

---

## **СТАНОВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ ИНСТИТУТОВ В РОССИИ: НОВЫЕ РЕАЛЬНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

---

УДК 342.415

### **ПАРЛАМЕНТАРИЗМ КАК РЕЖИМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ**

**Г.А. Борисов**

Белгородский государственный университет, 308015, ул. Победы, 85;  
e-mail: Borisov@bsu.edu.ru

В статье предлагается общетеоретическая интерпретация парламентаризма как государственно-правового режима осуществления государственной власти. Формулируются и комментируются показатели (компоненты) парламентаризма сквозь призму перспектив становления этого демократического института политической и правовой жизни России.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, государство, народное представительство, депутат, закон, конституционализм, государственная власть.

#### **I**

Преобразования в государственно-правовой жизни России на рубеже XX-XXI веков знаменуются восприятием институтов и форм, апробированных мировой положительной практикой государственного строительства. Среди них конституционное государство, система разделения властей, права человека, парламент и парламентские обсуждения, в процессе которых кристаллизуются важные государственные решения. Внимание исследователей в последние годы привлекает политико-правовое явление “парламентаризм” с точки зрения индивидуализации научных представлений. Интерес этот связывается с радикальным переустройством законодательных органов и систем народного представительства в общем контексте реформирования институтов власти и режима её осуществления.

Актуализация проблемы просматривается особенно сейчас в связи с предпринятием все новых инициатив по изменению законодательства и самой Конституции Российской Федерации для продления полномочий действующего Президента РФ и готовностью Федерального Собрания подстроить конституционные сроки, либо даже заменить форму государственного правления, ориентируясь на личные качества главы государства. Есть повод и основание, поэтому говорить о медленной трансформации правового режима осуществления государственной власти в сторону деформации, которые при углублении неблагоприятных тенденций могут обернуться институциональными изменениями. Последние при слабости парламентских и конституционных традиций в России приведут к институциональным и нормативно-правовым рассогласованиям, что не может не сказаться с отрицательной стороны на стабильности и устойчивости государственной организации, состоянии конституционной и обычной законности.

Между тем для России сейчас первоочередными являются задачи преодоления издержек переходного общества и государства – предпринятия мер по модернизации экономики, осуществлению социальных программ и на этой основе подведение под государство экономической базы и социальной опоры. Необходимо также углубление реформ законодательства, судебной-правовой, административной, успешное противостояние таким неблагоприятным тенденциям, как бюрократизация, коррупционность, организованная преступность, наркотизация и др. Иными словами, это формирование гражданского общества и социально-демократического государства на базе политической и правовой системности. Одним из центральных, консолидирующих общество факторов дальнейшей стабилизации и общества, и государственной жизни является наработка парламентских традиций, становление режима парламентаризма. Важным это становится не только для России, но и для всех государств социально-демократической ориентации. Весьма ценным, поэтому является опыт становления парламентаризма в других странах.

## II

Термин и само явление «парламентаризм» не является новым в теории и практике функционирования представительных учреждений за рубежом и в России. Это продукт семи-восьми вековой истории становления, развития европейской государственности, чаще всего не принимаемый отечественной теорией и практикой отечественного государственного строительства.

Еще К. Маркс, подчеркивая классовый характер буржуазной демократии и парламентаризма определял его существо в праве угнетенных классов один раз в несколько лет решать, какой представитель имущих классов будет «представлять и подавлять» (ver – und zertreten) народ в парламенте» [1]. Термин присутствует в юридических исследованиях в дореволюционное время [2].

В современной юридической литературе возобладает институциональный срез представлений о парламентаризме, в том числе в связи с системой разделения властей (В. А. Шеховцев), обособлением парламентского права (Н. А. Богданова), парламентского процессуального в составе конституционного процессуального права (М. С. Саликов) [3]. Имеют место деятельностные характеристики парламентаризма, в том числе связанные с функционированием системы народного представительства, порядком взаимодействия представительных и исполнительных структур власти [4]. Заслуживает внимания оценка парламентаризма как принципа, отражающего господствующую тенденцию (закономерность) развития демократического государства, [5] а также как режима солидарности между правительством и представительными органами [6].

