

Политология. Международные отношения

УДК 321.72

А.М. Ждановский, З.Т. Чадаева

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В ПАРЛАМЕНТСКОЙ СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Цель статьи – изучить мнения разных авторов о месте и значении парламентаризма и парламента в системе осуществления власти в демократическом государстве, а также доказать, что региональный парламентаризм является частью парламентской системы России.

Предмет исследования – теоретические подходы к региональному парламентаризму как демократической системе управления обществом. Методы исследования. Анализ конституционных принципов организации двух уровней парламентской системы и сравнительный анализ взглядов на особенности парламентаризма и региональных парламентов в условиях федеративного устройства России. Краткие результаты. Анализ литературы позволяет утверждать, что региональный парламентаризм, как «нижний этаж» правовой системы, неотделим от демократии и несет собой признание народа единственным источником власти. Заключение. Изучение регионального парламентаризма субъектов РФ – важная задача современных российских исследователей.

Ключевые слова: парламентаризм, парламент, разделение властей, демократия, субъект Федерации, органы государственной власти.

DOI: 10.35634/2587-9030-2020-4-2-164-168

Введение

В современном мире одним из основных и необходимых атрибутов демократии во многих государствах является парламентаризм как определенная система осуществления государственной власти. В.И. Котелевская, говоря о государствах с парламентской формой правления, предлагает применять понятие «парламентская демократия» для характеристики такого политического режима [1. С. 6]. При этом она подчеркивает, что речь в этом случае «идет о широком фоне политической жизни и политического участия со стороны партий, общественных организаций, средств массовой информации и, конечно, избирателей» (там же). Нам здесь важно подчеркнуть, что с парламентской демократией и парламентаризмом ассоциируется широкое политическое участие. То есть важной характеристикой парламентаризма является возможность через представительные органы вовлечения широкого круга социальных слоев и групп в процесс реализации власти государством для удовлетворения многообразных общественных интересов. В этом случае государство мы рассматриваем как социальную систему, где парламент является системообразующим социальным институтом.

Региональный парламентаризм, являющийся частью российской федеративной государственности, конституционно установленной, рассматривается нами как институт развивающейся российской демократии. Из этого факта следует утверждение, что место регионального парламентаризма в политической системе России, его конкретные формы и институты, его история являются актуальной научной проблемой для политической науки России.

Состояние исследований парламентаризма

В настоящее время в политической и правовой литературе существует множество определений понятия «парламентаризм». Впервые парламентаризм нашел свое отражение в трудах Дж. Локка, Ш.-Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, где высказывались идеи о народном представительстве, в котором значительное место отводилось законодательным учреждениям.

В современной науке, в большинстве определений парламентаризма, можно выделить несколько аспектов: 1) это комплексная система организации государственной власти, отражающая одну из ее ветвей; 2) это теория и практика деятельности парламента; 3) это инструмент обеспечения политической стабильности в период радикальных перемен; 4) это механизм расширения состава политической элиты в условиях демократического транзита [2. С. 42; 1. С. 5; 3. С. 234; 11. С. 51, 53].

Вопросы становления и развития парламентаризма имеют важное научное и практическое значение. Одним из атрибутов парламентаризма называют создание и функционирование парламента как законодательного и представительного органа. Хотя данные понятия взаимосвязаны и взаимообусловлены, но отнюдь не равнозначны. Парламент и парламентаризм соотносятся между собой как часть (парламент) и целое (парламентаризм). Парламент может рассматриваться и как «место достижения межэлитного согласия по вопросу о стратегии демократических изменений» [11. С. 51].

Парламент – это реализация принципа разделения властей, но не парламентаризма как такового. Парламент может существовать без некоторых существенных элементов парламентаризма, что характерно для авторитарных режимов и монархических форм правления.

Наличие представительного органа в виде парламента в стране еще не является показателем наличия парламентаризма. В подобном понимании логично предположить, что парламентаризм как явление сопрягается исключительно с демократическим типом политико-правовой формы правления, а парламент считается единственным официальным органом народного представительства [1. С. 9-10].

