

Научная статья
УДК 328
doi: 10.22394/2079-1690-2022-1-1-288-293

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Андрей Сергеевич Лавриков

Северо-Кавказская государственная академия, Черкесск, Россия, lavr-group@yandex.ru

Аннотация. Статья посвящена развитию института парламентаризма в постсоветской России. Применен историко-сравнительный метод анализа эволюции российского парламентаризма с учетом дискурса мнений экспертов в области конституционного строительства. Усиление президентской власти в России в 90-е годы прошлого столетия привело к снижению роли парламента в политическом процессе.

Ключевые слова: российский парламентаризм, система разделения властей, конституционное право, президентская республика

Для цитирования: Лавриков А. С. Развитие института парламентаризма в современной России // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2022. № 1. С. 288–293. <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-1-288-293>.

Young scientists

Original article

DEVELOPMENT OF THE INSTITUTE OF PARLIAMENTARISM IN MODERN RUSSIA

Andrey S. Lavrikov

North Caucasus State Academy, Cherkessk, Russia, lavr-group@yandex.ru

Abstract. The article is devoted to the development of the institution of parliamentarism in post-Soviet Russia. A historical and comparative method of analyzing the evolution of Russian parliamentarism is applied, taking into account the discourse of opinions of experts in the field of constitutional construction. The strengthening of presidential power in Russia in the 90s of the last century led to a decrease in the role of parliament in the political process.

Keywords: Russian parliamentarism, system of separation of powers, constitutional law, presidential republic

For citation: Lavrikov A. S. Development of the institute of parliamentarism in modern Russia. *State and Municipal Management. Scholar Notes.* 2022;(1):288–293. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2022-1-1-288-293>.

Перед Россией сегодня стоит задача по дальнейшему развитию демократических институтов и формированию гражданского общества и правового государства. В этом контексте актуализируются вопросы оценки уровня развития российского парламентаризма, который рассматривается как один из эффективных инструментов повышения политической активности и ответственности граждан.

Идеи парламентаризма берут начало со времен древнегреческих полисов. В России прототипом парламентских органов было Новгородское вече, которое по своей форме соответствовало классической модели представительного органа, выражавшего интересы различных социальных слоев и принимавшего участие в публичном обсуждении важных политических и экономических проблем Новгородской республики и просуществовавшее почти шесть веков с IX в. по XV в. При этом вече имело право ограничивать власть князя или вождя, путем непринятия его решений или выражение недоверия и приглашения нового князя.

Понятие «парламентаризм» включено в научный оборот с конца XVIII века, когда активно начали развиваться и институционализироваться демократические институты представительского типа. Вместе с тем, вплоть до сегодняшнего дня сохраняются значительные расхождения в трактовке данного понятия.

Первоначально парламентаризм понимался как форма правления, при которой властные полномочия преимущественно принадлежат парламентариям. Вместе с тем исторический анализ распространения парламентских институтов показывает, что они существовали в различное время при разных формах государственного правления.

Поиск дефиниции феномена «парламентаризма» основывается на определении места парламента в системе органов государственной власти.

Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин считают, что существование или отсутствие парламента, как основополагающего элемента парламентаризма, не оказывает влияния на функционирование политической системы и государства, поскольку парламент нельзя считать самостоятельным органом власти [1, с. 173]. Данная позиция основывается на том, что решение об организации парламента как органа законодательной власти принадлежит власти исполнительной, кроме того, исполнительная власть обладает правом отмены и блокирования принимаемых парламентами законов и нормативных актов.

Представители альтернативной позиции указывают на высокую степень влияния парламентских решений на функционирование органов государственного управления и общественных институтов. Законодательная функция в рамках данной позиции рассматривается как основной инструмент осуществления парламентской власти, при этом деятельность парламента ограничивается лишь этическими нормами и социальными запросами. В этом случае парламентаризм представляется как проявление общественной позиции [1, с. 173].

Как отмечает большинство исследователей – Ключкова Ю.А., Коврякова Е.В., Фурман Д.Е., Чиркин В.Е. [2, 3, 4, 5] и другие, возможность развития парламентаризма обусловлена в первую очередь установлением и соблюдением принципа разделения властей. Кроме того, для успешной институционализации парламентских практик требуется достаточный уровень развития гражданской сознательности политической культуры социума. Можно сказать, что развитие институтов парламентаризма происходит параллельно и взаимосвязано со становлением институтов гражданского общества.

В современной России парламент является демократически легитимированным народным представительным органом, который действует в системе разделения властей и выполняет функции законодательства, представительства и контроля [6].

Парламентаризм обладает рядом специфических признаков. Во-первых, парламентаризм характеризуется широтой и полнотой выражения интересов различных слоев населения за счет представителей, входящих в состав парламентских структур.

