Крамской Вадим Владимирович. Институт парламентаризма в системе взаимоотношений государства и общества: общетеоретическое исследование: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Крамской Вадим Владимирович;[Место защиты: Тамбовский государственный университет имени Г.Р. Державина].- Тамбов, 2014.- 196 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**Глава 1. Традиции понимания и основы теоретического подхода к исследованию института парламентаризма 18**

1.1. Исследовательские парадигмы института парламентаризма 18

1.2. Парламентаризм и теория разделения властей 36

1.3. Парламентаризм в контексте диалога государственной власти и общества 64

**Глава 2. Доктринальные проблемы в исследовании института парламентаризма и практика его функционирования 78**

2.1. Вопросы соотношения парламентаризма и форм правления 78

2.2. Взаимосвязь парламентаризма и государственного (политического) режима осуществления власти 106

2.3. Парламентаризм и принципы организации и деятельности механизма государства 121

Заключение 167

Список литературы

## Парламентаризм и теория разделения властей

К.Н. Соколов полагал, что с позиции парламентаризма парламентарные государства могут быть определены не иначе, как представительные государства, главы которых в процессе реализации своих представительных прерогатив обременены конституционно-правовой ответственностью, наступающей в случае не соответствия проводимой политики правительства потребностям и интересам большинства депутатов1.

Данное утверждение, безусловно, свидетельствует о трактовке К.Н. Соколовым парламентаризма в ключе парламентарных форм правления.

Представляется целесообразным и обращение к мнению зарубежной юридической науки. Так, французский ученый Ч. Бенуа характеризует парламентаризм как правительственную систему, действующую посредством разделения, сношения и равновесия публичных властей2. Брайс, описывая английскую систему управления, в своем труде «Американская республика 1889 г.» констатирует, что «во главе государства одно лицо, от имени которого делаются все административные распоряжения и которое безответственно и несменяемо. Распоряжения этого лица делаются по совету и под ответственностью министров, которые номинально им назначаются, но которые в действительности назначаются народными представителями и обыкновенно, хотя необязательно, выбираются между членами законодательного собрания. Поэтому на деле оказывается, что страною управляют эти представители через посредство избранных ими агентов. Таким образом и исполнительная власть, и власть законодательная в сущности принадлежат большинству палаты представителей»3. Английский исследователь А. Дайси полагал, что при парламентаризме парламент наделен правом принятия и отмены любого закона. И никому в этом государстве не принадлежало право обходить стороной исполнение актов парламента. Невзирая на всю самодостаточность парламента в системе отношений с другими государственными органами, права парламента поставлены в зависимость от нравственных законов и общественного долга1.

Данным выводом А. Дайси по существу признает возможность существования парламентаризма только на почве парламентарной формы правления. Таким образом, ученые дореволюционной эпохи в контексте отечественной исторической периодизации достаточно однообразно понимали институт парламентаризма. Практически все рассуждения о нем велись в сущности как о форме правления, т.е. как о порядке образования и организации высших органов государственной власти, их взаимоотношениях друг с другом и населением2. Исходя из этого, государства классифицировались на парламентарные монархии и парламентские республики. Лишь в некоторых из приведенных формулировок парламентаризма можно вычленить признаки государственного (политического) режима.

Вопреки распространенному мнению о том, что вопросы теории организации и функционирования законодательных органов, вопросы парламентарной формы правления, вопросы разделения властей в советское время не получили специального целенаправленного исследования1, отметим, что непринятие приверженцами идей социализма всего капиталистического порождало постоянную необходимость исследования вопросов организации и деятельности парламента, поскольку «при строительстве и государственном оформлении системы Советов тем не менее постоянно возникала проблема соотношения ее с парламентаризмом. Даже резолюция ВЦИК от 4 ноября 1917 г. уже говорила о «советском парламенте рабочих масс»2. В.И. Ленин не отрицал представительный характер власти и не вел речь о полном истреблении парламентских учреждений. По его мнению, в случае отсутствия представительного учреждения нет и демократии, в том числе и пролетарской, однако в случае отсутствия парламентаризма речь об отсутствии демократии вести невозможно3.

