

**Авдеев Д. А.**

## **ПАРЛАМЕНТ В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Анализируется историческое становление и развитие российского парламента, начиная с первых боярских дум, появления Государственной Думы и Государственного Совета, а также современного Федерального Собрания. Рассматривается роль парламента как высшего представительного и законодательного органа власти в системе государственного управления Российской Федерации. Определяется место Парламента в современной системе государственного управления в соответствии с конституционными принципами организации государственной власти и сложившихся на их основе политических отношений.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, государственное правление, Государственная Дума, Совет Федерации.

**Avdeev D. A.**

## **THE PARLIAMENT IN THE RUSSIAN SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION**

*The historical formation and development of the Russian parliament, since the first Doom boyars, the advent of the State Duma and the State Council, as well as the modern Federal Assembly is analyzed. The role of Parliament as the supreme representative and legislative body in the system of government of the Russian Federation is examined. The place of Parliament in the modern system of public administration in accordance with the constitutional principles of organization of state power on the basis of their political relations is established.*

Keywords: parliament, parliamentarism, public administration, the State Duma, the Federation Council.



Авдеев Д. А.

История отечественного государственного управления показывает, что процесс становления и развития высшего коллегиального органа государственной власти, обладающего не только представительскими полномочиями, но и выполняющего законодательную функцию, был затруднительным и продолжительным. Государственный Совет и Государственная Дума, образованные в соответствии с Основными законами 1906 г., можно рассматривать как конституционно оформленный прообраз современного Федерального Собрания Российской Федерации.

Безусловно, появление первых представительных коллегиальных органов ассоциируется с совещательно-консультативными собраниями при главе государства. Так, например, по мнению Н. П. Загоскина, «Боярская дума... носила характер высшего совещательного учреждения при особе государя, с которым разделял последний бремя правительственной деятельности своей. Как учреждение совещательное, а не ограниченное, Московская Боярская дума не столь лишь обладала правом окончательного решения по делам, представлявшимся ее обсуждению, — на сколько представлял ей это право государь, как представитель верховной государственной власти»<sup>1</sup>. Не являясь самостоятельным органом, с собственной компетенцией, Боярская дума выполняла две основные функции — законодательную и административную.

Как зачатки представительной, правда сословной, демократии можно рассматривать появление в системе государственного управления Земского собора<sup>2</sup>. Полномочия этих и последующих подобных органов всегда ограничивались совещательным характером.

Наличие парламента как высшего коллегиального выборного законодательного органа в системе иных органов власти, равно как и его отсутствие, существенным образом оказывает влияние на развитие государственного управления в стране в целом. Традиционно считается, что наличие работоспособного парламента в той или иной степени способствует размежеванию полномочий, что, в конечном счете, помогает избежать их концентрации в руках главы государства. Парламент

всегда рассматривался как орган народного представительства, подтверждающий, что принимаемые им решения (законы) выражают волю большинства. Парламент является местом политической борьбы за власть и баталий партийных программ и установок. Роль и значение парламента в той или иной стране будет зависеть от его статуса в системе высших органов государственной власти, влияния на исполнительную власть, возможности принятия согласованных действий и контроля над иными исполнительно-распорядительными органами, что в целом соответствует духу демократического государства. Становление и развитие парламента есть зеркальное отражение процесса демократизации общества, зрелости партийности, уровня правовой и политической культуры электората.

Функционирование и деятельность парламента всегда связывалась с теорией разделения властей, в соответствии с которой законодательная функция принадлежала выборному коллегиальному представительному органу, что позволяло во многом деконцентрировать властные прерогативы по управлению государством, сосредоточенные в одном органе. Парламент, как правило, играет существенную роль не только в совершенствовании системы государственного управления, но и в становлении и партийной системы.

С деятельностью парламента связывают развитие такого непростого политико-правового феномена, как парламентаризм. Следует иметь в виду, что само понятие «парламентаризм» в настоящее время имеет различного рода понимания. В «Юридическом энциклопедическом словаре» утверждается, что парламентаризм — «система организации и функционирования верховной государственной власти буржуазии, характеризующаяся разделением законодательных и исполнительных функций при привилегированном положении парламента»<sup>3</sup>. По мнению И. М. Степанова, «парламентаризм есть особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка»<sup>4</sup>. А. А. Ми-

1 Загоскин Н. П. История права Московского государства. Т. 2. — Казань, 1879. — С. 15.

2 Шульженко Ю. Л. Очерк российского конституционализма монархического периода. — Москва, 2008. — С. 17.

3 Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А. Я. Сухарев. — М., 1984. — С. 242.

4 Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова. Т. Я. Хабриевой. — М., 1999. — С. 5.

шин считал, что парламентаризм представляет собой особую систему «государственного руководства обществом, характеризующаяся разделением труда, законодательного и исполнительного, при привилегированном положении парламента»<sup>5</sup>.

