

Т. В. Рябова

ИСТОКИ, СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РОССИЙСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

*Пятигорский государственный университет, Юридический институт,
Пятигорск, Россия*

Аннотация. В статье обозначены основные точки зрения на развитие российского парламентаризма, рассмотрены место и роль парламента в системе государственной власти, его взаимодействие с другими властвующими субъектами. Также обозначены важные для деятельности российского парламента нововведения, появившиеся в результате конституционной реформы 2020 года, и раскрыта их важность для дальнейшего функционирования российского парламента.

Ключевые слова: парламента, парламентаризм, Конституция РФ, Государственная Дума, Совет Федерации

T. V. Ryabova

FOUNDATIONS, MODERN PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF THE RUSSIAN PARLIAMENTARISM

Pyatigorsk State University, Juridical Institute, Pyatigorsk, Russia

Abstract. The article outlines the main points of view on the development of Russian parliamentarism, examines the place and role of parliament in the system of state power, its interaction with other ruling entities. The innovations that emerged as a result of the constitutional reform of 2020, which are important for the activities of the Russian parliament, are also identified, and their importance for the further functioning of the Russian parliament is revealed.

Keywords: parliament, parliamentarism, the Constitution of the Russian Federation, the State Duma, the Federation Council

Представительное правление, а именно его парламентская форма, сложилось по мере усложнения социальной структуры общества и роста народонаселения. Ученые по-разному раскрывают свойства народного представительства и его основные черты, которые отражают истоки парламентаризма.

По мнению Б.Н. Чичерина, выгоды политической свободы и представительных учреждений до такой степени очевидны, основанные на них либеральные идеи очень распространены в обществе и литературе, что нет необходимости на них останавливаться, другое дело, что гораздо чаще от внимания публики ускользает обратная сторона дела. Общество, которое в политической свободе видит абсолютное требование, а ее отрицанию – одно только насилие, никогда не придет к ясному осознанию своего положения, к правильному развитию своего государственного устройства [7]. Власть легко может склониться к произволу, если ее ничем не сдерживать. Низшие органы

правительства, те, которые наиболее соприкасаются с гражданами, получают свою силу и направление от верховной власти, а потому высшей гарантией прав и интересов народа может быть только народное представительство, которое участвует в постановлениях и действиях верховной власти. Рассеянные, частные суждения приобретают в народном представительстве общее средоточие, а общественное мнение получает правильную организацию [7]. Приобщая к себе народное представительство, по его мнению, власть приобретает новые опоры и новые силы, а народ, в свою очередь, приобретает долю влияния в государственных делах, принимает в них живое участие, проходит лучшую политическую школу и осознает необходимость совокупной деятельности, в результате чего общественное мнение может достигнуть надлежащей зрелости [8].

Теория парламентаризма, по мнению К.П. Победоносцева, состоит в том, что весь народ в народных собраниях творит себе законы, избирает должностных лиц, изъявляет непосредственно свою волю и приводит ее в действие. Это идеальное представление, а прямое его осуществление, по его утверждению, невозможно. Народ должен переносить свое право властительства на некоторое число выборных людей и облекать их представительной автономией, в свою очередь, эти выборные люди не могут править непосредственно и вынуждены выбирать еще меньшее число доверенных лиц, которым представляется изготовление и применение законов... [7] Этот механизм мог бы успешно работать, если бы на местах находились бы механические исполнители данного им наказа.

По утверждению С.А. Котляревского, парламентаризм может характеризоваться исключительной гибкостью. Эта гибкость и приспособляемость делает возможным универсальное распространение парламентаризма. В этом одновременно и сила и слабость парламентаризма, который облекает столь разнообразное культурное и социальное содержание. Центральный признак парламентского строя, как отмечает С.А. Котляревский, заключается в солидарности правительства и представительства, где нет солидарности, не может быть и речи о парламентаризме. При этом солидарность правительства и представительства при истинном парламентарном строе должна быть политической. Основным смыслом заключается в том, что на главные вопросы государственной жизни правительство смотрит одинаково с представительством, т.е. его большинством. Таким образом, парламентаризм ученый определяет как режим обязательной политической солидарности между правительством и органами (органам), которые признаются авторитетными выразителями народного мнения [6].