Вот что пишет А.И. Горылев: «Парламентаризм – это система властеотношений, реализуемая в условиях демократического общества с высокой степенью политико-правовой культуры, в основе которой народное представительство, как выразитель государственного суверенитета, занимает одно из ведущих мест в механизме государственного управления, имеет решающее влияние наряду с другими государственными институтами в системе разделения властей при определении качества политики государства» [4. С. 109].

В то же время парламент может существовать без некоторых важнейших элементов парламентаризма, к числу которых прежде всего относятся разделение властей, представительность и законность.

На очевидный, но не всегда учитываемый в политической публицистике и практике факт указывает М. Бихари: «верховная власть принадлежит не парламенту, а народу, парламентская власть в этом случае – лишь уполномоченная акцидентная власть, ибо суверен народ, не внося при этом изменений в объект прав суверенности» [2. С. 42].

Методология

Сравнительный анализ различных научно-теоретических взглядов показывает, что нет единого понимания сущности парламентаризма. Во многих научных работах парламентаризм рассматривается как теоретическое осмысление современных проблем демократического политического процесса, использующего принципы парламентаризма в различных политических системах, прописывая отдельные положения парламентаризма в конституционных и избирательных законах отдельных государств.

Исследование

Значительное место в подобных исследованиях занимают аспекты взаимоотношений исполнительной и представительной структур, разделение полномочий между ними. Одни авторы видят сущность парламентаризма в организации государственной власти, присущей только демократическому обществу, другие – систему, в которой обязательным условием является принцип разделения властей, третьи выделяют привилегированное положение парламента.

Однако необходимо обратить внимание на тот факт, что становление парламентаризма в различных странах связано с идеологическими, социально-историческими и экономическими условиями, предопределяющими специфику конкретной политико-правовой системы, а также ее национальными традициями и политической волей народа. При этом парламентаризм является динамичным и требует постоянного пересмотра существующих концепций с целью их адаптации к современным реалиям.

Таким образом, термин «парламентаризм», с одной стороны, используется для объяснения системы народного представительства и участия населения в политическом процессе, при котором существуют выборные представительные органы государственной власти, внутри которых осуществляется поиск консенсуса. А с другой стороны, парламентаризм рассматривается в качестве инструментальной составляющей системы сдержек и противовесов, обеспечивающей ограничение аппарата государственного управления с целью недопущения абсолютизации властных полномочий и злоупотребления ими.

Особенность парламента по сравнению с другими органами государственной власти заключается в том, что парламент является единственным коллегиальным органом, где представляются интересы большинства социальных групп населения страны или региона.

Парламентаризм, несмотря на свою сложную систему, открыт для инноваций, парламентаризм может существенно модифицироваться под воздействием социальной и культурной специфики конкретной страны или региона, особенностей исторического развития и степени зрелости всех институтов политической системы. Возможны модификации парламентаризма, учитывающие изменения задач, которые решает общество на том или ином этапе его развития. Уровень парламентаризма определяется как объемом полномочий парламента, так и его вовлеченностью в политический процесс.

Парламентаризм основан на сильном полномочном парламенте, который в свою очередь должен опираться на следующие принципы: народное представительство и отражение интересов народа, а также демократизм, конституционность, многопартийность и подконтрольность исполнительной власти. При демократическом развитии общества сохранение парламентаризма является основным каналом влияния гражданского общества на государственную структуру.

Российская Федерация, согласно Конституции, является демократическим федеративным правовым государством с республиканской формой правления, состоящим из 85 субъектов, в каждом из которых провозглашен принцип разделения властей.

В Конституции РФ, в ст. 5, закреплено право национальных республик иметь свою конституцию и законодательство, а для краев и областей – право иметь свой устав и законодательство [5].

В.И. Котелевская выделяет очень важную особенность российской федеративной государственности. Эта особенность – два уровня парламентской системы [1. С. 9]. В этом утверждении, в контексте рассматриваемой темы, важны и характеристика парламентского устройства как системы, и указание на наличие двух уровней в ней. В этом принципиальное отличие организации власти в РФ от того же уровня в Российской Империи, где в начале XX века появляется парламент – Государственная Дума. Однако ее появление не изменило унитарный монархический строй империи, хотя и внесло свою лепту в ее крушение.

В.И. Котелевская в качестве доказательств системности перечисляет три группы значений [1. С. 6], которые представляются нам убедительными. А два уровня парламентской системы в РФ закреплены Конституцией РФ и правовыми актами субъектов РФ.