Принимая во внимание приведенные и возможные другие характеристики парламентаризма, следует обратить внимание на «разброс» позиций при естественном тяготении исследуемого явления к отрасли и науке конституционного права. Вместе с тем, многоплановость соответствующей научной категории (общеполитические, общеметодологические, а также отраслевые грани представлений), во-первых, создает условия для ее общетеоретического исследования как явления государственно-правовой жизни, претендующего на свое собственное место в системе других явлений современной демократической государственности. Во-вторых, такой подход обуславливает рассмотрение парламентаризма в ряду с такими однопорядковыми явлениями, как конституционализм, законность. В-третьих, парламентаризм, конституционализм, законность становятся компонентами более общего явления государственно-правовой жизни демократического режима осуществления власти в государстве [7], реализации властных полномочий институтами законодательной, исполнительной, судебной ветвей власти. Но если демократический режим как целостный компонент формы современного государства правильно характеризуется как политический режим осуществления высшей

власти, то парламентаризм, конституционализм и др. – это государственно-правовые грани, стороны проявления демократического режима.

### III

Парламентаризму при этом свойственны свои собственные показатели, которые создают основания для индивидуализации этого явления, занимающего свое собственное место в государственно-правовой жизни современного общества. Эта сторона не получила еще должного внимания в практике в силу молодости данного института и его незавершенности, а в плоскости научных исследований – недостаточной проработанности. Важной здесь становится аналитическая работа – исследование парламентаризма по компонентам.

1. Парламентаризм – это, прежде всего, социально-политический срез государственно-правовой жизни, в котором реализуется политический плюрализм, соответственно, многопартийная система. Они прямо связывают режим парламентаризма с общеполитическим и правовым демократическим режимом осуществления государственной власти, в котором обеспечивается приоритет личностных начал над всеми другими интересами и ценностями, реализация основных прав и свобод человека и гражданина, просматриваются другие показатели демократического политического и государственно-правового режима. В социально-политическом компоненте парламентаризма закладываются и преломляются в сфере государственно-правовой жизни другие его компоненты, которые в конечном счёте определяют степень напряжённости (режим) власти, осуществляемой в условиях демократии.

2. Парламентаризм характеризуется наличием институционального компонента, представительного учреждения, формируемого избирателями страны на основе свободных выборов. Достижение в этой части состоит в том, что парламент является постоянно действующим, активно функционирующим, имеющим юридическое оформление и правовой статус законодательной власти. Весомая роль парламента, – как правильно подчеркивает С. А. Авакьян, – состоит в принятии законов, участии в формировании и реализации государственной политики, формировании ряда государственных органов и назначении высших должностных лиц, выполнении функций парламентского контроля [8].

Парламентаризм в связи с такими оценками предполагает достаточно весомую роль парламента в системе других конституционных органов, прежде всего ветвей власти. Однако это вовсе не означает утверждения, с одной стороны, реального верховенства парламента как главного условия наличия режима парламентаризма [9]; с другой – «растворение» парламента среди других конституционных органов, даже возобладание исполнительных структур власти над парламентом. Значительную роль парламент играет уже в силу того, что он принимает законы, обладающие верховенством среди всех других нормативных правовых актов. Это всегда дает о себе знать как тенденция.

Вместе с тем, такой тенденции противостоят другие, в частности, бюрократизации исполнительных структур власти, милитаризации государственного аппарата, доминирования в системе власти одной партии и др., т. е. тенденция возобладания режима министерализма [10]. Это становится возможным в условиях, когда представительный орган государства не отражает реального соотношения сил в обществе, а само государство не базируется на надежных основаниях и институтах гражданского общества. Олигархическая экономика, бюрократизация, коррупционность, возобладание государственных начал, с одной стороны; с другой – неспособность населения к самоидентификации, отсутствие политической системности и гражданской инициативы, партикуляризм и др. лишает государство надежного фундамента устойчивости и энергии поддержки населения страны, консолидированного институтами гражданского общества. Поиск такого рода связей осуществляют институты власти, но, снова иницируя перемены «сверху», бюрократическим путем, даже если имеют место многопартийность, такие институты, как общественная палата и др.

В этих условиях, когда происходит сложный процесс формирования самосознания и кристаллизации интересов социальных слоев и групп населения, трудно рассчитывать на форсирование перемен. Страна переживает последствия длительного отчуждения населения от собственности, власти гражданской инициативы. Это непосредственно сказывается на состоянии, качестве формируемых институтов власти, особенно парламента.

3. Институциональный срез парламентаризма дополняется наличием особого правового статуса депутатов парламента и порядком взаимоотношения депутатов и избирателей. Действующая Конституция РФ исходит из отсутствия императивного мандата. Отсутствует и право отзыва, не оправдавшего доверия избирателей депутата Государственной Думы, общефедерального парламентского учреждения.

