

Д. А. АВДЕЕВ

*и. о. заместителя директора Института
государства и права Тюменского
государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент*

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В РОССИИ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ И ТЕНДЕНЦИЯ РАЗВИТИЯ

В 2016 г. в России отмечается 110 лет отечественного парламентаризма, история которого начинается с момента образования 6 августа 1905 г. Манифестом Государственной Думы, как особого законсовещательного установления, коему предоставлялась предварительная разработка и обсуждение законодательных предположений и рассмотрение росписи государственных доходов и расходов. В дальнейшем в Манифесте об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября того же года закреплялось, что «никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы». Позднее данное положение с небольшими корректировками содержалось в ст. 86 Основных законов Российской империи (в ред. от 23 апреля 1906 г.), в соответствии с которой «никакой новый закон не может последовать без одобрения Государственного Совета и Государственной Думы и воспринять силу без утверждения Государя Императора».

При этом наряду с Государственной Думой был учрежден Государственный Совет, который представлял собой верхнюю палату российского парламента. Половина состава Совета назначалась императором из числа государственных чиновников, другая половина избиралась от университетов, земских собраний, дворянских обществ, торговли и промышленности. Следует учитывать, что процедура образования и организационно-функциональная деятельность Государственной Думы и Государственного Совета характеризует-

ся рядом особенностей, которые, по нашему мнению, заключаются в следующем:

1. *Порядок выборов.* Выборы в Думу проводились на куриальной основе — учреждались землевладельческая, городская, крестьянская и рабочая курии. Следует отметить, что выборы не носили характер всеобщих, так как избирательными правами не наделялись женщины, лица до 25-летнего возраста, военнослужащие. Не устанавливался принцип равного избирательного права. Например, один выборщик приходился в землевладельческой курии на 2 тыс. избирателей, в городской — на 4 тыс., в крестьянской — на 30 тыс., в рабочей — на 90 тысяч. Отличительной чертой первых выборов в Государственную Думу был непрямой порядок избрания представителей — двухступенчатый, а для рабочих и крестьян трех- и четырехступенчатым.

2. *Компетенция и полномочия.* В целом деятельность Государственной Думы как представительного и законодательного органа власти была скорректирована Сводом Основных законов от 23 апреля 1906 г., в соответствии с которым император сосредоточивал за собой значительный объем полномочий в сфере исполнительной власти, а также обладал правом принятия законов в перерывах между сессиями Думы. Депутаты не отчитывались перед избирателями, могли быть отстранены Сенатом, а законодательной инициативой обладали министры, комиссии депутатов и Государственный Совет.

3. *Непродолжительные сроки функционирования Думы.* Срок деятельности первого состава Государственной Думы, получившей наименование «Дума народного гнева» за свои принятые резолюции о недоверии правительству, признание незаконных действий правительства и его членов, а также требования его отставки, составил 72 дня. (Председателем первой Думы был профессор Петербургского университета С. А. Муромцев.) Немного продолжительнее был срок деятельности второй Думы — с февраля по 3 июня 1907 г. (председатель — Ф. А. Головин). Третья Дума, единственная из четырех распущенных царем, осуществляла свои полномочия весь срок, на который была избрана (ноябрь 1907 — июнь 1912). (Председателем был избран октябрист Н. А. Хомяков, которого в марте 1910 г. сменил известный купец и промышленник А. И. Гучков.) Последняя (четвертая) Дума царской эпохи

просуществовала с ноября 1912 г. по октябрь 1917 г. (председатель — М. В. Родзянко). Следует учитывать, что в деятельности Думы были значительные перерывы (3 сентября 1915 — февраль 1916, 16 декабря 1916 — 14 февраля 1917, после 25 февраля 1917 не собиралась).