Федеративная система организации управления государством представляет собой децентрализацию власти. При создании данной системы столкнулись с проблемами функционирования властных органов как в центре, так и в регионах.

На региональном уровне началось формирование общественно-политической структуры, способной сосредоточить политический авторитет в рамках данного регионального общества. Такой структурой становятся законодательные органы субъектов РФ, которые оказались «ответственными за построение «нижнего этажа» правовой системы» [6. С. 4].

Интерпретация исследования

Именно политическая реформа 1990-х гг. в Российской Федерации дала основу для создания новых политических институтов, одним из которых является региональный парламентаризм. Первые выборы представительных органов субъектов РФ проводились в отсутствие какой-либо базы федерального или регионального законодательства. Основанием для проведения выборов послужил указ Президента Российской Федерации, где прописывались общие установки на содержание и процедуры избирательного процесса [7]. Наличие региональной легислатуры является важным компонентом региональных политических систем.

В субъектах Российской Федерации система законодательных (представительных) органов власти формируется субъектами самостоятельно, на основании общих принципов, определяемых пакетом документов, в том числе Федеральным законом № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», конституциями республик, уставами краев / областей или законами о выборах депутатов в законодательный орган, законами о статусе депутатов, регламентами региональных парламентов, с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации.

Региональная легислатура в соответствующих субъектах выполняет классические функции парламента, обеспечивает народное представительство, занимается нормотворчеством, а также обеспечивает равновесие в институциональной системе региона. Так складывается «региональный уровень» парламентского права [6. С. 5].

Региональная легислатура во всех субъектах РФ имеет различные формы и названия парламентов. Структура, состав и внутренняя организация парламента в субъектах РФ разные, однако во всех регио-

нах это единственный орган, в соответствии с принципом разделения властей уполномоченный принимать региональные законы, находящиеся в исключительном ведении соответствующих субъектов РФ.

До недавнего времени в субъектах РФ функционировали как однопалатные, так и двухпалатные парламенты. В ноябре 2009 г. в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России Д.А. Медведев предложил ввести в стране единый критерий установления численности депутатов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. Он отметил, что «это делается абсолютно произвольно, что иногда приводит к трудно объяснимым результатам. Например, многомиллионное население экономически сильной Москвы представлено в городской думе 35 народными избранниками, а в Народном Хурале Республики Тыва (экономические возможности которой, к сожалению, куда как более скромные по сравнению с Москвой, а население в 30 с лишним раз меньше) заседает 162 депутата. Необходимо предусмотреть гибкий порядок постепенного выравнивания этих перекосов. Представительство должно быть более универсальным» [8].

В этой связи в ряде субъектов РФ с двухпалатной структурой парламента были проведены референдумы по их преобразованию в однопалатные. Это подтверждает мнение о том, что единство системы государственной власти «требует, чтобы субъекты в основном исходили из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной власти, ориентировались на общие принципы и формы деятельности» [9. С. 19].

Вопрос о большей эффективности функционирования двухпалатного или однопалатного парламента обсуждается многими исследователями. Мнения аналитиков по этому поводу разделились: кто-то считает, что двухпалатный парламент усложняет законодательный процесс, где верхняя палата может стать слишком консервативной и тормозить деятельность нижней. В то время как в однопалатном парламенте законодательный процесс по сравнению с двухпалатным парламентом несколько упрощен. Однако в однопалатном парламенте недостаточно представлены интересы территориальных единиц, отсутствует противовес в виде второй палаты.

Как верно отмечал И. Бентам, достоинство двухпалатной системы в том, что она гарантирует доскональное соблюдение установленных правил и процедур: «Если бы одна из палат их нарушила, то этим самым она дала бы законный повод другой палате отвергнуть всякое спорное представление» [10. С. 566].

Выводы

Институт регионального парламентаризма, сформировавшийся в России к середине 1990-х гг., в современный период цивилизационного развития, неотделим от демократии и характеризуется как прогрессивная, демократическая система управления обществом. Правовая и политическая основа парламентаризма как института власти несет с собой признание народа единственным источником власти. Именно этот институт по своему предназначению играет ключевую роль в создании институционального поля гражданского участия и межэлитного согласия, а также в определении стратегии и тактики деятельности власти. А по мнению некоторых авторов, парламентаризм сыграл важную роль «как инструмент обеспечения политической стабильности в период радикальных перемен» [11. С. 51]. По мнению тех же авторов, «процесс демократизации политической системы ... закономерно спустился на уровень регионов... Открывается возможность для реализации потенциала регионального парламентаризма» [11. С. 55].