Отсутствие императивного мандата понимается как несвязанность депутата обязательствами перед своими избирателями, неподотчетность перед ними. Это не означает умаления значения наказов избирателей, их информирования о деятельности избранного в Государственную Думу депутата на регулярных встречах. Но главной задачей народных избранников становится осознание потребностей развития общества, уравнивание интересов социальных слоев и групп населения всей страны, выстраивание на этой основе законотворческой политики и деятельности. Депутат ответственен не столько перед избирателями округа, сколько перед всем народом, страной. Реализуется такая ответственность в ходе очередных избирательных кампаний. Это с одной стороны. С другой – ответственности депутата корреспондирует публично-правовая электоральная ответственность. Она складывается как результат принятого избирателями решения об оказанном доверии кандидату в депутаты, либо о предпочтении политической программы одной из партий, участвующих в избирательной кампании. Реализуется электоральная ответственность в связи с отсутствием права отзыва депутата, не оправдавшего доверия избирателей и понуждением избирателя взвешенно относиться к выбору кандидата в депутаты.

Конечно, существуют определенный порядок привлечения к ответственности депутатов парламента, даже в условиях их неприкосновенности. Но речь здесь о наличии или отсутствии публично-правовой ответственности депутатов и избирателей. Для депутата она реализуется в отказе в доверии на очередных выборах в парламента. Электоральная ответственность складывается как непоколебимость конституционного срока избрания депутата. Уязвимой поэтому представляется позиция о возможностях различных подходов к отсутствию или наличию императивного мандата, наличию или отсутствию права отзыва не оправдавших доверия избирателей депутатов. Вопросы эти не следует относить к сфере нравственности [11], они имеют важное публично-правовое значение и свидетельствуют о наличии или отсутствии режима парламентаризма. В частности, утверждение святости конституционных сроков, их приоритетное значение по отношению даже к негативным результатам деятельности депутата, демонстрирует большую политико-правовую ценность конституционной законности по сравнению с интересом и благом отзыва депутата, не оправдывающего доверия избирателей. Вопрос о свободном или императивном мандате и наличии или отсутствии права отзыва депутата является существенным, если не одним из важнейших показателей парламентаризма.

4. Режим парламентаризма нуждается в надежном правовом обеспечении. Первым шагом на пути его утверждения становится формирование конституционного государства и системы разделения властей. С одной стороны здесь всегда присутствует юридическая модель формы государственного правления, изначальная заданность которой не дает возможности для маневра, приспособления, встраивания заданных институтов власти ради конъюнктурных соображений и личностных особенностей. Велико поэтому значение не соблазниться ради временной выгоды продления срока избрания действующего Президента РФ, жертвуя конституционной стабильностью и незыблемостью институтов власти. С другой стороны «условия длительной нормативной ориентации» [12] для

законодательной, исполнительной и судебной властей, система юридических ограничений и правовых пределов деятельности не может стать препятствием для восприимчивости институтов власти к абсолютным общечеловеческим ценностям, к постоянному нарабатыванию предрасположенности поддерживать сплоченность общества, обеспечивать качество оказываемых обществу публичных услуг [13]. Главным здесь становится всемерное осуществление основных прав и свобод человека и гражданина, полнокровная реализация социальной функции государства. Это становится продуктивным не только в смысле поддержки незащищенных слоев населения, а тогда, когда раскрепощается инициатива и энергия людей [14], обеспечивается достижение согласия и равновесия в обществе.

5. Для конституционного государства и режима парламентаризма свойственна законность как такой принцип конституционного строя, который представляет универсальное требование к правовой системе, связанное с реальным выражением Права в законодательстве, а также действиями всех субъектов права в режиме точного и единообразного соблюдения, исполнения и применения норм права для обеспечения правовой урегулированности социальных связей. Во многом это зависит от места и весомости полномочий законодательной власти, обеспечивающей конституционность принимаемых законов, верховенство Конституции и законодательных актов по отношению к системе подзаконных нормативных правовых актов. Значительность места и роли парламента в законотворческой деятельности усиливается механизмом обеспечения качества этой работы усилиями Конституционного Суда РФ и других подразделений судебной власти, другими возможностями нормоконтроля.