Основное начало парламентаризма, по утверждению М.В. Гессена, политическая ответственность министров перед парламентом, а его руководящим принципом является необходимость непрерывного согласия между направлением политики правительства и желаниями парламента [7].

В самом начале XX столетия в российском обществе были глубокие противоречия в отношении того, как соединить свободу и власть. По мнению одних, был нужен Земский собор полуфеодального типа, другие отстаивали парламентское правление [5]. Обер-прокурор Священного Синода К.П. Победоносцев считал, что как парламент, так и орган земского типа одинаково губительны для России. И ведь действительно, страна пришла к трагическому финалу через 11 лет после учреждения Первой государственной думы. И возможно, по мнению Председателя Конституционного Суда России В.Д. Зорькина, если противоречия были бы разрешены, не случилось бы революционных событий 1917 года [5]. Как справедливо отмечает В.Д. Зорькин, горячий спор о формах российского народовластия шел не принципу «за» и «против». Против народовластия выступали совсем немного, большинство обсуждали вопрос о нашей специфике. Так называемые почвенники настаивали на русском пути вообще и русском типе народовластия в частности, в основе которого не право, а права, не конституционализм, а соборность. Их оппоненты – западники, настаивали на универсальности западного конституционализма, с обязательным наличием парламента как законодательного органа, формируемого на основе свободных выборов по принципу «один человек – один голос». Власть выбирают не корпорации и сообщества, а граждане. Образование первого в истории России парламента – Государственной Думы – стало результатом революции 1905 года. Однако первый думский опыт, как и предсказывал К.П. Победоносцев, не увенчался успехом, поскольку в нем были заложены противоречия, которые сейчас не могут игнорироваться, а напротив, должны учитываться будущими поколениями. Если бы не было противоречий между консервативной бюрократией, не желающей перемен, элитой, которая грезилась соборностью, и имитационно-западнической интеллигенцией, возможно, не было бы катастрофы 1917 года, решающим фактором которой был динамит внутренних острейших и глубочайших противоречий [5]. Таким образом, парламентаризм в России в этот период так и не утвердился.

В результате принятия новой Конституции РФ 1993 года появился и новый парламент – Федеральное Собрание, который ознаменовал новую эпоху парламентаризма в России.

Место и роль парламента в системе государственной власти, его взаимодействие с другими властвующими субъектами, является одной из ключевых проблем парламентаризма. Научные подходы к изучению парламента как института политической власти указывают на то, что это институт представительства. Парламентарии являются избранниками народа, которым делегированы определенные полномочия для защиты и выражения интересов народа, как в рамках собственной законодательной деятельности, так и во взаимодействии с другими субъектами власти.

Стоит отметить, что Конституционная реформа 2020 года определила новые конституционно-правовые установки и новый вектор развития

государственной, общественной и политической жизни страны, в том числе и в сфере парламентаризма.

Современный парламент является законодательным и представительным органом государственной власти и состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы. Совет Федерации состоит из сенаторов (новелла 2020 года, ранее были члены Совета Федерации), в него входят по два представителя от каждого субъекта РФ (от исполнительного и законодательного органа государственной власти), а также не более 30 представителей (также новелла 2020 года, ранее число представителей было 17) назначаемых Президентом РФ. Государственная Дума формируется на основе парламентских выборов и состоит из депутатов. Члены обеих палат заседают раздельно (ст. 100 Конституции РФ), совместно они собираются лишь для заслушивания послания Президента России (новелла 2020 года). Олицетворением единства палат Парламента, как справедливо отмечает С.А. Авакьян, является принятие им законов. Несмотря на то, что у каждой из палат есть свое предназначение (свои полномочия), в целом получается результат, который выражает консолидацию парламента, исполнительной власти и Президента РФ [4].

В этой связи в качестве одной из перспектив развития парламента, с чем мы полностью соглашаемся, ученый предлагает развивать совместную деятельность палат парламента. Так, в частности, он отмечает, что самостоятельная деятельность палат совсем не плохо, однако следует идти и по пути совместной деятельности (к примеру, усиление совместной деятельности Государственной Думы и Совета Федерации в обсуждении вопросов государственной и общественной жизни на совместных заседаниях, создание общих комиссий), не стоит увлекаться принципом «сдержек и противовесов» до абсолютности. В нашем государстве совместная деятельность палат обозначена лишь для ситуаций экстраординарного характера, к примеру, если они не сошлись в принятии федерального закона, может быть создан общий орган – согласительная комиссия, однако это правомочие, а не обязанность [4]. Что касается Совета законодателей РФ (в него входят руководство обеих палат парламента, председатели их комиссий и комитетов, председатели законодательных собраний субъектов), более постоянного, но малозначимого органа, олицетворяющего совместную деятельность, то и его роль весьма скромна, поскольку и по Положению, и на деле он является всего лишь совещательным органом.