Заключение

По нашему мнению, укрепление демократических основ российского государства напрямую связано с созданием свободно избираемого и самостоятельного парламента на региональном уровне как института политической системы для обеспечения целостности страны в рамках установленных конституционных принципов.

Региональный парламентаризм является необходимым институциональным механизмом для субъектов РФ, обеспечивающим свои специфические интересы в отношениях с федеральным центром и другими субъектами РФ. А изучение его особенностей и путей становления и развития – важная задача современных исследователей регионального парламентаризма.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. 1977. № 3. С. 5–13.
2. Бихари М. Парламентаризм // Мир политики. Суждения и оценки западных политологов: сб. ст. М., 1982. С. 42-46.

3. Парламентский глоссарий / авт.-сост. А.Х. Саидов, Т.Я. Хабриева. М.: Норма, 2008. 352 с.
4. Горылев А.И. Правовая природа современного парламентаризма // Вестник Нижегородского университета им. Н.И.Лобачевского. Сер. Право. 2002.
5. Конституция Российской Федерации.
6. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М.: Городец-издат, 2001. 288 с.
7. Указ Президента РФ от 20 декабря 1993 года № 2227 «О мерах по совершенствованию избирательной системы в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 52.
8. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93657
9. Тхабисимова Л.А. Формирование институтов законодательной власти в субъектах постсоветской России: проблемы и перспективы // Юрист-правовед. 2007. № 2. С. 18–21.
10. Бентам И. Тактика законодательных собраний // Антология мировой политической мысли. М., 1997. Т. 1.
11. Жамалдаев Ш., Тарасов И. Роль парламента в демократизации политической системы // Власть. 2006. № 3. С. 51–56.

Поступила в редакцию 28.02.2020

Ждановский Александр Михайлович, кандидат исторических наук, доцент,
профессор кафедры государственной политики и государственного управления
E-mail: amzhdanovsky@mail.ru

Чадаева Залина Темирлановна, и. о. начальника отдела документов территориального планирования
и ИСОГД Госкомитета по архитектуре и градостроительству Чеченской республики,
аспирант заочной формы обучения кафедры государственной политики и государственного управления
E-mail: zalina1984@mail.ru

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет»
350040, Россия, г. Краснодар, ул. Ставропольская, 149

A.M. Zhdanovsky, Z.T. Chadaeva

REGIONAL PARLIAMENTARISM IN THE PARLIAMENTARY SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

DOI: 10.35634/2587-9030-2020-4-2-164-168

The aim of the article is to study the opinions of different authors about the place and importance of parliamentarism and parliament in the system of exercising power in a democratic state. The thesis that regional parliamentarism is part of the parliamentary system of Russia is to be proved.

The subject of study is theoretical approaches to regional parliamentarism as a democratic system of public administration. The study is based on an analysis of the constitutional principles of organization of two levels of the parliamentary system, and a comparative analysis of views on the parliamentarism and regional parliaments' features in the context of the federal structure of Russia. Analysis of literature suggests that regional parliamentarism, as the "lower floor" of the legal system, is inseparable from democracy and carries the recognition of the people as the only source of power. The study of regional parliamentarism in the constituent entities of the Russian Federation is an important task of modern Russian researchers.

Keywords: parliamentarism, parliament, separation of powers, democracy, Federative entity, State authorities.

Received 28.02.2020

Zhdanovsky A.M., Candidate of History, Professor at Department of Public Administration and Public Policy
E-mail: amzhdanovsky@mail.ru

Chadaeva Z.T., Acting Head of the Department of Documents for Territorial Planning and ISDFC,
State Committee of Architecture and Urban Planning of the Chechen Republic
Doctoral student in Department of Public Administration and Public Policy
E-mail: zalina1984@mail.ru

Kuban State University
Stavropolskaya st., 149, Krasnodar, Russia, 350040