Последующие революционные события февраля 1917 г., а также само состояние войны, в которой находилась тогда Российская империя, привели в итоге к прекращению деятельности формировавшегося законодательного органа. По нашему глубокому убеждению, если бы не Великая война 1914-1918 гг. и последовавшие революционные события, предопределившие дальнейшую судьбу российского государства, то эволюция первого российского парламента могла сложиться иначе. Именно тогда, в начале XX в. были созданы достаточные условия для эволюционного перехода от абсолютной к конституционной монархии, предприняты меры к образованию высшего законодательного представительного коллегиального органа власти — двухпалатного парламента в лице Государственной Думы и Государственного Совета, приняты конституционные акты, ограничивающие в той или иной степени власть императора и закрепляющие основные права и свободы личности. Однако все реформаторские идеи и шаги, направленные на построение в России модели конституционной монархии, которые прошли некоторые западноевропейские монархии, были поглощены волной революционного движения партии большевиков, положившей конец всем начинаниям и ознаменовавшей собой новый виток в развитии российской государственности.

Наверно, спорно отрицать то, что Государственная Дума представляла собой своего рода первый образец российского парламента, выполняющий в той или иной мере представительские, законодательные и контрольные функциональные полномочия. Опыт деятельности первых четырех Дум отражал особенности политической системы того времени, показал достоинства и недостатки государственного управления императорского периода абсолютной монархии, наметившиеся тенденции демократических преобразований, в основу которых легли юридически устанавливаемые личные и политические права и свободы подданных, а также некоторые ограничения конституционного характера, абсолютной публичной власти монарха.

Как видим, юридическое становление отечественного высшего коллегиального законодательного органа — парламента связывается с политико-правовыми преобразованиями начала XX в. Однако, по сравнению с зарубежными государствами, в которых появление парламента датируется намного раньше, что обусловлено собственным политико-правовым развитием государственных институтов, эволюцией права, формированием правовых ценностей, политической борьбой различного рода социальных сил, в России только стали юридически оформляться идеи парламентаризма и ограничения власти главы государства за счет коллегиального органа народного представительства, а также за счет принятия актов конституционного характера, что позволяет многим правоведам рассматривать их как первую российскую Конституцию.

Известно, что в силу ряда обстоятельств, как объективного, так и субъективного характера, в России на протяжении продолжительного времени отсутствовал высший коллегиальный законодательный орган народного представительства, который мог бы аккумулировать в себе различного рода социально-политические силы, способные наряду с главой государства осуществлять публичное управление посредством издания законов как актов воли большинства или, по крайней мере, воли определенной социальной группы, имеющей определенного рода влияние и политический статус.

Безусловно, сложившиеся веками особенности отечественного государственного управления, характеризующиеся централизацией властных полномочий, авторитарностью политического режима, компетенционным дисбалансом в системе высших органов государственной власти, отсутствием полноценного парламента, наличием консультативно-совещательных органов, обеспечивающих прежде всего проведение успешного курса внутренней и внешней политики главы государства, не могли не отразиться на формировании парламентаризма в России.

Мы не будем дискутировать относительно существующих и высказываемых подходов и основанных на них формулировок понятия «парламентаризм». Говоря обобщенно, 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 законотвор-

ческой 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» [1].

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 будут 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.

Необходимо отметить также, что 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.

Советский период продемонстрировал особенности социалистической модели организации публичной власти, основанной на централизации органов государственной власти, сращивании партийного аппарата и государственных органов, отсутствии принципа

разделения властей в системе органов публичной власти, функционировании системы государственных органов на принципе демократического централизма.

Сам принцип демократического централизма говорит о его важной особенности — образование большинства органов государственного управления представительными органами. Сложившаяся с момента образования РСФСР и до провозглашения ее независимости форма государственного правления — Советская республика — представляла собой организацию государственной власти. Для этой организации характерно сосредоточение законодательных и исполнительно-распорядительных полномочий в одних и тех же органах, функционирующих на принципах двойного подчинения и демократического централизма, приоритета партийных решений и доминирование их в системе нормативно-правовых актов. Неограниченность и юридическая вседозволенность партийной элиты, занимающей ключевые государственные должности, привели к сращиванию партийного и государственного аппарата. Постепенное выхолащивание конституционных норм, нивелирование собственно юридических норм текущего законодательства и доминирование партийных решений над правовыми актами укрепляли марксистско-ленинскую идею об отмирании права и сыграли, как показала практика, свою негативную роль на пути построения правового государства, провозглашенного Конституцией Российской Федерации 1993 г.

В настоящее время парламент России — Федеральное Собрание представляет собой модель высшего законодательного и представительного органа нового (постсоветского) образца бикамерального парламента. Влияние Федерального Собрания Российской Федерации на систему публичного управления, осуществляемого высшими органами государственной власти, 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 значимости парламента 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.

Таким образом, переход к ограничению абсолютизма и установление конституционной монархии в результате начавшихся в 1905-1906 гг. коренных преобразований государственного управления, а также после Февральской революции 1917 г. был прерван Октябрьской революцией, которая положила начало новому развитию государственных институтов. Можно сделать вывод о том, что любые изменения государственной жизни, любые реформы организационного характера, касающиеся основы публичного управления, невозможны без принудительного их проведения. С момента провозглашения России империей и закрепления абсолютизма публичного управления, выражающегося в монархической организации государственной власти, государство в лице императора не испытывало потребности в самоограничении или создании иных органов государственной власти, разделяющих государственное управление наряду с главой государства. Социально-экономические преобразования были взаимосвязаны с комплексом политических мероприятий, которые должны были быть направлены на совершенствование государственного управления, а также модернизацию модели организации государственной власти, обеспечивающие эффективность ее функционирования.

С большим трудом находили поддержку идеи о принятии Конституции, закрепляющей личные и политические права и свободы личности, о возможности образования высшего представительного коллегиального органа власти, обладающего законодательными и иными полномочиями. Как показывает исторический опыт развития отечественного государственного управления, те или иные аспекты организации и деятельности органов публичной власти, а также вопросы общегосударственного значения и общественного характера, требующие определенных и своевременных корректив и изменений или даже крупномасштабной модернизации, всегда испытывают определенного рода трудности при проведении реформ. При этом осуществление ре-

форм, равно как и принятие каких-либо неотложных мер, осуществляется тогда, когда требующие изменения обстоятельства и основанные на них отношения вступили в последнюю фазу своего развития и когда необходимость в проведении реформы уже отпадает и требуются меры иного характера и содержания.

Конституционные положения о статусе Государственной Думы и Совета Федерации, практика их деятельности, а также функционирование региональных парламентов показывают степень развития парламентаризма в России и место высшего законодательного (представительного) органа власти в системе органов публичной власти, что позволяет сделать некоторые выводы.

Во-первых, необходимо отметить юридическую немногословность содержания конституционных положений в части закрепления правового статуса обеих палат парламента и порядка их образования (формирования).

Во-вторых, известно, что значимость парламента в системе высших органов государственной власти и его влияние на публичное управление делами государства зависит от компетенционных полномочий. Сравнительный анализ объема полномочий Президента, с одной стороны, и Государственной Думы и Совета Федерации, с другой, свидетельствует о явном их перевесе в сторону главы государства.

В-третьих, обращает на себя внимание то, что перечень вопросов, отнесенных к ведению Государственной Думы, начинается с дачи согласия Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации. Как это ни парадоксально, но в ст. 103 Конституции, устанавливающей предметы ведения Государственной Думы, ничего не говорится о главной функции законодательного органа — принятии законов (!). Статья 105 Конституции содержит лишь общие нормы о законодательной прерогативе Государственной Думы.

Отсутствие специализированных законов, развивающих конституционные положения о статусе Федерального Собрания, порождает неурегулированность и пробельность вопросов деятельности Государственной Думы и Совета Федерации. Ведь положений Конституции, устанавливающих основы функционирования деятельности обеих палат Парламента, явно недостаточно. По верному замечанию С. А. Авакьяна, «парламент

и его палаты не могут оставаться в стороне от многих вопросов внутренней и внешнеполитической жизни страны и потому, что являются органами государственной власти, и потому, что это вытекает из их представительной природы» [2]. Исследование конституционно-правовых основ деятельности Государственной Думы и Совета Федерации позволяет прийти к выводу о значительной незначительности российского парламента в системе высших органов государственного управления.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ И ПРИМЕЧАНИЯ

1. Керимов А. Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности. М., 2014. С. 118.
2. Авакьян С. А. Федеральное Собрание — парламент России. М., 1999. С. 30.