

РАЗДЕЛ II

ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПРАВО

*Наталья Александровна БОГДАНОВА —
профессор кафедры конституционного
и муниципального права
Московского государственного университета
им. М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук
const_dep@law.msu.ru*

УДК 342.53

ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ ФУНКЦИИ ПАРЛАМЕНТА: ПРЕОДОЛЕНИЕ КОЛЛИЗИИ

АННОТАЦИЯ. Неспособность народного представительства к выполнению работы по составлению законов, которая относится к сфере умственного труда, нуждающейся в специальной подготовке, обуславливает необходимость в реформировании института парламента.

SUMMARY. The necessity to reform the institution of Parliament is stipulated by the incompetence of the representation of the people in performing legislative function, which is a part of mental activity and requires special training.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Парламент, представительство народа, законотворчество.
KEY WORDS. Parliament, representation of people, lawmaking.*

Парламентаризм и парламент — фундаментальные основы современной демократической государственности, которые соотносятся как содержание и форма. При широком социально-политологическом подходе парламентаризм как система идей и их нормативного отражения связывается с организацией государственной власти в соответствии с принципами разделения властей и верховенства закона и осуществлением такой власти посредством наделенного законодательной функцией представительного органа — парламента. Более узкая трактовка рассматриваемого понятия сводится к ожидаемому результату воплощения принципа парламентаризма, который понимается как «режим обязательной солидарности между правительством и органами, которые признаются авторитетными выразителями народного мнения» [1; 15]. При любом теоретическом объяснении смысла парламентаризма парламент как орган государственной власти, наделенный двумя весьма разноплановыми функциями — представлять народ и законодательствовать, — остается необходимой формой реализации этой идеи.

Включение парламента в систему разделения властей в качестве законодательной ветви власти определяет основное его предназначение и раскрывает ценность соответствующего принципа — разграничение основных функций государственной власти. Важнейшим дополнением идеи разделения властей является механизм «сдержек и противовесов», реальное действие которого, во-первых, не позволяет одной из ветвей власти монополизировать властные полномочия, во-вторых, обеспечивает бескризисное разрешение противоречий и конфликтов между ветвями власти.

Наряду с законодательной функцией парламент наделен и функцией представительной, которая не может не влиять на место этого органа в системе разделения властей, содержание и результаты его деятельности. В сочетании названных функций можно усмотреть определенную коллизию, порожденную задачами, стоящими перед парламентом. С одной стороны, этот орган как представительство, воплощающее народный суверенитет и формализующее заложенную в этом принципе идею, призван обеспечить решающее участие народа во власти. По словам Б.Н. Чичерина, народное представительство «служит постоянным органом общественного мнения», в котором «рассеянные частные суждения приобретают общее сосредоточение» и «правильную организацию» [2; 38]. Для решения данной задачи требуется широкая выборная коллегия, непосредственно представляющая народ, отражающая разнообразие интересов и суждений различных социальных слоев и политических групп, включающаяся в обсуждение важных государственных вопросов и контролирующая исполнительную власть как власть производную. Еще в 1861 г. Дж. Ст. Милль писал: «...народное представительство, когда оно правильно составлено, служит верным отражением всех оттенков народной мысли, призванной подать голос в государственных делах» [3; 104].

С другой стороны, предназначение парламента состоит в том, чтобы по большому счету оформлять волю народа в законе, а если приземлить эту высокую миссию народного представительства, то речь идет о его законодательной деятельности и исключительном полномочии — принимать закон. Сложность этой задачи отмечена в выводе Дж. Ст. Милля о неспособности народного представительства к выполнению работы по составлению законов, поскольку такая работа относится к сфере умственного труда, которая в наибольшей степени нуждается «не только в опыте, но и в специальной подготовке путем долгого и кропотливого обучения» [3; 104].

Поиск путей и форм разрешения противоречий и трудностей, порожденных соединением представительной и законодательной функций в руках парламента, занимает умы ученых не одно столетие. Актуальна эта проблема и в настоящее время. Сегодня она связывается с более общими рассуждениями о необходимости реформирования института парламента, затрагивающего порядок формирования представительного органа, его внутреннее устройство, процедуры и организацию работы. Однако никакое обновление не должно подрывать сути парламента, заключенной в представительной природе этого учреждения и наделении его статусом законодательного органа, а «примирение» названных ценностных характеристик парламента важно обеспечить в ходе любых преобразований в рассматриваемой ветви власти.

Современный парламентаризм воплощает такие высокие принципы, как народный суверенитет и верховенство закона. Реализовать народовластие возможно через формы непосредственной и представительной демократии. Поскольку прямое правление не всегда доступно и во многом не рационально, парламент как представительное учреждение народа, наделенное законодательной функци-

ей, вполне способен обеспечить демократический порядок управления.