Во-вторых, законодательные органы при установлении парламентаризма занимают главенствующую позицию в системе властной иерархии.

В-третьих, народные массы сохраняют контроль деятельности парламента, который должен отчитываться перед социумом за принятые законы, а также не допускать ущемления интересов граждан.

В-четвертых, парламентаризм предусматривает установление эффективного взаимодействия между всеми элементами системы государственной власти.

В рамках конституционного права многие юристы определяют Российскую Федерацию как президентско-парламентскую республику, хотя вопрос остается до сих пор дискуссионным. Вместе с тем, многие политологи, в частности В.Е. Чиркин, указывают, что в связи с главенствующей ролью президента и относительно слабым федеральным парламентом, обладающим ограниченными властными полномочиями, было бы справедливо полагать, что российское государство имеет все признаки президентской республики [5, с. 230–231].

По мнению Е.И. Козловой и О.Е. Кутафина, с 1993 года по начало 2000-х годов в России наблюдалось постепенное усиление черт президентской республики [1, с. 173].

А.С. Автономов полагает, что Российская Федерация фактически представляет собой монархическое государство, где власть сосредоточена в руках президента, что во многом обусловлено существующей политической культурой и менталитетом россиян, привыкших к сосредоточению властных полномочий в руках единоличного лидера – монарха, партийного руководителя, вождя [7, с. 256–257].

Особенности становления демократического государства в РФ, в частности длительное противостояние парламента и президента в 1990-е годы, сменившееся постепенным нарастанием власти президента после избрания В.В. Путина, оказали существенное влияние на развитие парламентаризма и определили его правовые и функциональные особенности.

Конституция Российской Федерации устанавливает принцип автономии законодательной власти и ее институтов от других ветвей власти – исполнительной и судебной. Однако, как показывают многочисленные исследования нормотворческой и законодательной практики, фактически большая часть инициатив по разработке и внедрению новых законов и нормативно-правовых актов исходит от субъектов исполнительной власти. В последнее десятилетия президент и Правительство РФ существенно расширили спектр полномочий в сфере политического планирования и реформирования правовой системы.

Постепенная утрата парламентскими структурами своей основной функции, определяющей их политический статус, ведет к возникновению фундаментальной проблемы дефицита общественного доверия к Федеральному Собранию и Государственной Думе.

Формально президент ежегодно отчитывается о проделанной работе перед Федеральным Собранием, озвучивая задачи на следующий отчетный период. Однако фактически Послание президента имеет императивный характер и сообщает членам Федерального собрания необходимость изменения законодательства в той или иной сфере.

Опираясь на анализ политической практики, можно сделать вывод о снижении роли институтов парламентаризма в современной России.

Кризисные явления в данной сфере начались еще в 2005–2007 гг. По мнению Д.Е. Фурмана [4], одной из причин слабости парламентских институтов в РФ является «привычка» россиян к авторитарности государственной власти. Исследователь отмечает, что сохранению особенностей политического менталитета россиян способствовали недемократические инструменты, использовавшиеся сторонниками Б.Н. Ельцина для получения политической власти. Передачу власти В.В. Путину также нельзя считать в полной мере демократической процедурой, несмотря на формальное проведение выборов.

О.В. Гаман-Голутвина считает, что расширение полномочий и политической влиятельности института президентства постепенно привело к расширению четырехзвенной модели разделения властей, где «четвертой властью» выступает президент, контролирующей работу исполнительной, судебной и законодательной властей, что придает ей схожесть с системой начала века в Российской Империи [8, с. 35].

На современном этапе укреплению законодательного влияния президента способствует сокращение влияния парламентской оппозиции и установление подавляющего большинства пропрезидентской партии.

В.Я. Гельман полагает, что фактическое превращение РФ в президентскую республику состоялось еще в 1993 году, когда после вооруженного конфликта между Президентом РФ и Верховным Советом России была принята новая Конституция РФ и установлены права президента на ограничение осуществления законодательной функции [9]. Б.Н. Ельцин в частности активно использовал право вето, препятствуя множеству парламентских инициатив.

Подчиненный характер законодательной власти иллюстрируется такими цифрами: в 1996–1997 гг. Дума одобрила 35% внесенных Президентом законопроектов, в 1999 г. – 60%, после 2000 г. этот показатель уже составил почти 100%, в то время как законодательные инициативы самой Государственной Думы с 2000 г. по настоящее время реализуются в законы на уровне 20–30% [8, с. 36].

Следует отметить, что кризис парламентаризма в конце XX – начале XXI вв. развивался не только в России, но и во многих демократических странах. Снижение роли парламента в политическом процессе обусловлено в первую очередь увеличением дистанции между представительными органами и широкими слоями населения. Партии в большей степени ориентированы на выражение корпоративных и частных интересов, нежели социальных групп.

