

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ

На правах рукописи

**Куликов
Владимир Васильевич**

**РОССИЙСКИЙ И ЗАПАДНЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В
СРАВНИТЕЛЬНОЙ ПЕРСПЕКТИВЕ**

**Специальность 23.00.02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук**

**Санкт-Петербург
2006**



Работа выполнена на кафедре международных политических процессов факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Научный руководитель:

доктор политических наук, профессор Ачкасов Валерий Алексеевич

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, профессор Бурдукова Ирина Ивановна.

кандидат политических наук, старший преподаватель Павроз Александр Васильевич

Ведущая организация:

Северо-Западная академия государственной службы при Президенте РФ

Защита состоится "14" декабря 2006 г. в 15.00 часов на заседании диссертационного совета К.212.232.10 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук при Санкт-Петербургском государственном университете по адресу: 199034, Санкт-Петербург, Менделеевская линия, 5, ауд. 141, факультет философии и политологии.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. М.Горького Санкт-Петербургского государственного университета.

Автореферат разослан "9" ноября 2006 г.

Ученый секретарь диссертационного совета,
кандидат социологических наук, доцент



Абгаджав Д.А.

Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Представительная демократия, доказавшая за время существования в странах Запада свою целесообразность и необходимость, означает, прежде всего, передачу народом полномочий на законотворчество и принятие важных политических решений парламенту. Не случайно Дж.Ст.Милль особое внимание в своей концепции представительного правления уделяет проблемам законодательной власти, так как ее недостатки, по его мнению, в большей степени влияют на недостатки формы правления в целом. Сущность законодательной власти он видит в том, что весь народ или значительная его доля посредством своих представителей, избираемых периодически, держит в своих руках высшую власть контроля.¹ Главными принципами формирования и функционирования законодательной власти, согласно Миллю, являются пропорциональное представительство всех избирателей, компетентность носителей законодательной власти, открытое голосование и ответственность депутатов перед избирателями. Это, однако, не означает, что депутат парламента это делегат и ходатай по делам своих избирателей, на народного избранника, писал Б.Н.Чичерин, «...возлагается здесь не исполнение частной воли доверителя, а обсуждение и решение общих дел. Он имеет в виду не выгоды избирателя, а пользу государства».²

Действительно, в системе высших органов государственной власти парламент занимает особое место. Он является высшим, представительным органом, непосредственно выражающим «волю народа» и придающим форму и силу закона важнейшим политическим решениям, а посему играющим значимую роль в легитимации режима. «Легитимность демократической политической системы неразрывно связана с эффективностью деятельности ее представительных институтов. Неэффективный парламент, теряя роль символа (демократии – прим. авт.), одновременно подрывает и легитимность той политической системы, в рамках которой он функционирует».³

Парламент – это еще и «организованное в представительство общественное мнение», общенациональный центр публичной политики. Благодаря парламенту оппозиция получает общенациональную трибуну для ознакомления народа с альтернативными проектами решения важнейших общественных проблем и может участвовать в контроле за деятельностью исполнительной власти. Этим целям служат, в частности, запросы и интерpellации, обсуждения, внесенных депутатами от оппозиции, резолюций и, наконец, парламентские расследования, посвященные тем или иным аспектам положения дел в государстве и действий правительства или отдельных министров. Публичное высказывание взглядов, не совпадающих с общепринятыми, может также служить «отдушиной» для государственного строя, выпуская потенциально опасный политический «пар», пока он не дестабилизировал положение. При авторитарных режимах явно безвластные

¹ Милль Дж. Ст. Представительное правление..., с.84.

² Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1899, с. 4.

³ Бирюков Н.И., Сергеев В.М. Становление институтов представительной власти в современной России. М., 2004, с.15.

парламенты также используются как «отдушину» для сдерживаемого раздражения в обществе.

Кроме того, сама идея парламентаризма допускает изменение приоритетов и позиций «избранных народа» в ходе дискуссии, создание новых объединений и коалиций. Неоднородность ориентаций и мнений в процессе поиска оптимальных решений политических вопросов внутри одной фракции является, по мнению Д.Бьюкенена, условием и возможностью для формирования самой оппозиции.⁴ превращения «большинства» в «меньшинство» и наоборот.

Парламентская система, поэтому, как правило, более «чутко реагирует» на изменение настроений общества и, отражая разнообразие интересов общественных групп, способствует формированию многопартийности.

При этом любой парламент заслуживает уважения избирателей настолько, насколько его решения уважают исполнительная власть, ибо одна из ключевых его функций - воздействие на исполнительную власть и контроль над ней. Не случайно, что уже XIX столетия, в словаре Брокгауза и Эфрона парламентаризм определялся как «система государственного устройства, при которой парламент играет преобладающую роль не только в качестве законодательного органа, но и в качестве органа верховного контроля над властью исполнительной».⁵ «Парламентаризм, - писал известный российский юрист начала XX века С. Котляревский, - есть режим обязательной политической солидарности между правительством и органом или органами, которые признаются авторитетными выразителями народного мнения».⁶ Избрание депутатом законодательного органа страны открывает доступ в высшие эшелоны власти, поэтому парламент важнейший инструмент рекрутирования и политической социализации элиты.

Наконец, парламент – это система постоянно ведущихся переговоров во имя нахождения согласия по обсуждаемым проблемам. «Институализация и профессионализация деятельности, направленной на достижение консенсуса и переработку политической информации в парламенте, представляет собой своеобразную модель обучения навыкам принятия политических решений, освоить все тонкости которого отдельный гражданин едва ли готов и практически не в состоянии это сделать».⁷

Степень разработанности проблемы. Деятельность представительных институтов власти, как в фокусе, концентрирует в себе основные проблемы политического развития страны и при этом хорошо документирована. Вот почему парламенты очень часто становились объектом научных исследований и для юристов, и для социологов, и для политологов, число работ посвященных этому политическому институту чрезвычайно велико. Уже с конца XVIII и на протяжении XIX века, по мере становления и развития парламентаризма, такие мыслители как У. Бейджхот, Э.Берк, лорд Болингброк, М.Вебер, Ф.Гизо, Т.Джефферсон, А.Гамильтон, Л. Дюги, В.Зомбарт, М.М. Ковалевский, Н.М.Коркунов, С.Котляревский, Г.Лебон, Дж.Локк, К.Маркс, Дж.Ст.Милль,

⁴ Buchanan J.M. Social Choice, Democracy and Free Markets // Journal of Political Economy, 1984, Vol. 62, p. 120.