При самом общем подходе ценность парламента усматривается в его социально-политической роли, связанной с активным и решающим участием в осуществлении власти от имени народа. Конкретизируются ценностные характеристики парламента через его предназначение, реализуемое посредством данных ему полномочий. Парламент призван, во-первых, законодательствовать, монополизировав эту функцию в системе разделения властей; во-вторых, представлять общественное мнение и соединять через открытую дискуссию и легальную парламентскую оппозицию различные интересы, уравнивая их, смягчая и преодолевая конфликты; в-третьих, контролировать исполнительную власть, включаясь в систему «сдержек и противовесов» и используя гласное обсуждение. Природа парламента, предопределенная его выборностью и коллегиальностью, позволяет выделять его из всех видов политической власти как орган, который «лучше всего поддается воле большинства» [4; 194], говорить о «законодательном суверенитете парламента»¹.

Вместе с тем парламент подвержен опасностям, которые при определенных обстоятельствах могут обратить его достоинства в серьезные недостатки и привести к отступлению от идеальных характеристик. Во-первых, трудно достичь соединения различных интересов в общую волю, подлежащую воплощению в законе. Да и демократический принцип большинства, позволяющий «задавить» меньшинство, не отвечает критерию справедливости. Во-вторых, пороки избирательной системы приводят к снижению степени представительности парламента [5]. В-третьих, квалификация далеко не всех законодателей позволяет со знанием дела и ответственностью решать сложные вопросы государственной жизни, что отражается на качестве закона. В-четвертых, путь рождения закона в парламенте долог и труден. В-пятых, включение в политику и правотворчество наднациональных органов парламентарного типа приводит к сужению полномочий национальных парламента. Кроме того девальвация роли парламента возможна через процедуры, превращающие его в орган, занимающийся мелочами, лишь соглашающийся с исполнительной властью, одобряющий ее предложения и решения, управляемый правительством, а значит, теряющий силу противовеса в системе разделения властей, всецело контролируемый партиями. Развитие таких тенденций приводит к ущербу самой идеи парламентаризма, кризису парламента, подрыву основ конституционализма. При этом парламент, будучи порождением демократии, ею может и подавляться посредством злоупотребления институтами прямой демократии и всевластия партий.

Как сохранить ценностные характеристики парламента?

Выход следует искать в реформировании парламентарной системы, его варианты давно обсуждаются в литературе [6; 278-285]. В связи с потребностями российской практики следует остановиться на некоторых способах преобразования парламента, продиктованных ситуацией современного развития России и учитывающих мировой опыт. Научная дискуссия должна быть обращена к цели

¹ «Законодательный суверенитет парламента» — функциональная характеристика рассматриваемого органа. Ее не следует путать с принципом верховенства парламента, связанным с взаимоотношениями последнего с другими органами власти и нарушающим классическую идею разделения властей. Лишь особые подходы к пониманию парламента в модели организации власти в Великобритании — парламент включает Палату общин, Палату лордов и монарха — позволили объяснить соединение принципов верховенства парламента и разделения властей в английской конституционно-правовой доктрине и практике.

совершенствования представительной и законодательной функций парламента, составляющих его ценность и оправдывающих назначение, и поиску наиболее удачного их сочетания.

Известно, что представительный характер парламента предопределен выборным порядком его образования. Следовательно, многие проблемы представительности связаны с принципиальными и процедурными параметрами избирательной системы [7]. Спектр интересов, представленных в парламенте, гораздо уже при пропорциональной системе выборов, чем при мажоритарной. Пропорциональная система в большей мере консолидирует интерес избирателей, но сводит его лишь к политическому представительству. При серьезно выросшем избирательном барьере (7% по действующему законодательству), а также административных, финансовых и идеологических возможностях правящей партии политическое разнообразие в сегодняшней Государственной Думе парламента России следует охарактеризовать как весьма скудное, не отражающее реальную структуру интересов различных политических слоев общества. Кроме того политическое представительство затмило все другие социальные интересы. В таком случае встает вопрос о количественном составе парламента как об одном из признаков его представительности.

Именно коллегиальность является проявлением представительного характера парламента. Не случайно парламента различных стран мира весьма значительны по своему количественному составу: более 900 членов в обеих палатах парламента Италии, около 900 — во Франции, более 700 — в Японии, более 500 — в США, примерно 400 — в Испании и т. п. Для России с ее территориальными масштабами, сложным государственным устройством и более чем 140 миллионным населением численность парламента в 616 членов — 450 депутатов Государственной Думы и 166 членов Совета Федерации — вполне оптимально ориентирована на выполнение представительной функции. Однако сведение с помощью правил избирательного права названной функции лишь к партийному представительству обедняет принципиальное и традиционное предназначение российского парламента. Нужно искать пути исправления ситуации. Одним из возможных выходов могло бы быть обращенное к партиям требование при составлении списков кандидатов разнообразить их состав за счет включения в них представителей различных социальных, профессиональных, демографических групп, обеспечить представительство женщин. Информирование избирателей о таком широком спектре интересов, отражаемом в партийных списках кандидатов, повысит социальную направленность представительства, не замыкая его только на партийном интересе.

