего столь разнообразны, что «пытаться определить их – все равно что гвоздем прибивать к стене пудинг», – как сказал У. Бек в отношении другого, не менее сложного для постижения феномена [7. С. 42].

Так, одна группа исследователей институт парламентаризма раскрывает через категорию «государственный режим (строй)», который основан на верховенстве парламента в системе государственных органов (например, М.В. Баглай [4. С. 432]). Впервые такое понимание парламентаризма было предложено М.А. Моргуновой, которая определяет, что «это не форма, а метод осуществления государственной власти, особый режим, определяемый реальными взаимоотношениями, складывающимися между законодательной и исполнительной властью в каждом конкретном государстве, при котором ведущую роль играет парламент» [6. С. 26]. Разделяет эту точку зрения и Р.М. Романов, который под парламентаризмом понимает такую «систему управления обществом, при которой четко распределяются законодательные и исполнительные функции власти; а парламент занимает доминирующее положение по отношению к другим органам государственной власти» [8. С. 133].

Опасность такого подхода, представляется, в том, что связывание парламентаризма с верховенством парламента в государственном механизме, что характерно только для парламентских республик, не согласуется с признаваемым в России принципом разделения властей и приводит к смешению парламентаризма с парламентской формой правления. Кроме того, раскрытие феномена народного представительства через государственный режим (строй) порождает определенные трудности при отграничении парламентаризма от политического режима или типа государства.

Другие ученые полагают, что для парламентаризма вполне достаточно наличия в системе органов государства избираемого парламента независимо от его роли в системе сдержек и противовесов. Так, коллектив авторов энциклопедического словаря по конституционному праву под парламентаризмом понимает одну из особенностей организации государственной жизни, характеризующейся 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 избирателей [9. С. 417–418].

К основному недостатку указанного подхода можно отнести отсутствие указания на место парламента в системе разделения властей, поскольку понятия «авторитет» и «влияние» являются оценочными и должны быть подкреплены реальными властными полномочиями в отношении исполнительной власти (президента, монарха, правительства). В этой связи можно согласиться с мнением О. Н. Булакова о том, что в государстве «может существовать парламент, но не быть парламентаризма как системы правления» [10. С. 30]. Данное высказывание обнажает еще одну слабость подобного подхода – допускается принципиальная возможность парламентаризма вне демо-

кратического режима, так как парламентский орган может существовать и в тоталитарном, и в авторитарном государстве.

Наиболее удачной к определению сущности указанного института представляется позиция тех авторов, которые не мыслят парламентаризма без особого положения парламента в политической системе общества равно как вне принципа разделения властей. Так, И.В. Гранкин определяет парламентаризм как систему «организации и функционирования органов государственной власти на основе конституционного принципа разделения властей» [2. С. 29]. При этом в содержание принципа разделения властей, по Гранкину, включается система сдержек и противовесов, но сохраняется особое, привилегированное положение парламента, которое не является, однако, доминированием (верховенством) в системе органов государственной власти. Подобная трактовка института парламентаризма разделяется и другими учеными (например, Е.И. Козловой, О.Е. Кутафиным [5. С. 410], А.А. Мишиным [11. С. 204], О.Н. Булаковым [10. С. 45–46]).

Итак, если попытаться исключить такие оценочные характеристики, как «особое», «привилегированное», «верховенствующее», и распространить содержание понятия «парламентаризм» на уровень субъектов РФ, можно дать следующее определение. Региональный парламентаризм в России – это система организации и деятельности органов государственной власти в субъектах РФ на основе принципа разделения властей при существенной политической и идеологической роли парламента, при которой он выступает в качестве важнейшего актора в общественно-политической жизни региона и объединяет интересы различных социальных слоев и групп населения субъекта РФ. Данное определение представляется наиболее удачным для уяснения сущности феномена парламентаризма в субъектах РФ, так как в нем раскрыт важнейший внутрисущий признак парламента – адекватное представительство элементов гражданского общества в рамках государственного института – органа законодательной власти.

Таким образом, для констатации становления парламентаризма в субъектах РФ необходимы следующие условия: институциональное оформление в виде органа законодательной власти, реально функционирующий принцип разделения властей и существенная роль парламента в политической жизни региона.

Чтобы сделать вывод о внедрении элементов парламентаризма в субъектах РФ, необходимо обратиться к рассмотрению конкретно-исторических условий, в которых происходило оформление парламента российских регионов.

За десятилетия советской власти сформировалось устойчивое негативное отношение к парламенту как явлению буржуазному. В этой связи нельзя не упомянуть высказывание В.И. Ленина о том, что «без представительных учреждений мы не можем представить демократии, даже пролетарской демократии, а без парламентаризма можем и должны» [12. Т. 33. С. 48].

В соответствии с Конституцией СССР 1977 г. государственную власть в стране осуществляли Советы народных депутатов – выборные квазипарламентские органы. Система формирования этих представительных учреждений не отличалась демократичностью, так как кандидаты в депутаты всегда

представляли единый блок коммунистов и беспартийных, а сами выборы были безальтернативными. Кроме того, фактически в стране власть принадлежала КПСС – «руководящей и направляющей силе» в советском обществе. В оценке представительной роли Советов можно согласиться с Е. К. Бородиным в том, что «Советы не привыкли быть властью, они всегда служили лишь ширмой для действительных органов власти – партийных комитетов» [13. С. 34].

Существенные преобразования системы представительных органов начались вместе с перестройкой: альтернативность выборов, выдвижение независимых кандидатов. Однако и тогда «КПСС и подчиненные ей официальные органы власти делали все возможное и невозможное, чтобы такие представители не становились... депутатами» [13. С. 33].

Относясь нейтрально к самой личности и воздерживаясь от субъективных оценок, можно с уверенностью утверждать, что важнейшее влияние на становление парламентаризма в центре и на местах оказал первый Президент России Б. Н. Ельцин.

Безусловно, после поражения ГКЧП и издания указа «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» фактически и юридически было исключено возможное влияние на Советы со стороны партийных органов. В этой связи потребовалось новое правовое поле, в котором региональным представительным органам нужно было реализовать свое новое предназначение – стать действующей властью.

На первоначальном этапе своей президентской деятельности Б.Н. Ельцин заложил прогрессивные для того периода правовые основы формирования самостоятельных парламентов в субъектах РФ. Так, например, в Советах народных депутатов были образованы малые Советы, которые состояли из профессиональных депутатов, появилась регулярность проведения сессий, повысилась работоспособность Советов.

Однако демократические преобразования организации государственной власти в регионах вскрыли довольно серьезную проблему: усиливалось противостояние вертикали исполнительной власти во главе с Президентом РФ и системы Советов. Причиной противоречий между законодательными и исполнительными органами власти, скорее всего, можно считать тот факт, что за десятилетия правления Советов политическая элита не привыкла к сосуществованию двух систем органов, которые избираются путем демократических выборов и функционируют параллельно. Действительно, единый способ формирования неизбежно приведет к спору о большей легитимности и верховенстве между органами законодательной и исполнительной власти.

Закончился этот конфликт событиями 3–4 октября 1993 г., когда после роспуска Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации указом Президента РФ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе» попытки высшего представительного органа страны противостоять Президенту были подавлены залпами танковых орудий по Белому дому.

Представляется, что октябрь 1993 г. стал определяющим в отношении будущего отечественного парламентаризма как на федеральном уровне, так и на местах, ведь указ Президента РФ № 1400 фактически не получил поддержки в представительных органах власти субъектов РФ.

Как следствие, реакция президента Ельцина не заставила долго ждать, и уже 22 декабря 1993 г. был принят указ № 2266 «О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации». Этим нормативным актом вводилось ограничение на число депутатов, работающих на постоянной основе. Очевидно, что занимающиеся депутатской деятельностью профессионально, народные избранники более самостоятельны в реализации своих полномочий, что не может не беспокоить руководителей региональных администраций. Сокращение постоянно работающих депутатов представительных органов субъектов РФ (не более 2/5 от общего числа) означало откат к негативному опыту работы Советов, когда депутаты-«любители» не разбирались в существе рассматриваемых вопросов, а голосовали по указанию «руководящей и направляющей силы».