Однако необходимо отметить, что в результате конституционной реформы 2020 года на конституционном уровне была отражена функция парламентского контроля (ст. 103-1 Конституции РФ), которая предоставляет Совету Федерации и Государственной Думе право направлять парламентские запросы руководителям государственных органов и органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию данных органов и должностных лиц. Указанная поправка представляет собой несомненный прогресс на пути взаимодействия и сотрудничества Парламента РФ в целом.

Можно констатировать определенный прогресс в укреплении конституционного уровня регулирования участия парламента в государственном строительстве, во взаимоотношениях с Президентом и федеральной исполнительной властью.

В результате упомянутой реформы 2020 статус Совета Федерации был усилен, в частности, во взаимоотношениях с Президентом страны. Так, увеличилось число представителей РФ, назначаемых Президентом, с 17 до 30 человек. Кроме того, члены верхней палаты парламента стали именоваться сенаторами. Несмотря на то, что палата формируется из представителей различных субъектов, она стала местом сосредоточения крупных государственных чиновников. Думается, что сегодняшний порядок формирования палаты парламента делает ее состав более предсказуемым, а учитывая нынешнюю политическую обстановку, это очень важно. Поддержка государственной политики, проводимой нашим Президентом, и поддержка самого Президента сейчас как никогда актуальна. Только совместные сплоченные действия в этом направлении приведут российское государство к стабильности и процветанию, а также укреплению государственности.

Что касается назначения судей высших судов, то расширение полномочий Совета Федерации, ранее закрепленное федеральным конституционным законом, было поднято на уровень конституционного закрепления.

Еще одной значимой поправкой было отнесение к ведению Совета Федерации (п.к, ч.1 ст. 102 Конституции РФ) [1] проведение консультаций по предложенным Президентом РФ кандидатурам на должность руководителей федеральных органов исполнительной власти (включая федеральных министров силовых министерств). Все остальные должности в составе Правительства РФ, утверждаются Государственной Думой РФ перед их назначением Президентом. Стоит отметить, что в настоящее время не возникает особых разногласий между парламентариями, поскольку Президент непосредственно руководит указанными органами исполнительной власти.

Однако следует дальше совершенствовать развитие российского парламентаризма, на базе конституционной реформы 2020 года, сохраняя при этом свою конституционную идентичность.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «Консультант Плюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru/> (дата обращения: 11.01.2022). Загл. с экрана. Яз. рус.

2. Федеральный закон № 196-ФЗ от 27 декабря 2005 года «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102105025&backlink=1&&nd=102104061> (дата обращения: 11.01.2022). Загл. с экрана. Яз. рус.

3. Федеральный закон № 77-ФЗ от 07 мая 2013 года «О парламентском контроле». [Электронный ресурс]. URL:

<http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&prevDoc=102077052&backlink=1&nd=10216515>
(дата обращения: 11.01.2022). Загл. с экрана. Яз. рус.

4. *Авакьян, С.А.* Конституционная реформа 2020 и Российский парламентаризм: реальность, решения, ожидания [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/konstitutsionnaya-reforma-2020-i-rossiyskiy-parlamentarizm-realnost-resheniya-ozhidaniya/viewer> (дата обращения: 11.01.2022). Загл. с экрана. Яз. рус.

5. *Зорькин, В.Д.* Право в условиях глобальных перемен: монография. – М.: Норма, 2013.

6. *Котляревский, С.А.* Сущность парламентаризма. – М., 1913.

7. Хрестоматия по конституционному праву: учеб. пос. Т. 3. Конституционное регулирование территориальной организации власти. Конституционно-правовое регулирование способов и порядка формирования государственных органов. Конституционные основы системы и статуса государственных органов / сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. – СПб.: Издат. дом «Алеф-Пресс», 2014.

8. *Чичерин, Б.Н.* О народном представительстве. – М., 1899.