С точки зрения представительности парламента реформирования требует и Совет Федерации [8]. Включение в эту палату Федерального Собрания представителей двух ветвей государственной власти субъектов РФ — законодательной и исполнительной, — является рудиментом прошлых существенных разногласий между ними, породивших данный компромисс. Сегодня такое решение вопроса уже не актуально. В дальнейшем нужно искать другие пути отражения интересов субъектов РФ в общероссийском парламенте. Можно либо настаивать на представительстве народа (населения) субъекта РФ, обеспечиваемом посредством прямых или косвенных выборов, следствием чего должно быть сближение функций и уравнивание прав палат, либо использовать модель делегирования представителей в Совет Федерации органами субъектов РФ, возможно, расширяя регионального представительство за счет интересов местного самоуправления и соглашаясь при этом с кардинально иной природой представительства в этой палате и необходимостью уточнения ее функций и порядка деятельности.

Реформирование парламента должно быть направлено на повышение эффективности выполнения им законодательной функции. Для этого, во-первых, нужно гарантировать сосредоточение полномочий по законодательному регулированию важных общественных отношений исключительно у парламента, не допуская, с одной стороны, его подмены другими государственными органами, с другой, — не девальвируя значимость закона как формы акта высшей юридической силы, что происходит при использовании ее для нормативного оформления общественных отношений второстепенного характера.

Во-вторых, качественный закон обеспечивается участием парламента в квалифицированной оценке законопроектов, внесенных исполнительной властью, и осуществлением систематического контроля за исполнением законов последней посредством парламентских контрольных полномочий, структур и процедур. При этом важно понимать, что контроль, осуществляемый парламентом, не выступает его отдельной функцией, а примыкает к законодательной, являясь ее продолжением, или играет роль инструмента в механизме «сдержек и противовесов». Конечно, эффективность законодательной деятельности парламента не измеряется только количеством законов. Более того, обилие законов, их нестабильность отрицательно сказывается как на правах человека, так и на функционировании государственной власти. Быть «качественным законодателем» — миссия современного парламента, оправдывающая его роль в системе разделения властей.

Задача усиления роли парламента, повышения его значимости в системе разделения властей решается в направлении уточнения его отношений с исполнительной властью. Парламентаризм предполагает активное, а при определенных условиях конструктивное участие всего парламента (одной из его палат), именно как представительного органа, в формировании правительства. При этом партийное влияние должно служить целям эффективного качественного управления, а не удовлетворению амбиций победившей на выборах партии, распределяющей министерские портфели по принципу партийной принадлежности. Кроме того, в дополнение к коллективной ответственности введение практики индивидуальной ответственности членов правительства, высших должностных лиц исполнительной власти перед парламентом укрепит его позиции.

Усилению роли парламента как законодательного и представительного органа будет служить ослабление излишнего влияния на него партийных структур парламентских партий посредством установления пределов деятельности последних в парламенте [6; 284] и последовательного поддержания принципа многопартийности и правила уважения мнения оппозиции. Этим же целям будет способствовать смягчение партийной дисциплины, признание статуса независимого депутата и допущение создания депутатских групп из депутатов, прошедших по спискам партий, но не пожелавших оставаться в составе соответствующих фракций. В последнем случае численность таких групп должна быть разумной (не 55 депутатов, как сегодня этого требует Регламент Государственной Думы), не перечеркивающей возможность самостоятельно формализоваться такой группе, быть зарегистрированной, пользоваться правами парламентского объединения депутатов.

Деятельность партийных структур осуществляется только в Государственной Думе. Что касается Совета Федерации, то его политизация не допустима ввиду иного характера представительства, присущего этой палате. Такой подход к пониманию предназначения и роли Совета Федерации не подлежит пересмотру.

Потребность в обновлении испытывают и парламентские процедуры, от которых требуется обеспечение рациональной организации парламента [9; 60-76], чтобы суметь справиться со значительным объемом работы, правильно распределить время

между важными и второстепенными делами. Преобразования в данном направлении связаны с изменениями лишь форм парламентской деятельности, хотя они могут затронуть и существенные проблемы, касающиеся исключительных полномочий парламента, допустимости облегченных процедур принятия закона и т. п.