Кроме того, во вновь сформированных – в период с декабря 1993 по март 1994 г. – региональных парламентах не без участия местных администраций оказалось немало представителей исполнительной власти, а также работников государственных (муниципальных) предприятий. В этой связи получила распространение практика, когда «Советы не могли набрать кворум и распускались исполнительной властью» [13. С. 43]. Вследствие роспуска правовые акты для проведения выборов принималась администрацией края (области). В таких регионах сложилась ситуация, когда исполнительная власть путем прямого правового регулирования реформировала власть законодательную, что является грубейшим нарушением принципа разделения властей.

Вместе с тем следует отметить и положительное влияние правления Б. Ельцина на становление парламентаризма, а именно: создание условий для институализации региональных легислатур как автономных органов государственной власти в субъектах РФ. По Конституции РФ 12 декабря 1993 г. законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ (особенно республик) стали пользоваться большой самостоятельностью в выборе форм и методов своей организации и деятельности. Следствием этого стало широкое разнообразие схем организации государственной власти в российских регионах.

Однако с приходом к власти Президента РФ В.В. Путина в стране был взят курс на укрепление «вертикали власти» не только исполнительной, но и законодательной. Государственное стимулирование активности политических партий повлекло за собой повсеместное реформирование порядка формирования региональных парламентов, и, как следствие, изменение их внутренней структуры и форм деятельности. Подобные меры, как представляется, привели к тому, что была утрачена характерная черта российского регионального парламентаризма периода 1993–1999 гг. – разнообразная региональная специфика.

Итак, если наложить данное ранее определение понятия «парламентаризм» на конкретно-исторические условия его становления, то приходится констатировать, что столь важное для демократического государства явление все еще находится на стадии становления, хотя за полтора десятилетия

функционирования в России региональных legislatures, безусловно, произошло их оформление как институтов политической системы государства. Вместе с тем такое важнейшее условие парламентаризма, как фактическая реализация принципа разделения властей при сохранении активной роли парламента в политической жизни региона, к сожалению, по-прежнему остается лишь перспективой. Ведь что изменилось с 1985 г.? Влияние на региональные legislatures со стороны КПСС было заменено на не меньшее влияние исполнительной власти в лице высшего должностного лица субъекта РФ. Кроме того, при очевидных недостатках партийной системы нашего государства за последние пять лет усиливается зависимость парламента регионов от крупных всероссийских политических партий. В итоге, оценивая в настоящем роль региональных парламента в России, приходится согласиться с С.А. Авакьяном в том, что «представительные учреждения в нашем государстве нередко напоминают назойливых мух, от которых с досадой отмахиваются лица из исполнительной власти» [14. С. 10].

Литература

1. Конституция Российской Федерации. Официальный текст с историко-правовым комментарием д-ра юрид. наук, проф. Б.А. Страшуна. М.: Норма, 2005. 128 с.
2. Гранкин И.В. Сущность российского парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2005. №4. С. 27–31.
3. Ачкасов В.А., Грызлов Б.В. Институты западной представительной демократии в сравнительной перспективе: Учеб. пособие. СПб.: ИВЭСЭП; Знание, 2006. 264 с.
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. для юридических вузов и факультетов. 2-е изд., изм. и доп. М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2000. 776 с.
5. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М.: ТК Велби; Проспект, 2008. 608 с.
6. Моргунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М.: Рос. гос. гум. ун-т, 2001. 350 с.
7. Бек У. Что такое глобализация? М.: Прогресс-Традиции, 2001. 304 с.
8. Романов Р.М. Истоки парламентаризма. От законодательных органов древности до наших дней. 2-е изд., доп. и перераб. М.: Современная экономика и право, 2006. 296 с.
9. Конституционное право: Энциклопедический словарь / Отв. ред. и рук. авторского коллектива – д-р юрид. наук, проф. С.А. Авакьян. М.: НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001. 688 с.
10. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под общ. ред. д-ра юрид. наук О.Н. Булакова. М.: Эксмо, 2005. 320 с. (Российское юридическое образование).
11. Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. 6-е изд., перераб. и доп. М.: Белые альвы, 1999. 456 с.
12. Ленин В.И. Государство и революция // Полн. собр. соч. 5-е изд. Т. 33. М.: Политиздат, 1981. 433 с.
13. Бородин Е.К. Правовые и организационные вопросы становления и функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 189 с.
14. Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Изд-во МГУ, 1998. С. 5–13.