Анализ особенностей изменения роли парламентских институтов в Европе показал, что на первый план выходит контролирующая функция парламента по отношению к органам исполнительной власти. Так, например, Е.В. Коврякова пишет, что в Великобритании основным инструментом парламентариев является право задавать вопросы премьер-министру и правительству [3, с. 160].

И.А. Кравец, радикализируя выше описанную позицию, подчеркивает, что именно наличие контроля исполнительной власти со стороны парламента является базовым признаком и необходимым свойством парламентаризма [10].

А.В. Карпов отмечает, что к 2009 году Правительство РФ получило ряд новых функций, которые привели к трансформации его в некий «высший орган управления» за счет обеспечения права разработки законопроектов и осуществления политического планирования. Таким образом, большая часть законопроектов разрабатывается Советом министров и передается на утверждение Федеральному Собранию и Государственной Думе [11].

Институт представительства сегодня во многом развивается за счет масштабирования парламентской деятельности и выхода ее за рамки национальных политических систем.

Как отмечает Ю.А. Клочкова, парламент, как во внутривнутриполитическом, так и во внешнеполитическом пространстве, сегодня выполняет важную функцию модератора, обеспечивает регулирование и установление связей между органами государственной власти, организаций и общественных объединений [2]. В пространстве парламента возможно представление и борьба позиций, отражающих интересы различных социальных и политических групп, ведущая к принятию конструктивных решений и общественному развитию.

Расширение функций и полномочий парламента во многих странах повысило опасность увеличения дистанции между законодательной властью и социумом за счет расширения лобби различных экономических и политических субъектов.

Очевидно, что данная тенденция, которая наблюдается во многих национальных парламентах, в том числе и в России, по мере увеличения объема властных полномочий, ставит под сомнение эффективность работы института представительства.

Росту недоверия народа к парламентам как политическому институту способствует коммерциализация избирательного процесса, постепенно превращающегося в маркетинговую кампанию по привлечению электората за счет использования рекламы и медиатехнологий.

Помимо усиления политического влияния бизнес-корпораций и частных лиц для современной России характерно постепенное сокращение количества политических партий. На законодательном уровне это выражается в усложнении процедуры регистрации и допуска до участия в электоральном процессе.

Кроме того, широкое распространение интернет-технологий ведет к виртуализации политического процесса, что постепенно снижает эффективность электоральных процедур. Многие из новообразованных партий опираются на сетевую поддержку, полученную в результате политической игры с популярными темами. Сетевые партии фактически не нацелены на отстаивание интересов определенных групп, их основная цель – получение мест в парламенте для обеспечения личных интересов. Очевидно, что данная тенденция, как и постепенное превращение парламентских органов в инструмент легитимации политики исполнительной власти разрушает связь и увеличивает дистанцию между парламентом и общественными структурами, а также электоратом.

Укреплению института представительства и сокращению частного лобби могло бы способствовать внедрение процедур ограничения деятельности парламентариев, которые, по мнению большинства депутатов или представителей исполнительной власти, реализуют узконаправленные интересы элитарных групп, противоречащие интересам социума.

Для развития институтов парламентаризма необходимо расширение функций парламентского контроля [12]. Мы полагаем, что в качестве одной из таких мер могло бы выступить предоставление парламентариям права участвовать в работе комиссий по чрезвычайным событиям, создаваемым при Правительстве РФ. Данная мера могла бы сделать процесс оценки обстоятельств чрезвычайной ситуации и проведение экспертиз более открытым и объективным.

Расширение контролирующей функции парламента в бюджетном секторе в форме предоставления права наблюдения за деятельностью государственных корпораций показало, что данная мера способствует сокращению объема нецелевого расходования бюджетных средств, а также повышению эффективности работы таких корпораций.

По мнению М.В. Баглая, следующим этапом развития института парламентского контроля могла бы стать передача парламентам прав на осуществление контроля реализации федеральных целевых программ [13].

Как показывает практика, большая часть утвержденных федеральных целевых программ не реализуется именно по причине отсутствия субъектов общественного контроля. Фактически как разработка, так и весь процесс реализации бюджетных проектов, полностью находится под контролем исполнительной власти, что способствует распространению коррупции и нецелевого расходования средств. Установление парламентского контроля в данной сфере могло бы выступить инструментом профилактики злоупотребления служебным положением, особенно в регионах.

Таким образом, дальнейшее развитие институтов парламентаризма требует пересмотра ряда аспектов политико-правовой системы, в частности тех, которые обеспечивают расширенные полномочия исполнительной власти и возможности осуществления верховной власти над остальными ветвями.

Список источников

1. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. 3-е изд. М.: Юрист, 2004. 347 с.
2. Ключкова Ю.А. Влияние современной конвергенции на политико-правовые институты: теоретико-методологический анализ правового и политического взаимодействия // История государства и права: федеральный научно-правовой журнал. 2012. № 13. С. 2-4.
3. Коврякова Е.В. Санкционирующий парламентский контроль в системе разделения властей // Актуальные проблемы экономики и права. 2014. № 3. С. 158-164.
4. Фурман Д.Е. Движение по спирали. Политическая система современной России в ряду других систем. М.: Весь Мир, 2010. 165 с.
5. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М.: Норма : ИНФРА-М, 2019. 399 с.
6. Российское общество и вызовы времени. Книга первая / М.К. Горшков [и др.]; под ред. Горшкова М.К., Петухова В.В.; Институт социологии РАН. М.: Издательство «Весь Мир», 2015. 336 с.
7. Автономов А.С. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник. М.: Проспект, 2005. 547 с.
8. Гаман-Голутвина О.В. Российский парламентаризм в исторической ретроспективе и сравнительной перспективе // Полис. 2006. № 3. С. 27-39.
9. Гельман В.Я. Развилки России: почему погиб парламент // Republic. 8 сентября 2014. URL: <https://republic.ru/posts/44953> (дата обращения 18.10.2021)
10. Кравец И.А. Парламентаризм и бикамерализм в теории и российской истории // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 4. С. 42-46.
11. Карпов А.В. Современное состояние и тенденции развития парламентаризма в России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность, 2009. № 4 (37). С. 4-13.
12. Исакова Ю.И., Кузина С.И., Пчельников М.В. Институты гражданского контроля как институциональное основание системы защиты прав и свобод человека и гражданина // Юрист спешит на помощь. 2018. № 4. С. 38-39.
13. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М: НОРМА-ИНФРА-М, 2011. 568 с.

References

1. Kozlova E. I., Kutafin O. E. *Constitutional law of Russia*. 3rd ed. Moscow: Lawyer, 2004. 347 p. (In Russ).
2. Klochkova Yu. A. The impact of modern convergence on political and legal institutions: theoretical and methodological analysis of legal and political interaction. *History of State and Law: Federal Scientific and Legal Journal = Istoriya gosudarstva i prava: federal'nyy nauchno-pravovoy zhurnal* 2012;(13):2-4. (In Russ).
3. Kovryakova E. V. Authorizing parliamentary control in the system of separation of powers. *Actual problems of economics and law = Aktual'nyye problemy ekonomiki i prava*. 2014;(3):158-164. (In Russ).
4. Furman D. Ye. *Spiral movement. The political system of modern Russia in a number of other systems*. Moscow: Ves Mir, 2010. 165 p. (In Russ).
5. Chirkin V. E. *The system of state and municipal government*. Moscow: Norma: INFRA-M; 2019. 399 p. (In Russ).
6. *Russian society and the challenges of the time*. Book one / M.K. Gorshkov [and others]; ed. Gorshkova M.K., Petukhova V.V. ; Institute of Sociology RAS. Moscow: Ves Mir Publishing House, 2015. 336 p. (In Russ).
7. Avtonomov A. S. *Constitutional (state) law of foreign countries: textbook*. Moscow: Prospect; 2005. 547 p. (In Russ).

8. Gaman-Golutvina O. V. Russian parliamentarism in historical retrospective and comparative perspective. *Polis*. 2006; (3): 27-39. (In Russ).
9. Gelman V. Ya. Forks of Russia: Why Parliament Perished. *Republic = Republic*. September 8, 2014. Available from: <https://republic.ru/posts/44953> [Accessed 18 October 2021]. (In Russ).
10. Kravets I. A. Parliamentarism and bicameralism in theory and Russian history *Constitutional and municipal law = Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo*. 2015; (4): 42-46. (In Russ).
11. Karpov A.V. Current state and development trends of parliamentarism in Russia. National interests: priorities and security = *Natsional'nyye interesy: priority i bezopasnost'*. 2009; (4 (37)): 4-13. (In Russ).
12. Isakova Yu. I., Kuzina S. I., Pchel'nikov M. V. Institutions of Civil Control as the Institutional Basis for the System of Protection of Human and Civil Rights and Freedoms. *Lawyer Hastens to Help = Yurist speshit na pomoshch'*. 2018; (4): 38-39. (In Russ).
13. Baglai M. V. *Constitutional law of the Russian Federation*. M: NORMA-INFRA-M; 2011. 568 p. (In Russ).

Информация об авторе

А. С. Лавриков – аспирант.

Information about the author

A. S. Lavrikov – postgraduate student.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 08.10.2021; одобрена после рецензирования 23.10.2021; принята к публикации 24.10.2021.

The article was submitted 08.10.2021; approved after reviewing 23.10.2021; accepted for publication 24.10.2021.