По этому поводу Л.А. Григорян отмечал, что среди политических заявлений того времени приверженцев буржуазного парламентаризма своей откровенной абсурдностью выделялись те, которые утверждали якобы провозглашение коммунистами идей неприятия парламента и всяких представительных учреждений. «Никогда Маркс, Энгельс и Ленин не отрицали необходимости представительных учреждений. Более того, имеющееся в трудах основоположников марксизма-ленинизма определенное признание ряда положительных черт парламентарных республик по сравнению с иными формами государства основано именно на том, что в этих республиках существует парламент как представительное учреждение.

## Парламентаризм в контексте диалога государственной власти и общества

Согласно концепции Ш.-Л. Монтескье государственное устройство должно основываться на четком разделении власти. Объединение в одних руках законодательной и исполнительной власти грозит как появлением тиранических законов, так и возможностью их своевольного применения. Он полагал, что свободы, при которой ни один гражданин не боится другого, не будет также и в том случае, если судебная власть не отделена от законодательной и исполнительной. Соединение судебной власти с исполнительной грозило превращением судьи в угнетателя2. Воззрения Ш.-Л. Монтескье, по большому счету, лишь дополнили схожее мировоззрение Дж. Локка по данному вопросу принципом взаимодействия властей.

Дж. Локку и Ш.-Л. Монтескье вторил и один из ключевых авторов Конституции США – IV Президент Соединенных Штатов Америки Дж. Мэдисон, объясняя разделение властей в государстве их взаимной связанностью, осуществлением конституционного контроля каждой из них над двумя остальными. Именно это позволяет на практике сохранить ту степень раздельности, о которой говорил Ш.-Л. Монтескье применительно к свободному правлению3.

В том же русле протекала мысль отечественного правоведа Г.Е. Десницкого, который в своем труде «Представление об учреждении законодательной, судительной и наказательной власти в Российской империи» обосновывал архитектуру государственного строя России системой взаимных сдержек и противовесов ветвей власти с той целью, чтобы «одна власть не выходила из своего предела в другую»1. Несколько позже профессор Н.М. Коркунов в работе «Русское государственное право» и философ-богослов В.С. Соловьев на страницах своего труда «Оправдание добра. Нравственная философия» стояли на позициях видения принципа разделения властей как атрибута стабильности государства, при котором все составляющие власти осуществляют совместное пользование ей, основываясь на взаимоконтроле2 и отвергая любую разобщенность между собой, поскольку имеют одну и ту же цель – правомерное служение общему благу3.

Идея единства власти исходит из представления о законодательной, исполнительной и судебной власти не как о разрозненных ее ветвях, а как об определенных функциях одной государственной власти. Именно как три различных направления деятельности предстает принцип разделения властей в понимании приверженцев теории неделимости государственной власти. Государственная власть однородна и не терпит физического разобщения. В то же время перед ней стоят три основных задачи, без решения которых ее существование было бы не оправдано – это, во-первых, управление общими делами посредством выработки правил поведения для всех субъектов, что отводится законодателю, во-вторых, реализация на практике возможностей или предписаний, заложенных в правовые нормы – удел исполнителя, и, в третьих, урегулирование возникших споров между законодательной и исполнительной властями, а также субъектами частных правоотношений – прерогатива судебной власти. Рассматривая принцип разделения властей согласно периодизации советской историографии, базирующейся на формационном подходе, в срезе эпохи Нового времени (сер. XVII (1640 г.) – XX (1917 г.) вв.), как времени наиболее активного оформления научного знания по тому или иному вопросу в целостную систему представлений, идею единства власти преимущественно приписывают времени господства идей марксизма-ленинизма в Европе. Безусловно, социалисты вдохнули в принцип разделения властей новую жизнь, свели его к прозаическому деловому разделению труда1 в рамках одной корпорации – Коммуны, которая в одно и то же время должна была законодательствовать и исполнять законы. Но далеко не только К. Маркс, Ф. Энгельс и В.И. Ленин были родоначальниками данных воззрений. Еще Г. Гегель говорил о том, что власть административная (исполнительная и судебная) и власть законодательная являют собой лишь функциональное проявление объединяющей власти монарха2.

Французский ученый, профессор университета Бордо, юрист Л. Дюги, предаваясь целиком и полностью воззрениям солидаризма и социальной справедливости, утверждал именно участие различных органов в общей деятельности государства, отрицая принцип сдержек и противовесов3.