Предложенные общие направления и конкретные меры совершенствования представительной и законодательной деятельности парламента не носят характера кардинальной реформы. Вместе с тем следует подумать о возможности более решительных перемен в устройстве парламента, цель которых состоит в обеспечении качественного законодательства и широкого представительства. Теоретическая мысль уже давно предлагала модели организационных и функциональных преобразований, способствующих достижению этой цели. Так, Дж. Ст. Милль считал, что «в деле законодательства... представительное собрание должно не само действовать, но заставлять других действовать и решать... затем дать санкцию или отказать в ней, когда законопроект разработан» [3; 97]. Организационно, по Дж. Ст. Миллю, это могло быть достигнуто путем создания специальной законодательной комиссии для разработки законов, в дальнейшем для внесения в них поправок. Такая комиссия должна была существовать в качестве постоянного учреждения, но самостоятельно она не имела бы права издавать законы: «комиссия воплощала бы в себе только разум, а парламента волю» [3; 98].

Идея Дж. Ст. Милля — организационное обеспечение совершенствования законодательной работы при функциональном сосредоточении ее у парламента, направленное на улучшение качества результата такой работы, — заслуживает внимания и в связи с проблемами современного российского парламента: усложнением требований к закону, возрастанием его значимости, задачами повышения его авторитета.

Неразрывное соединение законодательной и представительной функций парламента при допущении внутрипарламентского их разведения, но с гарантиями сохранения окончательного решения по кругу важнейших вопросов за парламентом в целом, может быть обеспечено моделями сложно устроенного законодательного органа или сосуществованием двух уровней представительства, разделяющих работу по созданию и принятию закона. При продумывании возможных вариантов устройства и внутренней организации законодательных и представительных органов полезно вспомнить советскую историю (Съезд — ЦИК, Верховный Совет — Президиум Верховного Совета), наше недавнее прошлое (Съезд народных депутатов — Верховный Совет), обратиться к зарубежному опыту, в частности, идее широкого представительства с консультативными и решающими полномочиями.

Возможные пути реформирования парламента не влекут за собой отступления от главной идеи парламентского предназначения — представлять и законодательствовать. Выполнение соответствующих функций поддерживает ценностные характеристики парламента, а предлагаемые изменения и нововведения являются мерами по совершенствованию этого важнейшего государственного института.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Котляревский С.А. Сущность парламентаризма. М., 1913. С. 15.
2. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. С. 38.
3. Милль Дж. Ст. Рассуждения о представительном правлении / Пер. с англ. Челябинск, 2006. С. 104.
4. Токвиль Алекс де. Демократия в Америке. М. 1992. С. 194.
5. Алексеров Ф. Т., Платонов В. В. Системы пропорционального представительства и индексы представительности парламента. М., 2003; Котегова М. А. Пропорциональная избирательная система: российский и зарубежный опыт. Ижевск, 2007. С. 37-46.

6. Кин Дж. Демократия и гражданское общество / Пер. с англ. М., 2001. С. 278-285 и др.
7. Авакьян С.А. Какая избирательная система лучше? // Российская Федерация сегодня. 2004. № 23; Чиркин В.Е. Какая избирательная система нужна России // Законодательство и экономика. 2005. № 1; Баранов И. «Лучшая в мире» избирательная система // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 2 (63) и др.
8. Векшин А.А., Спиридонов А.А. Совершенствование порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как конституционно-правовая гарантия обеспечения компромисса интересов Федерации и ее субъектов: история и современность. М., 2007; Фадеев В.И. Как формировать Совет Федерации? // Журнал о выборах. 2007. № 1.
9. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / Под ред. Булакова О.Н. М., 2005. С. 60-76.

Валерий Валентинович НЕВИНСКИЙ —
проректор по научной работе и
международным связям,
зав. кафедрой конституционного и
международного права
Алтайского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации
nevinski@yandex.ru

УДК 342.6:342.33(470+571)

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ И НАДЕЛЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЯМИ РУКОВОДИТЕЛЯ ВЫСШЕГО ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АННОТАЦИЯ. Порядок наделения полномочиями руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации рассматривается в статье в контексте принципа разделения властей.

SUMMARY. The order of vesting powers to the Russian Federation constituent entity higher state executive body head is discussed in the context of separation of powers principle.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Разделение властей, наделение полномочиями, руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

KEY WORDS. Division of authorities, investment with powers, the head of the maximum agency of the government of the subject of the Russian Federation.

Одним из неотъемлемых принципов организации власти в современном демократическом правовом государстве признается принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Сформированный по сути английскими и французскими просветителями XVII-XVIII вв. он нашел в последующем, с конца XVIII в., отражение в политико-правовых актах и политико-правовой практике большинства стран планеты. По различным историческим причинам этот принцип стал более или менее целостно позитивно восприниматься в отечественной юридической науке лишь с конца 80-х гг. XX в., а сначала 90-х гг. получил политико-правовое признание. Апогеем этого процесса стало закрепление в Конституции Российской Федерации 1993 г. положения о том, что «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе