

## НАУЧНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ: РАБОТЫ МОЛОДЫХ УЧЕНЫХ

*В апреле-мае 2006 года прошел конкурс творческих работ, посвященный 100-летию парламентаризма в России, участниками которого стали студенты МосГУ, других вузов, входящих в состав Союза негосударственных вузов Москвы и Московской области, Национального союза негосударственных вузов. Конкурс проводился фракцией «Единая Россия» Государственной Думы ФС РФ и Московским гуманитарным университетом при содействии СНВ Москвы и Московской области и НСНВ по инициативе депутата Государственной Думы В. В. Рязанского.*

*Специальный конкурс проводится для творческих работ аспирантов и молодых ученых. Представляем две работы аспирантов, рекомендованные жюри конкурса к публикации.*

**М. М. ШАМСУТДИНОВ**

### **Российский парламентаризм: становление и перспективы развития**

Становление правовой Государственности в России связано с государственно-властными институтами, функционирующими на принципах парламентаризма, закрепленных в Конституции РФ 1993 года: народ — единственный источник власти; государственная власть осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную; Конституция имеет высшую юридическую силу<sup>1</sup>. Эти принципы легли в основу организации государственной власти во всех развитых странах мира. Однако России пришлось пройти долгий путь, прежде чем принять их. Особую актуальность исследованию этого пути придает все возрастающая роль парламентаризма в современном российском обществе — он объективно становится средоточием приоритетных ценностей представительной демократии, способом ее организации и инструментом функционирования, что обуславливает необходимость всестороннего изучения данного вопроса для полного и ясного понимания происходя-

щих политических процессов, прогнозирования возможных вариантов их развития.

#### **ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА**

Парламентаризм как один из институтов демократии появился в России относительно недавно. Связано это в первую очередь с огромными размерами нашей страны, что требует больших усилий для организации централизованного управления. Другой причиной стало наличие агрессивных соседей, набегам которых периодически требовалось давать отпор. Враги появлялись на территории России быстро и внезапно, и надо было либо так же быстро отреагировать на вторжение, либо признать свое поражение. В этой связи не представлялось целесообразным создавать орган, в котором рассмотрение подобных вопросов могло затянуться из-за количества и качества парламентских процедур. Третьей причиной можно назвать суровые природно-климатические условия,

в которых находится наша страна. Добыча пропитания и постройка жилья в российском климате достаточно трудоемки, требуют коллективной работы и четкой централизованной координации действий. Четвертой причиной являются особенности русской культуры и русского правосознания. Общинность и патриархальный уклад семьи наложили свой отпечаток на развитие государственного управления на много веков вперед.

Тем не менее, несмотря на всю очевидность эффективности жесткого централизованного управления в российских условиях, власти необходимо иметь определенную поддержку народа, в связи с чем некоторые элементы парламентаризма прослеживаются в истории нашего государства с самого момента его возникновения. Так, например, в состав органов государственной власти Киевского государства — самого первого государственного образования, возникшего на территории, населенной восточными славянами, входило народное собрание — вече. Вече являлось формой непосредственного участия народа в решении государственных дел, в него входили все свободные жители. Кроме того, в раннем русском государстве функционировала княжеская дума (совет при князе, состоявший из ближайших соратников), впоследствии переросшая в боярскую думу (состоящую из избранных представителей знати, крупных землевладельцев и духовенства). Дума являлась вспомогательным органом, который действует совместно с царем и вместе с ним образует единую верховную власть. Стоит отметить, что все эти квазипредставительные органы были зависимы от правителя, не обладали законодательной властью и не могли представлять интересы всего народа.

Следующим элементом парламентаризма в историческом развитии России стали Земские соборы, игравшие большую роль в законодательской деятельности. Данный орган состоял из двух палат. В верхнюю палату входили высшие чиновники, церковное руководство, члены боярской думы. Все члены

палаты не избирались, а входили в нее в соответствии с занимаемым положением. В нижнюю палату входили выборные от дворянства и влиятельных посадских людей представители. Земский собор созывался по инициативе царя либо инициативе сословий и, по сути, выполнял свои функции с соизволения и по указаниям верховной власти. Однако, несмотря на свои недостатки, Земский собор стал ступенькой в развитии идеи парламентаризма в российском государственном строительстве. Так, например, в 1634 году стряпчий Иван Бутурлин составил проект преобразования Земского собора в своего рода парламент. Он предлагал сделать выборными представителей обеих палат Земского собора, срок их полномочий ограничить, а сам Земский собор сделать органом, действующим постоянно<sup>2</sup>. Но его замыслам не суждено было сбыться, так как верховная власть, успев окрепнуть, главной своей опорой видела армию и бюрократию, а не народ.

Наступивший в России период абсолютной монархии можно назвать шагом назад в развитии идеи парламентаризма, и в особенности идей народного представительства, так как высшие органы государства — Сенат и позднее сменивший его Государственный Совет состояли из назначаемых правителем высших сановников, что обусловило зависимость этих органов и ограниченность в принятии решений. Однако именно в этот период в России происходит ориентация на прогрессивные западные модели и доктрины организации власти. Возникают многочисленные конституционные проекты, в которых ограничение власти монарха связывается с наличием представительного законодательного органа<sup>3</sup>. Всплески увеличения количества подобных проектов наблюдаются в периоды смены правителей, что связано с ожиданием реформ, которые ограничат самодержавную власть.

Отправной точкой практической парламентаризации страны стало подписание императором в 1905 году высочайших манифестов «Об учреждении государственной Думы» и «Об усовершенствовании государ-

ственного порядка», которые учредили новый представительный законосовещательный орган — Государственную Думу и установили «незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог вступить в силу без ее одобрения». Данные нормативные акты означали самоограничение самодержавия началами представительства, свидетельствовали о первых шагах к реформированию абсолютной монархии в конституционную. Созданный в 1906 году двухпалатный парламент состоял из нижней палаты — Государственной Думы и верхней палаты — Государственного Совета. Обе палаты имели равные законодательные права. Законодательные проекты представлялись на утверждение императору только после одобрения обеими палатами парламента. Верхняя палата являлась полупредставительным органом: одна половина ее членов назначалась императором, другая половина избиралась от духовенства, дворянства, земств, деятелей науки, крупных организаций промышленников и торговцев. Нижняя палата избиралась посредством непрямых и неравных выборов. Данный выборный принцип давал очевидные преимущества состоятельным слоям населения, но, с другой стороны, гарантировал присутствие в Государственной Думе хоть и не в реальных пропорциях, но действительных рабочих и крестьян, а не тех, кто лишь выступал от их имени. Однако, даже несмотря на всю отсталость данного парламента от парламентских систем развитых европейских государств, можно с уверенностью сказать, что для России он стал огромной вехой в становлении демократии.

Следующим этапом развития парламентаризма в России стал период правления Советов. После победы Октябрьской революции вся существовавшая ранее система государственной власти была уничтожена, а сама идея парламентаризма была подвергнута резкой критике и радикальному переосмыслению. Высшим органом власти объявлялся Всероссийский съезд Советов, формировавшийся путем многоступенчатых выборов из представителей местных съездов

Советов. При этом норма представительства была неравной: от городских Советов избирался один депутат на двадцать пять тысяч избирателей, а от губернских Советов — один депутат на сто двадцать пять тысяч избирателей<sup>4</sup>. Таким образом обеспечивалось большинство представителей рабочего класса по сравнению с крестьянством. Поскольку Всероссийский съезд Советов был органом, действующим не на постоянной основе, из его состава избирался постоянно действующий орган — Всероссийский Исполнительный Комитет Советов, который и осуществлял одновременно функции законодательной и исполнительной власти под полным руководством ЦК ВКП(б) и его Генерального секретаря. Данный порядок управления государством был настолько явно авторитарен, что с течением времени потребовалось несколько завуалировать его откровенную недемократичность. В связи с этим был создан единый законодательный орган — Верховный Совет, состоявший из двух равноправных палат и избираемый путем всеобщих, равных и прямых выборов при тайном голосовании.

По итогам советского этапа развития нашей страны можно сказать, что, несмотря на отсутствие разделения властей в системе государственных органов этого периода, а также на фактически недемократичный порядок их формирования, данный этап стал очередным шагом Российского государства к парламентаризму. Об этом свидетельствует то, что в деятельности высших органов управления прослеживались ростки демократии, позволявшие поддерживать тесную связь депутатов с избирателями, накапливать элементы парламентской культуры, вносить определенный вклад в развитие и совершенствование законодательной системы, а кроме того, хотя бы формально и в достаточно поздние периоды данного этапа развития, но закрепить всеобщую, равную избирательную систему прямых выборов при тайном голосовании.

Последующие конституционные реформы 1988–1990 гг., происходившие в СССР,

заложили основы современного российского парламентаризма. Хотя по формальным основаниям данные реформы приходится на советский период, однако по сути своей они являются изменениями переходного периода. В соответствии с Законом СССР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного закона) СССР» (1988 г.) учреждалась двухзвенная структура органов законодательной власти — Съезд народных депутатов СССР и Верховный Совет СССР, который стал постоянно действующим органом, в отличие от предыдущего Верховного Совета СССР, который собирался на непродолжительные сессии, в перерывах между которыми его функции осуществлял Президиум. Выборы в новый законодательный орган проходили на альтернативной основе, в условиях реальной борьбы за депутатский мандат.

#### *СОВРЕМЕННЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В РОССИИ*

Современный этап развития российского парламентаризма начался с вступлением в силу Конституции Российской Федерации в 1993 году. Страна получила систему организации государственной власти, не уступающую самым развитым странам мира, характеризующуюся соблюдением принципа разделения властей и верховенством закона при ведущей роли парламента. Так, Федеральное Собрание Российской Федерации состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы, что полностью соответствует федеративному устройству государства. Данная модель организации парламента позволяет иметь своих представителей в законодательном органе всем субъектам РФ: по два представителя от каждого субъекта РФ входят в состав Совета Федерации — верхней палаты российского парламента. Причем один из них назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации на срок полномочий данного должностного лица, а другой избирается законодательным органом субъекта Российской Федерации на срок полномочий зако-

нодательного органа. Таким образом обеспечивается непрерывность в работе Совета Федерации, так как срок полномочий должностных лиц и законодательных собраний субъектов РФ различен, а выборы в них происходят неединовременно. Это предполагает преемственность в работе верхней палаты парламента, ее консерватизм и устойчивость к резким изменениям в политической и общественной жизни, что гарантирует определенную защиту от резких колебаний в общем курсе законотворческой деятельности<sup>5</sup>.

В то же время нельзя не отметить, что установленный порядок формирования Совета Федерации не в полной мере соответствует статье 3 Конституции РФ, которая гласит, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Современные ученые, исследующие данную проблему, предлагают несколько выходов из сложившейся ситуации. Так, одним из вариантов формирования Совета Федерации может стать выдвижение законодательными и исполнительными органами субъекта РФ кандидатов в верхнюю палату в количестве большем, чем один человек, с тем, чтобы население субъекта РФ само могло выбрать из предложенных кандидатур своих представителей в парламенте. Данный способ выдвижения представителей в Совет Федерации не противоречит Конституции, так как закрепленный в Конституции принцип — по одному представителю от исполнительного и законодательного органа субъекта РФ — соблюдается. Другим вариантом решения данной проблемы является избрание представителя от региональной исполнительной власти вместе с главой исполнительной власти на губернаторских (президентских) выборах субъекта Российской Федерации. А представителем от законодательной власти определить спикера законодательного собрания субъекта РФ<sup>6</sup>.

Однако кроме имеющегося небольшого законодательного несоответствия есть также проблемы практического характера, ставящие под сомнение эффективность нынешнего способа формирования Совета Федера-

ции. Дело в том, что подавляющая часть российских регионов зависят от центральной власти, так как являются дотационными. В этой связи представители таких субъектов РФ оказываются не в том положении, чтобы проводить собственную политику, лоббируя интересы региона, а вынуждены следовать общенациональному курсу из-за страха потерять столь необходимые дотации. Способ решения этой коллизии некоторые ученые видят в делегировании полномочий по избранию членов Совета Федерации непосредственно населению субъекта РФ.

#### ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

Нижняя палата российского парламента избирается по смешанной модели выборов. Половина состава Государственной Думы избирается по одномандатным избирательным округам, что позволяет обеспечить представительство интересов населения со всей территории Российской Федерации. Другая половина состава нижней палаты парламента избирается по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками. Это, в свою очередь, позволяет обеспечить представительство в Государственной Думе общественных объединений, выражающих настоящие интересы подавляющего большинства населения Российской Федерации.

При всех достоинствах подобной системы формирования нижней палаты российского парламента нельзя не отметить ее определенные недостатки. Так, например, при выборах депутатов по партийным спискам, общественные объединения получают возможность проведения в парламент любых лиц, заинтересованных в получении статуса депутата. К примеру, партия, имеющая широкую поддержку со стороны населения, может рассчитывать на достаточно большое количество мест в Государственной Думе и, обеспечив проходение в парламент руководителей партии путем размещения их в начале партийного списка, вполне может

заняться торговлей депутатскими мандатами посредством своевременного включения в партийные списки лиц, готовых любыми способами попасть в парламент для достижения личных целей. В современном российском обществе такое явление отнюдь не является редкостью — выигрывают обе стороны сделки: партия получает необходимое финансирование, а заинтересованные лица приобретают возможность лоббирования собственных интересов на высоком государственном уровне. Пострадавшей в данном случае оказывается третья сторона — население Российской Федерации, которое вместо представителя его интересов получает в парламенте совершенно неизвестное лицо, интересы и стремления которого могут быть диаметрально противоположны потребностям населения страны.

Основными же недостатками порядка формирования современной Государственной Думы являются возможность использования административного ресурса, неравные стартовые возможности разных политических партий в ходе избирательной кампании, ограниченность доступа партий к информационным ресурсам и как следствие — слабая информированность граждан России об основных политических различиях во взглядах тех или иных кандидатов. В результате российский парламент представляет интересы не всех слоев общества, отражает позицию лишь самых крупных политических сил страны и не является местом гармонизации интересов различных политических течений, вытесняя потенциальные конфликты за рамки парламентских форм, что приводит к росту социальной напряженности.

#### ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Действующая Конституция РФ заложила лишь основы российского парламентаризма, и его становление еще не завершено. Однако уже сегодня можно сказать, что роль его будет повышаться при условии авторитетной и эффективной деятельности современного парламента, способствующего политическому и экономическому обновлению России.

Анализируя практику организации государственной власти ведущих держав, можно предположить, что в России в дополнение к Конституции и другим правовым актам сформируются новые парламентские обычаи и традиции. Усиление роли Федерального Собрания РФ будет происходить на фоне формирования организованной многопартийной системы, способствующей росту престижа парламента<sup>7</sup>. Также в качестве перспективного направления развития парламентаризма можно назвать дальнейшее развитие контрольных функций парламента.

Следует заметить, что в процессе развития парламентаризма нашей стране придется пройти достаточно сложные этапы государственного строительства. Об этом свидетельствуют современные тенденции усиления исполнительной власти и роли Президента в управлении политической жизнью общества. При условии сохранения таких темпов распространения влияния Президента вполне возможно, что в ближайшее время мы станем свидетелями превращения Российской Федерации в суперпрезидентскую республику. Единственным утешением остается осознание факта, что явление это будет временным и объективные потребности развития государства все равно рано или поздно приведут Россию к полному торжеству парламентаризма, когда все его принципы будут соблюдаться во всей системе организации государственной власти.

Российский парламентаризм прошел долгий и трудный путь становления, в процессе которого было совершено большое количество ошибок и упущений. Этот путь еще достаточно далек от своего завершения, но уже с уверенностью можно сказать, что наша страна движется в верном направлении, участь на собственных ошибках и стремясь к непрерывному совершенству. Однако, учитывая, что исторически развитие парламен-

таризма в нашей стране замедлялось целым комплексом объективных причин, российским деятелям науки и политики необходимо предпринимать все возможные меры, позволяющие ускорить процессы становления гражданского демократического общества в России, чтобы по меньшей мере не отставать в развитии от передовых государств современности. Такими мерами являются повышение правовой культуры населения, подготовка его к восприятию новых ценностей, а также развитие парламентской культуры. Кроме того, крайне необходимо осуществлять непрерывный мониторинг всех актуальных проблем российского парламентаризма с последующим всесторонним анализом, учитывающим реалии государственной и общественной жизни.

Подводя итоги, хочется особенно подчеркнуть, что судьбы демократии в России во многом, если не в решающей степени зависят от динамики развития российского парламентаризма, потенциал которого в настоящий момент не реализован в должной степени.

<sup>1</sup> См.: Конституция РФ 1993 года // Российская газета. 1993. 25 дек. № 237. Ст. 3, 4, 10.

<sup>2</sup> См.: История России с древнейших времен до конца XVII века / под ред. А. Н. Сахарова, А. П. Новосельцева. М., 1998. С. 502.

<sup>3</sup> См.: Парламентское право России : учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 33.

<sup>4</sup> См.: Конституция РСФСР 1918 года // СУ РСФСР. 1918. № 51. Ст. 582.

<sup>5</sup> См.: Бентам И. Тактика законодательных собраний. Челябинск, 2006. С. 42.

<sup>6</sup> См.: Булаков О. Н. Парламентское право Российской Федерации. М., 2004. С. 128.

<sup>7</sup> См.: Выстропова А. В. Парламентское право России : учеб. пособие. Волгоград. 2001. С. 18.