⁵ Энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона. – СПб., 1897. Т.44, с.816.

⁶ Котляревский С. Сущность парламентаризма // Новое время. 1994, № 14, с. 58.

⁷ Козловски П. Общество и государство: неизбежный дуализм. М., 1998, с.254.

Ш.Монтескье, Г.Моска, С.М.Муромцев, Дж.Мэдисон, К.П.Победоносцев, Ж.Ж.Руссо, А. де Токвиль, Б.Н.Чичерин, К.Шмитт и многие другие активно обсуждали проблемы достоинств и недостатков представительной системы, места и роли парламента, его оптимальной структуры, принципов функционирования и т.д.

Однако серьезное и всестороннее изучение данного политического феномена начинается в эпоху массовой политики - в XX веке. Дальнейшее развитие теории парламентаризма и сравнительные исследования парламентов получили благодаря усилиям, прежде всего, западных исследователей, таких как: Р.Аксельрод, У. фон Алеман, М. Амеллер, К.фон Бейме, Х.Бест, А.Бирч, Ж.Блондель, Р.Далтон, Р.Даль, Дж.Дентон, Дж.Джексон, Дж.Кэри, М.Котта, Т.Левенбург, А.Лейпхарт, С.М.Липсет, М.Мезей, П.Ордешук, С.Паттерсон, Н.Полсби, М.Рокар, Р.Роуз, Дж.Сартори, М.Дж. Скидмор, Дж.Тарбер, Б.Тибо, М.К.Трип, А.Уэйр, М.Шугарт и многих других, в работах которых становление западного парламентаризма, его место в политической системе, функции и полномочия парламентов, их структура и порядок работы, социальная композиция парламента⁸ и «роли» выполняемые депутатами, предпосылки формирования эффективно действующих парламентов в переходных обществах и многие другие проблемы были исследованы достаточно всесторонне.

Особую методологическую важность для нашей работы имеют исследования “демократических транзитов”, в том числе - места и роли парламентов в обществах “третьей волны демократизации”, осуществленные такими западными учеными как: Р.Д.Андерсон, А.Антошевский, Л.Даймонд, Т.Л.Карл, Х.-Д. Клингеманн, А.Круассан, А.Лейпхарт, Г.Лембрух, К.Лефф, Х.Линц, В.Меркель, Дж.Мунк, Г.О’Доннелл, Х.Оберройтер, Д.Олсон, К.Оффе, А.Пшеворский, Д.Растоу, Р.Саква, А.Степан, С.Скэч, Л.Уайтхед, М.С.Фиш, С.Хантингтон, Р.Хербут, Дж.Хигли, Ст.Холмс, К.Шмиттер, Ч.Ф.Эндрейн и др. Используя для своего сравнительного анализа опыт демократического транзита первоначально в странах Южной Европы и Латинской Америки, а затем и в странах Центральной и Восточной Европы, а также России, они пришли к целому ряду значимых для нашего исследования выводов и теоретических обобщений. В западной политологической литературе сегодня также представлены работы, непосредственно посвященные истории парламентаризма в России и его становлению в конце XX века, это исследования: М.Бри, А.Даллина, Дж.Данлопа, Дж.Т.Ишиямы, С.Картера, Дж.Ллойда, М.Макфола, К.Мацузато, Р.Мозера, П.Ортешука, Т.Ремингтона, Р.Саквы, Р.Франклина, Дж.Хан, Ст.Уайта, Э.Шнайдера и др.

Изучение западного и истории отечественного парламентаризма в советском обществоведении начинается в 1960-1980-е годы. Однако направленность исследований в целом определялась тогда господствовавшей официальной идеологической доктриной и социальным заказом. Западные парламенты подвергались разгромной критике, прежде всего за их “буржуазность”, защиту интересов правящего класса и т.д., им противопоставлялась советская система представительства как априори более демократичная и эффективная, в результате эти исследования имеют незначительную научную ценность.

⁸ См.: *Parliamentary Representation in Europe 1848-2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries*. Best H., Cotta M. (eds.) Oxford, 2000.

Девяностые годы XX века ознаменовались радикальным поворотом в изучении проблем парламентаризма российскими учеными. Появляется ряд работ, посвященных истории и анализу современного западного парламентаризма и сравнительным исследованиям парламентов (работы В.А.Ачкасова, И.И.Бурдуковой, О.В.Гаман-Голутвиной, Г.В.Голосова, И.Н. Гомерова, Е.В.Гутновой, С.Ю.Данилова, Ю.И.Игрицкого, А.Д. Керимова, М.А.Крутоголова, А.И.Ковлера, Т.А.Кулаковой, В.И.Лафитского, В.И.Лысенко, А.П.Любимова, А.Н.Медушевского, М.А.Могуновой, С.П.Перегудова, С.П.Пожарской, А.М.Салмина, Л.И.Селезнева, Л.В.Сморгунова, С.Г.Судейкина, П.А.Федосова, К.Г.Холодковского, К.К.Худолея, В.Е.Чиркина и др.), однако, это, в основном, журнальные публикации или главы в монографиях и учебных пособиях, статьи в коллективных исследованиях, число же фундаментальных монографических работ очень невелико.

Одновременно начинается интенсивное изучение истории российского парламентаризма и особенностей становления и развития современной российской парламентской системы (работы Барсенкова А.С., Бирюкова Н.И., Боханова А.И., Васецкого Н.А. Гранкина И.В., Грызлова Б.В., Демина В.А., Евзерова Р.Я., Краснова Ю.К., Корецкого В.А., Лысенко В.И., Охотского Е.В., Пляйса Я.А., Романова Р.М., Рыбкина И.П., Рыжкова В.А., Сатарова Г.К., Селезнева Г.Н., Сергеева В.М., Толстых П.А. Шейниса В. Шохина А.П. и др.) Однако, и здесь число монографических исследований не слишком велико, характерно, что значительная их часть написана либо действующими и бывшими парламентариями, либо работниками аппарата Федерального Собрания РФ..