Под парламентаризмом иногда понимают разновидность государственного режима, при котором обеспечивается юридическое и фактическое верховенство высшего представительного учреждения, подчиненность и подконтрольность ему правительства. Так, М. А. Могунова пишет, что «парламентаризм это не форма, а метод осуществления государственной власти, особый режим, определяемый реальными взаимоотношениями, складывающимися между законодательной и исполнительной властями в каждом конкретном государстве, при котором ведущую роль играет парламент»<sup>6</sup>.

Мы солидарны с позицией А. Д. Керимова, который рассматривает парламентаризм как сложный политико-правовой и социокультурный феномен, обладающий несколькими существенными чертами, выражающимися в трех основных уровнях: «Собственно парламентском, т. е. на уровне самого центрального законодательного органа страны, на уровне его взаимодействия с другими государственными институтами и, наконец, на уровне прежде всего политической, правовой и — в более широком плане — общей культуры данного общества, духовной жизни нации»<sup>7</sup>. Следовательно, парламентаризм имеет место быть в случае, когда высшему законодательному и представительному органу — парламенту — отводится особая роль в государственном управлении, и его ведущая роль заключается не только в законотворческой деятельности, а также в возможности формирования общенационального правительства, отчетности и ответственности последнего перед парламентариями, но и в развитии политической культуры и качественного уровня партийной борьбы за принятие политических решений. Однако, как показывает отечественный опыт, «парламентаризм в нашей стране все еще находится в стадии формирования»<sup>8</sup>.

Как известно, место и значение парламента в системе высших органов государственной власти предопределяется формой правления. В странах с парламентской формой правления доминирующая роль парламента в государственном управлении очевидна. Парламент не только формирует правительство, которое, опираясь на парламентское большинство, по сути, предопределяет основные векторы развития внешней и внутренней политики. Формирование правительства парламентом предопределяет и меры ответственности. Например, М. М. Ковалевский считал, что способы формирования правительства имели существенное значение для определения меры ответственности и целесообразности его деятельности. По его мнению, правительство должно формироваться из состава парламента как органа, выражающего господствующее среди населения государства мнение, сообразно которому и должна строиться вся политика государства. М. М. Ковалевский выделял несколько вариантов такого формирования в зависимости от разнообразия представленных в парламенте политических партий. При представительстве только двух партий носитель верховной власти назначает представителя одной из них — лидера парламентской группировки большинства — премьер-министром, который назначает остальных министров из состава своих единомышленников. Второй вариант возникает при представительстве в парламенте более чем двух отличных друг от друга полити-

ческих партий<sup>9</sup>. В таком случае верховная власть сама при непосредственном участии представительного органа назначает всех членов кабинета министров<sup>10</sup>.

По мнению немецкого мыслителя XIX в. Л. Штейна, государство тогда сможет выполнить свою главную роль, «когда исполнительная власть в государстве будет верно и надежно служить власти законодательной. В этой субординации — гарантия превращения просто государства в государство правовое и залог сохранения им данного качества»<sup>11</sup>.

Дореволюционные ученые-юристы считали, что парламентаризм хорошо действует при условиях значительного политического развития широких слоев населения и существования немногих хорошо организованных, крупных политических партий. Условно выделялись три модели парламентаризма. Так, А. А. Жилин, М. М. Ковалевский и др. рассматривали парламентаризм как режим, при котором правительство формируется из членов политической партии или коалиции партий, имеющих большинство в парламенте, и ответственно перед ним. Согласно этой модели законодательная власть явно возвышается над исполнительной. С. А. Котляревский полагал, что парламентаризм состоит в идее солидарности правительства и представительства. В свою очередь А. А. Алексеев считал, что парламентская форма правления представлена как система взаимоотношений между министерствами и парламентом, построенная на теории разделения властей, но вместе с тем отклоняющаяся от нее в одном аспекте, а именно: правительство не только независимо в своей деятельности от партий и законодательного органа власти, но даже стоит выше него в силу его беспартийности и воплощения в нем идеи государства<sup>12</sup>.

К минусам парламентаризма относили неотъемлемый его элемент — партийность, приводящую на деле нередко к «олигархическому правлению кучки политиков-профессионалов»<sup>13</sup>, неустойчивость правительства, неизбежную в государствах с многопартийным составом народного представительства. К недостаткам многопартийности Б. Н. Чичерин относил следующее: партийная принадлежность дает человеку «систематически одностороннее направление». Член партии смотрит на все ее глазами и действует в ее интересах политической борьбы. Например, член оппозиционной партии привыкает смотреть на правительство только отрицательно. Все интересы связаны с тем, чтобы одолеть противника. Все при этом принесится в жертву узкопартийным, а не государственным целям. Для победы сторонники различных партий взывают к самым низменным потребностям масс. Непрерывная борьба ведет к ослаблению правительственной власти, ее силы расходятся на борьбу с оппозицией.

К числу достоинств многопартийной системы Чичерин относит наличие оппозиции, не прощающей власти промахов, сдерживающей бюрократизацию и заставляющей правительство действовать эффективно<sup>14</sup>.

5 Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1996. — С. 174.

6 Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. — М., 2001. — С. 26.

7 Керимов А. Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2014. — С. 116.