6. Парламентаризм – это способность и готовность населения страны к самоидентификации на базе ценностей политической и правовой культуры, реализация возможностей формировать институты гражданского общества, автономные по отношению к государству. Общество в этих условия не только формирует свои интересы но и становится ориентированным на конструктивное взаимодействие с государством, т.е. становится государственно мыслящим, а государство – открытым для конструктивных инициатив и активности общества [15]. Велика роль в этом процессе парламентских учреждений призванных улавливать движения и инициативы, вызревающие в обществе и тем самым преодолевать отчуждение государства от общества, и наоборот. Следует такие взаимодействия превращать в устойчивые традиции отечественного народного представительства – составной компонент режима парламентаризма.

#### IV

В переходном обществе и государстве в России трудно говорить об устойчивости парламентских традиций, завершенности характеристик режима парламентаризма. Не преодолены пока глубокие деформации в сферах экономической, социально-политической жизни, в психологии людей, в политическом и правовом сознании в целом.

Во-первых, олигархическая экономика, ориентированная в основном на сырьевые отрасли, породила и воспроизводит раскол общества при недопустимых для демократического устройства различиях в доходах. Социальная структура общества в этих условиях не складывается в приемлемом для цивилизованного демократического государства варианте, поскольку нет предпосылок для формирования среднего класса, способного стать социальной опорой власти. Во-вторых, само государство не способствует решению главной задачи модернизации страны, приданию социальной направленности экономики, консолидации общества, перекладывая на плечи населения издержки экономической политики (чёрный вторник, дефолт и др.) В-третьих, бюрократическое государство медленно и трудно переходит от бескомпромиссности при решении социальных, в их числе национальных, конфессиональных, профессиональных и других проблем, к социальному согласию, партнёрству, сотрудничеству, приведению общества к равновесию. В-четвёртых, тяжело входят в практику такие демократические

институты, как права человека, разделение властей, подконтрольность чиновника, независимость судей. Блага демократии часто оборачиваются грязными избирательными технологиями коррупционностью, разрушением законности.

Тем не менее, есть устойчивая тенденция становления режима парламентаризма в социально-политическом, институциональном, нормативно-юридическом, интеллектуальном и поведенческом срезах. Она, хотя и медленно, но входит в жизнь общества, тем более что других вариантов продвижения к процессу российского общества – нет.

#### Список литературы

1. Маркс, К., Энгельс, Ф. – Соч., т. 17, с. 344.
2. См. напр. Залесский, В. Ф. Парламентаризм и его оценка на Западе / В. Ф. Залесский – М., 1909; Соколов, К. Н. Парламентаризм: опыт правовой теории парламентского строя / К. Н. Соколов. – СПб, 1912 и др.
3. См., Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. проф. С. А. Авакьяна. – Изд. Моск. ун-та, 2003. – 475 с.
4. См., напр., Астафичев П. А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы. – Орел, 2004. – с. 79 – 105.
5. См.: Чиркин В. Е. Государственное управление – М., 2001. – С. 185.
6. См.: Котляревский С. А. Сущность парламентаризма. – М., 1913, – С. 15.
7. Правильно пишет И. В. Котелевская о том, что понятие «парламентаризм» ближе к понятию политического режима. – См. И. В. Котелевская. Современный парламент // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 5.
8. См.: Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С. А. Авакьян. – М., 2001, с. 418.
9. См.: Баглай М. В., Туманова В. А. Малая энциклопедия конституционного права – М., 1998. – С. 300; Онишко Н. В. Парламентаризм как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. – № 4, 2003. – С. 38.
10. Онишко Н. В. Парламентаризм как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. – № 4. – 2003. – С. 38.
11. См.: Астафичев, П. А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы, с. 59
12. См. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.- 2001.- с. 55-57.
13. Правильно отмечается, что оптимальные формы разделения и взаимодействия властей в России еще не устоялись. См. Бородин С.В., Кудрявцев В.Н., О разделении и взаимодействии властей в России// Государство и право. 2002. № 5. с. 13.
14. См. Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство// Государство и право. 2002. № 2. с. 14.
15. См. Открытое государство: политико-правовое видение // Государство и право. 2003. № 5. С. 60.

## PARLIAMENTARIZM AS A REGIME OF GOVERNMENTAL POWER

**Borisov G.A.**

Belgorod State University, Pobedy St., 85, Belgorod, 308015, Russia;  
e-mail: Borisov@bsu.edu.ru

The paper presents general theoretical interpretation of parliamentarism as a legal regime of governmental power. The paper formulates and comments on parliamentarism indicators (components) through the prospects of development of this democratic institution of Russian political and legal life.

Key words: parliament, parliamentarism, state, representation of the people, deputy, parliamentary, law, constitutionalism, institute of power.