Только в конце 1990-х годов российскими учеными проводятся первые международные сравнительные исследования развития парламентов на Западе и в посткоммунистических странах.⁹

Наконец, в эти же годы усилиями А.А.Автономова М.А.Афанасьева, В.Гельмана, Г.Голосова, В.Динеса, А.Захарова, М.Казанцева, А.Макаркина, А.Николаева, Е.Орловой, Н.Петрова, А.Чернышова, А.Чириковой и других появляются исследования процессов институализации региональных политических режимов, и регионального парламентаризма в России.

Таким образом, несмотря на обилие литературы, посвященной тем или иным аспектам заявленной темы, автору почти не известны отечественные научные исследования, в которых бы системно осуществлялся сравнительный институциональный анализ российского и западного парламентаризма.

Цель и задачи исследования. Исходя из степени разработанности темы, можно сформулировать следующую цель работы: сравнительное исследование современного западного и российского парламентаризма для более глубокого понимания места, роли и перспектив парламента в политической трансформации современного российского общества. Цель исследования предполагает решение следующих задач:

⁹ См.: Демократизация и парламентаризм в Восточной Европе /Отв.ред. Игрицкий Ю.И. М., 2003; Любимов А.П. Правовые институты демократии России и стран Европы: выборы, лоббизм и парламентаризм. М.,1999; Парламентская демократия и федерализм в России и Германии: Опыт совместного исследования российских и германских ученых. М.,- Мюнхен – Вюрцбург, 1999; Парламентаризм в России и Германии. История и современность / Отв. ред. Я.А.Пляйс, О.В.Гаман-Голутвина. М., 2006; Проблемы мирового парламентаризма. На материалах 100-й Межпарламентской конференции. Москва. 6-12 сент. 1998. – М.,1998; Федосов П.А. Духопалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис, 2001, № 1.2.

- рассмотрение особенностей становления и факторов развития парламентов в странах Запада;
- выяснение функций выполняемых парламентами в политической системе западных стран;
- сравнительное исследование основных структурных элементов парламентов;
- изучение влияния специфических черт российского общества на формирование и эффективность функционирования российского парламента;
- сравнительный анализ основных полномочий парламентов;
- рассмотрение основных факторов, препятствующих становлению российского парламентаризма;
- выяснение основных тенденций и перспектив развития западного и российского парламентаризма.

Объектом исследования являются западный и российский парламентаризм.

Предмет исследования – сравнительный анализ места и роли парламентов как институтов законодательной и представительной власти в политических системах либеральных демократий Запада и современной России.

Методологические основы и теоретические источники исследования. Диссертационное исследование проводилось на основе следующих принципов: противоречивости, многомерности и альтернативности общественного развития; единства логического и исторического; единства глобального и локального. При разработке и обосновании основных положений диссертации применялся структурно-функциональный метод и сравнительно-институциональный анализ.

При этом институциональный анализ, несомненно, является необходимым и самым распространенным методом исследования деятельности представительных институтов, но сам по себе он недостаточен, поэтому в работе используется сравнительный институциональный и социологический («ролевой») методы. Поскольку, комбинируя именно эти подходы, современная политическая наука достигла довольно значительных успехов в изучении парламентов и парламентаризма.

Однако парламент – это не только «социальный» механизм», устроенный и действующий по определенным «писанным» правилам. Это – организация, т.е. совокупность, с одной стороны, структур, правил взаимодействия и. с другой стороны, живого сознания людей, составляющих как сам депутатский корпус, так и аппарат, его обслуживающий. Следовательно, совокупность знаний, привычек, поведенческих стереотипов, социальных установок людей, действующих в парламенте, самым существенным образом влияет на функционирование его, как организации. Такой подход к изучению политических институтов, акцентирующий внимание на социокультурном контексте и неформальных «правилах» представлен в современной политической науке неинституционализмом и в определенной степени реализуется в диссертационном исследовании. Он позволяет углубить понимание деятельности парламентов, в тех случаях, когда представительные институты действуют в социальной и культурной среде, значительно отличающейся от той, в которой они зародились и достаточно эффективно работают. Современная Россия без сомнений относится к числу такого рода случаев.

Эмпирической базой исследования аналитические материалы и научные публикации российских и западных ученых, результаты социологических

исследований, нормативные акты (Конституции, законодательные акты, регламенты палат парламентов и т.д.), партийные документы, материалы периодической печати.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

- осуществлено системное сравнительное исследование места и роли парламента в современной России и ведущих странах Запада;
- в сравнительном плане исследованы проблемы российского бикамерализма;
- изучены основные проявления кризиса парламентской системы в западных странах и России;
- проанализированы политические перспективы парламентаризма в России и странах Запада;
- выявлены причины кризиса представительных институтов в современной России.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется тем, что ряд теоретических положений и выводов диссертации вносят вклад в дальнейшую разработку проблем сравнительного анализа парламентаризма, места и роли парламента в демократических трансформациях общества. Они могут быть применены при дальнейшем исследовании особенностей политического процесса в современной России, а также использоваться действующими политиками. Основные положения диссертации, а также библиография, могут найти применение при разработке учебных курсов и пособий по политологии, сравнительной политологии, спецкурсов по сравнительному анализу парламентских систем, проблемам демократического транзита в России.

Апробация работы. Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в четырех научных публикациях, а также в докладах, с которыми автор выступил в 2005-2006 гг. на научно-практических конференциях. Диссертация обсуждена на кафедре международных политических процессов факультета философии и политологии Санкт-Петербургского государственного университета и рекомендована к защите. Результаты исследования отражены в четырех публикациях.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав (десяти параграфов), заключения и списка использованной литературы из 268 наименований. Общий объем работы 170 страниц.

Основное содержание работы

Во Введении обосновывается актуальность темы диссертации, анализируется степень ее разработанности в научной литературе, формулируются цель и задачи исследования, определяются объект и предмет, методологические и теоретические основы, а также эмпирическая база исследования, формулируется его научная новизна.

Первая глава диссертации - «Парламент как институт представительной демократии» посвящена рассмотрению процесса становления системы представительной либеральной демократии и исследованию места и роли парламентов в системе разделения властей в странах Запада и в России

В первом параграфе - «Становление западного парламентаризма как элемента системы политического представительства» особо отмечается, что в

каждом обществе существует потребность в механизме выработки основных, обязательных для всех правил взаимодействия между его членами, а также между личностью - группой - институтами. В современных политических системах эту функцию выполняет законодательный процесс, ключевым моментом которого является разработка и утверждение законов органом, призванным устанавливать правила для всех. Этот орган по традиции, идущей из Англии, называют парламентом.

При этом парламентом может быть признан политический институт, обладающий следующими отличительными свойствами:

- всякий парламент наделен властными полномочиями. Полномочия парламента могут быть за ним закреплены прямо, в форме прерогатив, в пределах которых он вправе принимать самостоятельные политические решения. Но возможно, что конкретные права за парламентом не закреплены, однако в действительности они существуют, поскольку без его согласия некоторые важные политические решения не могут получить законную силу;

- каждый парламент представляет собой собрание государственных деятелей, которые принимают только коллегиальные решения и несут за них коллективную ответственность;

- парламент – представительный орган. Это предполагает, что хотя бы часть входящих в него членов облечена доверием избирателей и представляет интересы территориальных, сословных общностей или народа в целом. Если в коллегиальном органе отсутствуют выборные лица, его нельзя считать парламентом, даже если он участвует в законодательстве.

Фундаментом современного парламентаризма является признание народа сувереном. В соответствии с принципом народного суверенитета – народ обладает верховной властью всегда, когда сочтет необходимым ею воспользоваться. Он является источником власти, которую через Конституцию и механизм регулярных выборов делегирует своим избранникам. Парламент как раз и призван быть выразителем и представителем властной суверенности народа.

Сегодня, когда идее народного суверенитета отведено место почти в каждой конституции, этот принцип и в демократической системе не ведет к практическому осуществлению прямого политического господства народа. В большинстве конституций его применение ограничено немногими случаями. Народный суверенитет выражается в учредительной власти народа, в выборе народных представителей и - в некоторых демократиях - в праве народа на прямое участие в разработке законодательства путем референдумов и народных инициатив. Таким образом, выражение воли суверенного народа преимущественно осуществляется с помощью представительной системы и принципа большинства. Американский исследователь А.Бирч выделяет три основных смысла понятия «представительство»: 1) представительство как делегирование полномочий; 2) представительство как «типичность», обладание типичными, средними характеристиками некоей группы лиц; 3) представительство как символ.¹⁰ Парламент реализует все три смысла представительства. Депутаты парламента – это представители, делегированные народом через посредство равных, тайных и прямых выборов. Парламент в целом – представитель нации как сообщества граждан. Наконец, он один из важнейших демократических символов.

¹⁰ Birch A.H. Representation. L., 1971, p.15.

Во втором параграфе – «Место и роль парламента в системе разделения властей» анализируется теоретическая дискуссия, идущая со времен Дж.Локка и Ш.Монтескье, по поводу места парламента как высшего органа законодательной и представительной власти в системе разделения властей. В результате отмечается, что смысл принципа разделения властей состоит не столько в функциональном «разделении труда» между различными ветвями власти, сколько в создании эффективно действующей системы сдержек и противовесов, призванных препятствовать сосредоточению всей полноты власти в одних руках. Один из «отцов-основателей» Соединенных Штатов Америки – Джеймс Мэдисон непосредственно связывал разделение властей с осуществлением взаимного контроля властей, рассматривая его как средство, обеспечивающее реальное действие принципа разделения властей. По его мнению, «...для поддержания на практике той степени разделения властей, которая требуется в соответствии с указанным правилом для сохранения свободного правления, необходимо будет соединить и смешать эти ведомства таким образом, чтобы каждое из них обладало конституционным контролем над другими. Все стороны согласны с тем, что полномочия, приличествующие одному ведомству, не должны непосредственно и полностью осуществляться одним из двух других ведомств. Столь же очевидно и то, что ни одно из ведомств власти не должно обладать подавляющим влиянием, ни прямым, ни косвенным, на другие ведомства в деле осуществления соответствующих каждому из них полномочий. Никто не станет отрицать, что власть, по природе своей, склонна вторгаться в чужие сферы и, чтобы удержать ее от перехода за установленные ей пределы, требуются серьезные методы и меры».¹¹ Не случайно, что именно в американской конституции принцип разделения властей реализован с наибольшей последовательностью и полнотой.

Однако политическая практика других «старых демократий» показала, что никакой общепринятой системы сдержек и противовесов, а также неких единых стандартов реализации принципа разделения властей, обеспечивающих демократичность правления, не существует. В каждой стране эта задача решается по-своему. В связи с этим в диссертации рассматривается, как этот принцип реализуется в политической практике Великобритании, ФРГ, Франции.

Особо в работе отмечается недостаточность конституционного закрепления принципа разделения властей для сохранения политической свободы, что показали уже события 1793-1794 годов в революционной Франции, когда демократически избранный Национальный Конвент, формально действующий в условиях разделения властей и провозглашенной «Декларации прав человека и гражданина», тем не менее, способствовал установлению кровавой «якобинской» диктатуры, жертвами которой стали многие видные деятели революции, в том числе из состава самого Конвента. Поэтому проблема создания политических механизмов, способных защитить общество от неограниченной власти, даже той, что избрана им самим, нашла свое разрешение в идее свободы политической деятельности, то есть свободы создания политических организаций, артикулирующих и агрегирующих интересы различных социальных групп общества. Таким образом, три ключевые идеи: политического представительства через посредство всеобщих, прямых и тайных выборов, разделения властей и свободы политической деятельности – стали

¹¹ Американские федералисты: Гамильтон, Мэдисон, Джей. Избранные статьи. Бенсон, 1990, с.162.

теоретическим и практическим базисом современной либеральной конституционной демократии

В диссертации констатируется, что политический и юридический статус парламента зависит от многих причин, имеют значение особенности существующей формы правления, сложившегося варианта разделения властей, конституционного закрепления парламентской деятельности и т.д. Однако реальное положение парламента в системе высших государственных органов и его значение в политической жизни страны определяется не только формальными «правилами игры». Большую роль здесь играют особенности исторического развития политических институтов, доминирующие политические традиции, особенности партийной системы, политической культуры населения и др. Все эти обстоятельства оказывают существенное влияние на практику парламентаризма в той или иной стране, на реальный общественный статус парламента.

В целом, современная политическая практика не дает оснований считать парламента институтом, занимающим высшую ступень в иерархии государственных органов. В целом же, современная политическая практика не дает оснований считать парламента институтом, занимающим высшую ступень в иерархии государственных органов стран Запада.

Что же касается России, то в рамках традиционной русской политической системы суверенитет находится в руках всегда персонифицированной верховной Власти, а остальные «посредствующие власти» имеют свою долю делегированной компетенции и только определенные властные полномочия. Только на их уровне действует принцип разделения властей, персонифицированная же Верховная власть правит вне системы разделения властей. Возникший сто лет назад российский парламента и задумывался как еще один элемент «посредствующей власти». Именно поэтому непокорные и претендовавшие на самостоятельность Первая и Вторая Госдума были разогнаны, а согласившийся на роль «посредствующей власти» Третий ее состав верховная Власть терпела.

Это верно и в отношении Федерального собрания РФ, роль которого серьезно уменьшилась, более того, за прошедшие пятнадцать лет постсоветских трансформаций российский парламентаризм пережил серьезную метаморфозу - если Съезд народных депутатов и Верховный совет образца 1990-1993 гг. действительно были «де-юре» всевластными, хотя и не слишком эффективными органами, то нынешний российский парламента практически почти безвластен, то есть фактически он стал традиционным для России органом «посредствующей власти», действующим под неусыпным контролем Президента и его администрации.

Однако во многом именно поэтому парламента не воспринимался и не воспринимается россиянами как важный, органичный и необходимый элемент той политической системы, в которой они сами, в идеале, должны быть не статистами, а активными заинтересованными участниками политического процесса. В результате Россия попала в своеобразный «порочный круг» - поскольку без сильного представительного парламента, в полном объеме выполняющего свои основные властные полномочия, она не может стать развитой демократической страной, в свою очередь слабый и зависимый парламента, не способный артикулировать и оформлять в форму закона насущные интересы и требования народа, усугубляет отчуждение граждан от политики, влияет на рост

политической пассивности и недовольства, ослабляя тем самым и государство в целом.

Во второй главе - «Сравнительный анализ основных институтов западного и российского парламентаризма» осуществлено сравнительное исследование основных парламентских структур, «правил игры» и процедур парламентской деятельности.

В первом параграфе - «Проблемы современного бикамерализма в сравнительной перспективе» отмечается, что проблемы российского бикамерализма - полномочий, способа формирования, места и роли в политической системе второй палаты Федерального собрания - Совета Федерации - постоянно находились и находятся в поле зрения и российской власти, и российских политиков, и российской общественности уже потому, что с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. дважды серьезно менялись принципы формирования, роль и место верхней палаты российского парламента, одновременно многое меняя в отношениях между законодательной и исполнительной властью в Центре, федеральной и региональными органами власти, способах и эффективности представительства интересов региональных социумов. В этой связи подробно исследуются достоинства и недостатки в функционировании верхней палаты российского парламента на различных этапах ее существования. Отмечается, что если 1993-1999 гг. стали периодом расцвета могущества Совета Федерации, поскольку он реально влиял на российскую политику, то действующий сегодня механизм комплектования верхней палаты, при котором появление в нем лоббистов, в основном представляющих интересы президента/его администрации, финансово-промышленных групп, и совершенно случайных людей стало закономерностью, лишил ее родового свойства - представительства интересов населения регионов. «Новые «сенаторы» являются, скорее, делегатами от региональных властей, а не народными представителями», - отмечает, в частности, британский исследователь Р.Саква.¹²

В результате, Совет Федерации перестал быть оплотом политической стабильности, что было присуще этому органу в его прежнем составе. Сомнительная легитимность назначенных «сенаторов» и их положение между неустойчивостью и зависимостью не могли обеспечить прежней политической роли верхней палаты. Не случайно практически общим стало мнение, что после перехода к выборам Государственной Думы по «партийным спискам», вполне оправданным и даже необходимым был бы переход к выборности «сенаторов» населением субъектов федерации, эту идею поддерживает и нынешний председатель Совета Федерации С.М.Миронов.

Сама частота парламентского реформирования в нашей стране, стремительность и явная непродуманность их осуществления, создает впечатление поиска подходящей модели функционирования второй палаты путем проб и ошибок. Инициаторы реформирования явно плохо знакомы с мировым, особенно западным опытом строительства вторых палат и функционирования бикамерализма, что делает его для нашего отечества зловредным как с теоретической, так и с практической точек зрения. Поэтому в параграфе подробно рассматриваются проблемы западного бикамерализма. Особенно внимательно анализируется «модельный» пример Конгресса США. - рассматриваются

¹² Саква Р. Путин: выбор России. М., 2006, с. 281.

принципы организации работы палат, способы разделения компетенции и форм взаимодействия между ними в процессе реализации полномочий.

В результате отмечается, что верхние палаты парламентов отличаются друг от друга очень многим - способами назначения или избрания, легитимностью, полномочиями, местом и реальной политической ролью и др. - что не позволяет сформулировать единую концепцию бикамеральной системы представительства. Однако практически везде функции вторых палат одни и те же: сдерживание радикализма большинства в нижней палате, дополнительный контроль качества принимаемых законов, представительство интересов регионов и упорядочение процесса развития парламентаризма.

Во втором параграфе – «Основные «правила» и процедуры работы парламентов» отмечается, что порядок работы парламента, его полномочия и условия их осуществления довольно подробно регламентируются Конституцией и специальным законодательством, которые определяют парламентскую процедуру, как юридически регламентированный порядок, на основании которого парламент и его палаты осуществляют входящие в их компетенцию права. Этот порядок, прежде всего, охватывает те последовательные действия, которые совершают парламент и его палаты при реализации прав, входящих в их компетенцию. Кроме того, данный порядок охватывает действия совершаемые субъектами (президент, правительство), которые обладают правом на участие в деятельности палат и возникающие в связи с такими действиями правоотношения между этими субъектами. Подобная скрупулезная процедурная регламентация продиктована стремлением упорядочить работу палат, предусмотреть и, по возможности, не допустить возникновения острых конфликтов, накала эмоций, всего, что ведет к срыву работы, способствует «одомашниванию» экстремистских сил. Именно жесткий регламент обеспечивает принятие разумных коллективных решений довольно большой группой обычных «средних» людей, он же закрепляет независимость парламента в установлении процедуры своей деятельности. Не случайно демократию зачастую определяют как власть процедуры. В этой связи в параграфе в сравнительном плане рассматриваются проблемы организации парламентского процесса в западных странах и современной России: сессионный порядок работы парламентов, обеспечение кворума на пленарных заседаниях палат, парламентские привилегии, принципы взаимоотношений между парламентариями и их избирателями и т.д.

В третьем параграфе - «Место и функции руководящих и вспомогательных органов парламентов» отмечается та важная роль, которую в деятельности палат парламента играют их руководящие и вспомогательные органы. В связи с этим, подробно рассматривается функционирование британской парламентской системы, ставшей прообразом для парламентских систем практически всего мира. Как с гордостью отмечают британские исследователи: «Исторической ролью британской парламентской системы как «матери парламентов» и ее очевидными достоинствами объясняется то, что континентальная Европа захотела последовать ее примеру, а в странах Британского содружества оказалось возможным непосредственно применить эту систему».¹³ В то же время отмечаются отличия в организации и функционировании руководящих органов в европейских континентальных странах и России.

¹³ Политика: Толковый словарь: Русско-английский / Под ред. А.Маклина. М., 2001, с.420.

Особое внимание уделяется рассмотрению места и роли постоянных парламентских комитетов, которые приобрели фундаментальное значение в функционировании не только парламентов, но и политических систем в целом. В сравнительном плане исследуется место роль постоянных комитетов в обеспечении работы парламентов стран Запада, выясняется общие и особенные черты в функционировании комитетских систем. В этой связи особо подчеркивается то, что основой законодательной власти в США является именно сильная система комиссий с четко определенным объемом компетенции, где законодательный процесс в основном осуществляется в комиссиях. Кроме того, в западных демократиях комитеты высших законодательных органов, как правило, достаточно тесно связаны с руководителями правительственных ведомств, на которые распространяется их юрисдикция и достаточно эффективно выполняют функцию контроля над исполнительной властью. Особо отмечается, что помимо постоянных, палаты парламентов имеют возможность создания различных временных контрольных, объединенных, согласительных, следственных и др. комиссий. В связи с этим в параграфе приводится оригинальная классификация временных парламентских комиссий.

Еще одна структурная единица отличающая парламенты демократических государств это парламентские партийные фракции. Многопартийный состав парламента - одна из важнейших характеристик его демократизма. Парламентский режим может быть определен как узаконенная форма борьбы за власть между партийными группировками. Поэтому, наиболее существенным показателем политической физиономии парламента служат именно партийные фракции. Они представляют собой движущую силу демократического парламентского режима. В параграфе исследуются правила формирования фракций, действующие в разных странах, а также те функции, которые выполняют партийные группировки в парламентах. Каждая фракция создает свои органы, которые руководят ее работой и следят за поддержание фракционной дисциплины, особенно при голосовании, в этой связи анализируются три модели голосования парламентариев: 1. *индивидуалистическая* (Конгресс США); 2. *правительство против оппозиции* (Великобритания, Франция, ФРГ, РФ и др.); 3. *коалиционная модель* (Бельгия, Швейцария, Нидерланды, скандинавские страны), а также специфическая модель голосования сложившаяся в итальянском парламенте.

В третьей главе - «Важнейшие полномочия парламента и перспективы парламентаризма в странах Запада и современной России» осуществлено сравнительное исследование способов реализации основных компетенций парламентов, а также рассмотрены проблемы и трудности, с которыми сталкиваются высшие представительные органы сегодня, и возможные пути реформирования парламентских систем.

В первом параграфе - «Осуществление парламентами законодательной функции» Парламент признается основным или даже единственным законодательным органом страны. Законом в формальном смысле считается акт парламента, принятый в соответствии с особой процедурой и должным образом введенный в действие. Именно осуществление законодательной функции позволяет парламенту оказывать значительное воздействие на политический процесс. Поэтому в параграфе осуществлен подробный сравнительный анализ основных фаз законодательного процесса в странах Запада и России: внесения законопроекта в порядке осуществления законодательной инициативы; обсуждения

законопроекта; голосования; промульгации закона. В результате формулируется вывод о том, что степень самостоятельности европейских парламентов (как и российского Федерального собрания) при осуществлении своей главной - законодательной функции относительно невелика, и напротив велико влияние на процесс инициации и прохождения законопроекта исполнительной власти. Только в США в сфере законодательства нет явного перевеса в пользу Президента и администрации. Однако и здесь выработаны эффективные формы давления на Конгресс и конгрессменов, которые в послевоенный период все шире заимствуются странами Западной Европы. Речь идет о лоббистских организациях, обеспечивающих подготовку и "проталкивание" через Конгресс законопроектов и решений, выгодных тем или иным "заинтересованным группам". Представительство общественных интересов является одним из важнейших факторов успешного функционирования демократических систем. Однако степень вовлеченности групп интересов в политический процесс неодинакова. В связи с чем в параграфе в сравнительном плане рассматривается практика лоббистской деятельности в странах Запада. В результате констатируется, что практика лоббирования парламентариев имеет как негативные (скрытая от глаз избирателей зависимость депутата от групп интересов, коррупция и др.), так и позитивные следствия. «Члены парламента, имеющие активные контакты, например, с миром торговли и промышленности, больше других знают о тех течениях и том давлении, которые действуют за пределами палаты общин. Знания из первых рук смогут принести в парламентские дискуссии дух реализма и предотвратят излишнее теоретизирование».¹⁴

В России же сегодня, к сожалению, проявляются преимущественно негативные следствия практики парламентского «теневого» лоббирования (подкуп, силовое давление, шантаж, теневое финансирование и др.). В результате, современная российская Дума, по мнению многих аналитиков, превратилась в инструмент обслуживания наиболее мощных организованных групп интересов.

Во втором параграфе – «Обсуждение и утверждение в парламенте государственного бюджета и отчета о его исполнении» отмечается особая важность этой традиционной парламентской компетенции, в сравнительном плане рассматривается процедура обсуждения бюджета.

В результате формулируются некоторые обобщения. Начиная со второй половины XX века, когда правительства стали брать на себя все большую ответственность по макроэкономическому управлению и рассматривали бюджет в качестве основного инструмента достижения своих политических целей, проблемы в бюджетной политике возникают по трем основным причинам. Во-первых, продолжающийся рост статей бюджета, направленных на удовлетворение различных категорий избирателей, происходит одновременно с относительным экономическим спадом или стагнацией во многих странах Запада (начиная с 70-х гг. XX века). Контроль над ним становится все более иллюзорным из-за не поддающихся регулированию обстоятельств, таких как, например, глобализация финансовых рынков, необходимость индексации пенсий и пособий по безработице в связи с инфляцией или стремление с его помощью улучшить позиции правящей партии на предстоящих парламентских выборах. Во-вторых, надежды широких масс на то, что правительства возьмут на себя новые обязательства

¹⁴ Denton J. Coping with politics. - Aylesbury, 1986, p.161.

макроэкономического характера, не оправдались в связи с повсеместным переходом в 1980-е гг. к новой политике монетаризма и стремлением формировать сбалансированный бездефицитный бюджет. В-третьих, стремление использования бюджета в узкопартийных интересах и острая борьба партий при обсуждении статей бюджета все более вступает в конфликт с попытками долгосрочного планирования и сохранением стабильности в финансовой политике государства. Все страны Запада в большей или меньшей степени сталкиваются с этими противоречиями, пытаясь их разрешить тем или иным способом. Таким образом, бюджетные проблемы, с которыми сталкиваются страны Запада, непросты и разнообразны и каждая страна решает их по-своему.

В современной России эти проблемы не столь актуальны, поскольку решающее воздействие на формирование бюджета оказывают – исполнительная власть в лице правительства, администрации президента и стоящие за ними мощнейшие группы экономических интересов (ТЭК, ВПК, аграрии, «водочные и пивные короли» и др.), при обеспечении интересов массовых категорий населения (бюджетников, пенсионеров, инвалидов) по «остаточному принципу». В результате Федеральное собрание РФ практически утратило функцию органа представляющего российское общество и принимающего решения в его интересах и превратилось в площадку продвижения и отстаивания интересов властных и ведущих экономических групп.

В третьем параграфе – «Роль парламента в формировании других государственных органов и контроле за правительством и администрацией» акцентируется важность этого полномочия парламентов, один из ведущих доктринальных подходов к деятельности парламента придает решающее значение именно его контрольной функции. Так, Дж. Ст. Милль писал: «Настоящая задача законодательного собрания заключается не в управлении, к каковому оно совершенно не способно, но в наблюдении и контроле над правительством – отставлении от должности людей, составляющих правительство, если они злоупотребляют своими полномочиями».¹⁵

Необходимость в парламентском контроле вызвана не только тем, что такой контроль является элементом системы сдержек и противовесов в механизме осуществления власти, но тем, что именно посредством реализации данной функции парламента народ как единственный источник и носитель власти может контролировать деятельность наделяемых им властными полномочиями органов власти. Наиболее распространенными способами получения парламентом информации о деятельности правительства и контроля над деятельностью исполнительной власти являются: а) обсуждение основных направлений правительственной политики; б) устные и письменные вопросы парламентариев; в) интерpellации; г) создание и деятельность контрольных и следственных комиссий, а также других специальных органов парламента и особых должностных лиц (омбудсменов), назначаемых парламентом или его палатами; д) институт парламентской ответственности правительства. Кроме того, в ряде европейских стран парламентарии являются выборщиками главы государства, а в США и РФ участвуют в процедуре осуществления импичмента. В параграфе осуществлен сравнительный анализ этих способов контроля над исполнительной властью, при этом особое внимание уделено институту парламентской ответственности

¹⁵ Милль Дж.-Ст. Представительное правление. Публицистические очерки.... с.102.

правительства. В результате констатируется в целом невысокий уровень эффективности этого института контроля, о чем свидетельствует проявившаяся практически во всех европейских странах тенденция роста роли и полномочий главы правительства. Конечно, степень полновластия главы правительства зависит от конкретной расстановки политических сил в стране и парламенте, сложившихся правил взаимоотношения между парламентом и правительством и др. Премьер-министр Великобритании, являющийся лидером партии, контролирующей большинство в парламенте, обладает гораздо большей свободой действий, нежели Председатель совета министров Италии, вынужденный учитывать точку зрения представителей партий - партнеров по правящей коалиции. Поэтому именно особенности взаимоотношений между представительной и исполнительной властью положены в основу классификации парламентов. В связи с чем в параграфе приводятся и анализируются несколько классификаций парламентов. По результатам сравнительного анализа формулируется вывод о том, что парламентский контроль над деятельностью исполнительной власти, несмотря на широкий набор средств, остается весьма ограниченным на Западе. В России же парламент не имеет ни реальных инструментов, ни возможностей осуществления такого контроля.

В четвертом параграфе – «Внешнеполитические полномочия парламента»

Среди внешнеполитических полномочий парламента наиболее существенными являются право объявления войны и заключения мира, а также участие в ратификации международных договоров.

Однако политическая практика западных стран дает немало примеров нарушения неотъемлемого права парламента на объявление войны, а ограничения права парламента на участие в ратификации международных договоров достигается следующими средствами:

а) устанавливается лимитированный перечень международных договоров, подлежащих ратификации на основе закона;

б) в США ограничения прерогатив Конгресса в области заключения договоров осуществляется путем именованния их «исполнительными соглашениями»;

в) важные внешнеполитические решения могут выносятся правительством непосредственно на общенациональный референдум, минуя парламент.