8 Там же. — С. 118.

9 Ерыгина В. И. Теоретические проблемы парламентаризма в истории политико-правовой мысли России конца XIX—XX в. // Конституционное и муниципальное право. 2010. — № 7. — С. 25.

10 Ковалевский М. М. Происхождение современной демократии. — М., 1895. — Т. II. — С. 453.

11 История политических и правовых учений: учебник для вузов / Под общей ред. В. С. Нерсесянца. — М. Изд. Группа ИНФРА. М., КОДЕКС, 1995. — С. 488.

12 Ерыгина В. И. Указ. Соч. — С. 29–30.

13 Жилин А. А. Учебник государственного права (пособие к лекциям). Ч. 1. Общее учение о государстве в связи с основными началами иностранного государственного права. — Пг.: Типография Б. М. Вольфа, 1916. — С. 360.

14 Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. Ч. 3. Политика. — М., 1898. — С. 541–544.

На основе чего в дореволюционной юридической литературе складывалось неоднозначное отношение к парламентаризму. Либералы полагали, что парламентаризм будет являться перспективным режимом, в сторону которого развивается современное конституционное государство<sup>15</sup>. Консерваторы рассматривали парламентаризм как источник политического и социального кризиса, как зло, заключающее в себе начало деморализации и разложения<sup>16</sup>.

Ключевой проблемой парламентаризма является также особенности взаимоотношения партийного парламента и правительства, формируемого победившей на выборах партией. Она связана с вопросом о контроле парламента над политикой исполнительной власти. Еще М. М. Ковалевский говорил, что способы формирования правительства имели существенное значение для определения меры ответственности и целесообразности его деятельности. По его мнению, правительство должно формироваться из состава парламента как органа, выражающего господствующее среди населения государства мнение, сообразно которому и должна строиться вся политика государства. М. М. Ковалевский выделял несколько вариантов такого формирования в зависимости от разнообразия представленных в парламенте политических партий. При представительстве только двух партий носитель верховной власти назначает представителя одной из них — лидера парламентской группировки большинства — премьер-министром, который назначает остальных министров из состава своих единомышленников.

После принятия Конституции 1993 г. мы вновь вернулись к формированию парламента на партийной основе и возрождению политического плюрализма. Федеральное Собрание представляет собой бикамеральный парламент федеративного типа. Собственно образование Совета Федерации планировалось в соответствии с Постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР «О Федеративном договоре» от 17 июля 1990 г. как самостоятельного органа, но не как палаты Федерального Собрания<sup>17</sup>. 30 января 1991 г. Президиум Верховного Совета РСФСР принял постановление «О Положении Совета Федерации РСФСР»<sup>18</sup>. В нем отмечалось: Совет Федерации является координационным органом. В состав

его входили: председатель Верховного Совета РСФСР (председатель Совета Федерации), председатели Верховных Советов республик, входящих в состав РСФСР, председатели Советов народных депутатов автономных областей и округов, краевых, областных, Московского и Ленинградского городских Советов народных депутатов. Указом Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе в РФ» осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом РФ были прерваны и учреждался новый двухпалатный парламент — Федеральное Собрание, состоящий из Совета Федерации и Государственной Думы.

Роль и значение современного российского парламента во многом будет зависеть от совершенствования его конституционно-правового статуса, модернизации способов формирования обеих его палат, отвечающих реалиям российской действительности и уровню правовой культуры избирательского корпуса. Повышению его значимости в сфере государственного управления будет способствовать расширение его компетенции, выражающейся в закреплении за Государственной Думой и Советом Федерации властных полномочий по участию в формировании высших органов государственной власти, их парламентской ответственности. Повышение политического авторитета Федерального Собрания есть продолжительный и многоэтапный процесс, а мы, как показывает практика, находимся в начале этого пути.

#### Пристатейный библиографический список

1. Ерыгина В. И. Теоретические проблемы парламентаризма в истории политико-правовой мысли России конца XIX–XX в. // Конституционное и муниципальное право. — 2010. — № 7.
2. История политических и правовых учений: учебник для вузов / Под общей ред. В. С. Нерсесянца. — М.: Изд. Группа ИНФРА-М., КОДЕКС, 1995.
3. Керимов А. Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности. — М.: Норма: ИНФРА-М, 2014.
4. Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1996.
5. Могунова М. А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. — М., 2001.
6. Парламентское право России / Под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. — М., 1999.
7. Шульженко Ю. Л. Очерк российского конституционализма монархического периода. — М., 2008.
8. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А. Я. Сухарев. — М., 1984.

15 Котляревский С. А. Власть и право. Проблема правового государства. — СПб.: Изд-во «Лань», 2001. — С. 269–270.

16 Липранди А. П. (Вольнец А.) Нужен ли России парламентаризм? Дополнение к брошюре «Возможен ли в России парламентаризм?». — Харьков: Типография «Мирный труд», 1910. — С. 3.

17 Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1990. — № 8. — Ст. 112.

18 Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. — 1991. — № 6. — Ст. 97.