Вторил им и Б.Н. Чичерин, говоря об уместности разделения властей настолько, насколько «этим не нарушается их согласное действие». Он, подобно Л. Дюги и Г. Гегелю, рассматривал разделение власти как распределение всего ее массива между различными учреждениями

## Взаимосвязь парламентаризма и государственного (политического) режима осуществления власти

«Рационализированный» парламентаризм являет собой смешанную форму правления, иначе называемую «полупрезидентской республикой». Здесь президент не несет политической ответственности перед парламентом, при этом обладает правом вынесения на референдум любого законопроекта. Вместе с тем существует эффективный контроль парламента за деятельностью правительства, несущего политическую ответственность как перед главой государства, так и перед высшим законодательным органом.

Отличительной чертой «министериального» парламентаризма является ведущая роль парламента в механизме государства, широта его законодательных полномочий, ответственность перед парламентом правительства, сформированного на основе расклада политических сил в высшем представительном органе страны. Другими словами, «министериальный» парламентаризм является практическим воплощением теоретических конструкций парламентарной монархии и парламентской республики. «Разделенный» парламентаризм олицетворяет жесткое разделение ветвей государственной власти, самодовлеющее значение каждой из них при осуществлении своих полномочий, наличие права отлагательного вето у президента на принимаемые парламентом законы и возможность ограничения действий главы государства парламентом посредством актов высшей юридической силы. Таким образом, «разделенный» парламентаризм есть не что иное, как президентская форма правления.

В типологии парламентаризма в зависимости от избранной формы правления, предложенной А.А. Керимовым, не нашлось места характеристике парламентаризма при абсолютной монархии. То есть, ни «рационализированный», ни «министериальный», ни «разделенный» парламентаризм не представляет возможности соотнести его с абсолютной монархией. Судя по чему, напрашивается вывод о том, что при подобной форме правления парламентаризм отсутствует, но это не так. В случае с абсолютной монархией парламентаризм следует рассматривать не в рамках классификации форм правления, а сквозь призму государственного (политического) режима. Ведь при абсолютной монархии трудно вести речь о принципе разделения властей, отсутствие чего непроизвольно пресекает разговор о соотношении ветвей власти в механизме государства, поскольку принцип публичного монизма, представленный монархом, перетекает во все сферы общественной жизни. И тем самым все в этом механизме государства, включая и законодательный процесс, и правосудие, подчинено только воле монарха.

5. Не принимаем мы и в качестве особой характеристики парламентаризма его обозначение в качестве системы организации государственной власти, существование которой, в частности, сводится к утверждению и развитию отношений социальной справедливости. Здесь необходимо определиться с тем, что понимать под «социальной справедливостью», вопрос о которой, в конечном итоге, сводится к проблеме равенства и неравенства индивидуумов в условиях окружающего мира1. Применительно к парламентаризму вопрос об установлении социальной справедливости как одной из его целей должен разрешаться в контексте рассуждений о процессе правообразования и баланса в праве интересов различных социальных групп населения. Применительно к данному аспекту юридическая составляющая социальной справедливости обнаруживает себя в функционировании избирательной системы, поскольку создаваемое в государстве право во многом предопределяется расстановкой политических сил в законодательном органе.

Политическая стабильность государства и благоприятный социальный климат в стране напрямую зависят от характера действующей избирательной системы. В политико-правовой реальности существуют две основные избирательные системы: мажоритарная и пропорциональная, в рамках которых есть множество парадигм определения результатов выборов. При этом изобилии «идеальных избирательных систем нет, и в обозримом будущем, несмотря на развитие науки и техники, они по объективным причинам, видимо, не появятся»1.

Главной идеей, составляющей суть избирательной системы, по нашему мнению, является то, что конечное объективное право в законодательном массиве государства должно являть собой результат согласования множества точек зрения по отражению в нем интересов различных социальных групп, а значит и установлению посредством такого закона социальной справедливости. В связи с этим научный интерес приобретает возможность полноценной реализации активного избирательного права, под которым следует понимать не столько сухую возможность голосования, сколько право выражения желания на закрепление в праве значимых для избирателя интересов. Для проведения анализа возьмем практику функционирования российского парламентаризма, как наиболее яркого из всех известных примера сочетания на различных этапах его развития различных избирательных систем. За свою относительно недолгую жизнь в новейшей истории России правила прохождения представителей народа в Государственную Думу менялись 5 раз. Первая избирательная кампания проходила в соответствии с Указом Президента Российской Федерации «Об утверждении уточненной редакции Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году и внесении изменений и дополнений в Положение о федеральных органах власти на переходный период» от 1 октября 1993 года1. Все последующие парламентские выборы проходили в соответствии федеральными законами (1995 г.2, 1999 г.3, 2002 г.4, 2005 г.5).