Определенные возможности для воздействия на внешнеполитический курс правительства парламент имеет в силу права обсуждения общей политики правительства, в частности, путем проведения дебатов по поводу внешнеполитической программы правительства или организации депутатских запросов по конкретным проблемам. Однако чаще всего дебаты по проблемам внешней политики проводятся по инициативе самого правительства, заинтересованного, по тем или иным причинам, в парламентском одобрении своих акций.

Оказывать воздействие на осуществление внешнеполитических акций и программ правительства парламент может посредством своих финансовых полномочий. Однако этот рычаг активно использует пожалуй только Конгресс США, который в отдельных случаях принимает решения, препятствующие осуществлению тех или иных внешнеполитических акций администрации. Поэтому основные направления внешней политики вырабатывает и осуществляет исполнительная власть, однако в условиях многопартийности это зачастую

требует предварительного согласования в руководстве политических партий, формирующих действующее правительство. В России же выработка и осуществление внешней политики находится под полным контролем Президента и его администрации.

В параграфе особо отмечается, что в связи с развитием интеграционных процессов и появлением Европейского союза постоянным и все более важным стал институт совещаний и принятия решений на высшем уровне – Европейский совет, действующий на уровне глав государств и правительств. Это еще более сосредоточило руководство внешнеполитическим курсом в руках глав европейских правительств. Действующих в тесном контакте с министрами иностранных дел своих стран.

В пятом параграфе – «Тенденции развития современного парламентаризма» отмечается, что эволюция парламентаризма идет сложным и противоречивым путем. В целом, как это следует из ранее сказанного, парламент занимает важное место в системе высших государственных органов, но не ведущее. Оно ныне, несомненно, принадлежит органам исполнительной власти. В этих условиях все чаще говорят о кризисе парламентской демократии как на Западе, так и у нас в России.

В связи с этим в параграфе вычленяются и анализируются несколько основных негативных тенденций в развитии парламентаризма сегодня: постепенное расширение компетенции фракций в ущерб позициям отдельных депутатов; проблематичность осуществления контрольных функций партийными фракциями парламента, особенно оппозиционными; проблематичность права парламентарского меньшинства на соучастие в управлении государством; усиление влияния министерской бюрократии и экспертов на процесс законотворчества и др. В результате делается вывод о том, что парламента из народного представительства все больше превращается в представительство исполнительной власти, все - более теряя свое предназначение политического института, определяющего основные направления развития общества.

Отсюда, зреющая в ряде западноевропейских стран *идея парламентарской реформы* (Великобритания, Италия, ФРГ, Франция и др.). Главная цель такой реформы конституционное усиление позиций парламента по отношению к органам государственной власти, во исполнение чего предполагается:

а) закрепление в Конституции места парламентарской оппозиции как легитимной составной части государства, с возложением на нее задач критики, контроля и выдвижения, альтернативных правительственным предложениям по любым проблемам, а также правом на "политическое равенство шансов";

б) включение в Конституцию положения, представляющего отдельным депутатам и парламентарскому меньшинству прав на осуществление контрольных полномочий и на доступ к информации (например, законодательное закрепление полномочий парламентарских комитетов по расследованию злоупотреблений и нарушений, допущенных членами правительства и высокопоставленными чиновниками, а также комиссий по изучению общественного мнения);

в) создание парламентарского телевизионного канала, для полного освещения деятельности парламента, гласность не только пленарных заседаний, но и работы парламентарских комитетов;

г) закрепление в Конституции права групп граждан на законодательную инициативу. Так, по требованию определенного числа граждан парламента должен

будет рассматривать предложенные ими законопроекты, и заслушивать представителей таких инициативных групп. Что, в частности, увеличит шансы граждан в борьбе против наиболее мощных групп интересов (экономических союзов).

д) создание инструментов более эффективного контроля национальных парламентов за политическими структурами Евросоюза.

Только осуществление данных изменений позволит вернуть парламенту подобающее ему место в системе разделения властей и выполнять в полном объеме функции законодательства, представительства интересов населения страны и эффективного контроля над исполнительной властью и государственной администрацией. А заодно вернуть доверие граждан, поскольку кризис парламентаризма наиболее ярко проявляется в серьезном снижении уровня легитимности представительных институтов и в «старых», и в «новых» демократиях. В этой связи анализируются причины кризиса легитимности парламентов, как в западных странах, так и в современной России.

В **Заключении** подводятся основные итоги осуществленного исследования, и рассматриваются перспективы развития парламентаризма в современной России. В частности, формулируется вывод о том, что «кризис парламентаризма» в современной России, несмотря на некоторые элементы сходства с «западным», имеет принципиально иную природу. Он, прежде всего, связан с массовым непониманием, неприятием и отчуждением от заимствованной, имитационной модели политического представительства и неспособностью или нежеланием политической элиты изменить бытующие политические «обычаи и нравы».

Основные положения диссертационной работы отражены в следующих публикациях:

1. Куликов В.В. Парламентаризм и западная либеральная демократия // ПОЛИТЭКС: Политическая экспертиза: Альманах. Вып. 2. СПб., 2005 (0,7 п.л.).
2. Куликов В.В. Сравнительный анализ современного бикамерализма // ПОЛИТЭКС: Политическая экспертиза: Альманах. Вып. 3. СПб., 2005 – в соавторстве с В.А.Ачкасовым (0,5 п.л. – авторская доля – 0,3 п.л.).
3. Куликов В.В. Контрольные полномочия парламента: мировой опыт и российская практика // Сравнительное изучение парламентов и опыт парламентаризма в России: Выборы, голосование, репрезентативность: Материалы Всероссийской научной конференции, посвященной 100-летию принятия закона о выборах депутатов I Государственной думы. Санкт-Петербург 15-16 декабря 2005 г. / Под ред. Ю.Н. Солонина, Л.В. Сморгунова. СПб., 2005 (0,2 п.л.).
4. Куликов В.В. Место и роль партийных фракций в парламентах стран Запада: сравнительный анализ // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. СПб., 2006. Вып. 2. (0,5 п.л.).

Подписано в печать 07.11.2006. Формат 60х84/16.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,16. Тираж 100 экз. Заказ № 67.

Типография Издательства СПбГУ.
199061, С.-Петербург, Средний пр., 41.