## Парламентаризм и принципы организации и деятельности механизма государства

Любой режим осуществления власти имеет как формально-юридическую, так и политико-правовую структуру, причем последняя являет собой фактический результат функционирования того или иного режима.

Так, С.М. Хоменко выделяет следующие четыре аспекта формально-юридической стороны существования режима осуществления власти3.

1) Нормативный. Вспоминая расхожее высказывание В.И. Ленина, что «политика есть самое концентрированное выражение экономики»1, и соотнося его с определением объективного права как проводника идеологии, предложенного нами в параграфе 2.1 настоящей работы, резюмируем следующее: объективное право – это концентрированное выражение политики, а точнее, господствующей политической идеологии. Справедливо в этом плане высказывание В.Н. Селиванова, видящего правовую политику явлением, выступающим в качестве формы и разновидности государственной политики и обусловленным комбинацией материальных условий и субъективных факторов политической воли властвующих социальных сил2. Являясь составной частью общегосударственной политики, правовая политика предопределяется теми целями и соответствующими им средствами, которые избраны в качестве магистральных путей развития3. Другими словами, если господствующими в обществе являются демократические воззрения, видящие в качестве мерила Человека, его права и свободы, то эту цель сопровождают и соответствующие средства, закрепляемые правом, к примеру, в конституционных актах: разделение властей, система сдержек и противовесов, установление пределов компетенции государственных органов, плюрализм мнений, существование местного самоуправления, наличие гражданского общества и др4. В том случае, когда преобладающим является взгляд политической элиты на государство с позиций исключительно только его благоденствия или процветания самой политической элиты (авторитарные и тоталитарные режимы), то и применяемые способы достижения этого предмета стремления носят вполне адекватный характер, отражаемый в принимаемых правовых установлениях. К примеру, в Конституции Союза Советских Социалистических Республик 1936 г. в ст. 12 было зафиксировано, что труд в СССР является обязанностью и делом чести каждого способного к труду гражданина. Кроме того, ст. 126 Основного закона СССР 1936 г. признавала главенствующей политической силой на всем пространстве СССР лишь Коммунистическую партию Советского Союза1. Подобное положение содержалось и в ст. 6 Конституции Союза Советских Социалистических Республик 1977 г. Статья 108 данного Основного закона пресекала всякий разговор о полноценном разделении властей в социалистическом государстве, поскольку высшим органом государственной власти СССР являлся Съезд Народных Депутатов СССР, правомочный принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению СССР2.

2) Доктринальный. Любой режим осуществления публичной власти придерживается конкретной идеологии, выстраиваемой в соответствии с базовыми принципами, взятыми в качестве «точек роста».

Учеными дается характеристика множеству режимов осуществления власти: либеральному, консервативному, прогрессивному, тоталитарному, авторитарному, реакционному, радикальному, тираническому, диктаторскому, конституционному, автономному, теократическому, светскому, традиционному, мобилизационному, контрреформистскому, террористическому, репрессивному и демократическому3. Такое разнообразие видов режимов осуществления власти предопределено тем, что государственный (политический) режим является одной из динамично развивающихся категорий триады формы государства, поскольку именно режим осуществления власти, «выступая способом функционирования политической системы, политической жизни, политических процессов, определяет политический климат в обществе»1, а его смена влечет изменение и формы правления, и формы государственного устройства2.

Каждый из режимов представляет собой набор методов и способов осуществления публичной власти, комбинация которых, в конечном итоге, выливается в определенную парадигму взаимодействия органов государственной власти между собой, а также с иными субъектами политической системы и гражданами.

По большому счету, всю совокупность выделяемых режимов осуществления власти можно свести к двум основным видам: демократический и недемократические (авторитарный, тоталитарный), в основе которых заложены определенные идейно-теоретические конструкции об устройстве государства и общества.

Зародившись еще в XIV в. в эпоху Возрождения, истоки современных идеологий прошли долгий путь до установления каждой из них в качестве господствующей на политическом пространстве того или иного государства