

На правах рукописи

Леоненкова Надежда Павловна

**ФОРМИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОЙ КУЛЬТУРЫ
В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ В УСЛОВИЯХ
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

Специальность 23.00.02 - политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические
процессы и технологии

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

рукопись

Ростов-на-Дону 2004

Работа выполнена на кафедре политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы

Научные руководители: заслуженный деятель науки РФ,
доктор политических наук, профессор
Понеделков Александр Васильевич
доктор политических и юридических наук
Полякова Татьяна Михайловна

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Вилков Александр Алексеевич,
доктор философских наук, профессор
Резванов Сергей Владимирович

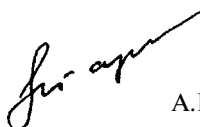
Ведущая организация: Сочинский государственный университет
туризма и курортного дела

Защита состоится 30 июня 2004 г. в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.008.02 по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы по адресу: 344002, Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70, ауд. 512

Автореферат разослан 28 мая 2004 г.

Отзывы на автореферат, заверенные подписью и печатью просим присылать по адресу: 344002, Ростов-на-Дону, Пушкинская, 70, СКАГС, к.303.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор политических наук, профессор



А.М. Старостин

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

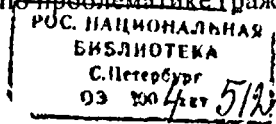
Актуальность темы исследования

Укрепление процессов демократизации в российском обществе является лейтмотивом реформационного процесса. Проблема парламентаризма как центрального элемента народного представительства и парламентской культуры как его ведущей составляющей стоит остро в современной России. Дело не только в том, что по Конституции Российская Федерация является фактически президентской республикой. Существует общественное разочарование в депутатском корпусе и собственно парламентской демократии, которое имеет объективные причины: во-первых, это противоречие между высокими ожиданиями со стороны общества и низкой эффективностью деятельности представительных собраний в центре и на местах; во-вторых, несоответствие деятельности самих представительных собраний задачам, стоящим перед обществом; в-третьих, неэффективность внутренней организационной деятельности представительных собраний.

В подавляющем большинстве работ подчеркивается, что в России отсутствует парламентская культура, что объясняется нестандартностью, противоречивостью общероссийского политического процесса; радикальными переменами в мировоззренческих и политико-культурных основах жизнедеятельности граждан, власти, политических, правовых и общественных институтов; становлением парламентской культуры как компонента политического процесса, как политического фактора, влияющего на формирование политической культуры общества в целом; практической потребностью исследования проблемы формирования парламентской культуры в условиях трансформирования общества для принятия научно обоснованных управленческих решений в сфере политической деятельности парламента, государства и общества; необходимостью повышения уровня профессионального руководства государством и обществом и возрастающей политической ответственностью работников управления за последствия проводимой ими политики; наконец, потребностью развития гражданского общества.

Степень научной разработанности темы

По истории парламентаризма в России, по развитию парламентского процесса в центре и регионах, политической культуре имеется множество работ, как отечественных авторов, так и зарубежных. Следует отметить исследования по проблематике гражданского



общества, в которых ставится в той или иной форме вопрос и о парламентской культуре¹.

Изучены проблемы становления парламентаризма в правовом и организационном аспекте, региональные параметры представительной системы, влияние социально-экономических условий, законотворческий процесс, парламентский контроль, многопартийность и партийные фракции, политические лидеры парламента и др.²

Ценный материал в контексте темы исследования содержится в монографиях Е.В. Морозовой о региональной политической культуре и Т.А. Поляковой о менталитете полиэтнического общества.

Следует отметить, что определенный вклад в изучение политических процессов в этой сфере, эффективности политических элит внесли ученые СКАГС, в частности В.Г. Игнатов, Г.П. Зинченко, А.В. Понедельков, А.М. Старостин, С.А. Кислицын, Л.Л. Хоперская, А.К. Аталонов, Н.П. Кутырев и др.⁴.

¹ См например Замбровский Б.Я. К вопросу о формировании гражданского общества и правового государства // Социально-политический журнал 1991 № 6 С 29-34, Хсипкин С.И. Переходные периоды слагаемые гражданского мира // Свободная мысль 1994 № 12-18 С 107-118, Перегудов С.И. Гражданское общество как политический феномен // Свободная мысль 1992 № 9 С 43-53, Карпов Л.А. Россия и правовое государство // Свободная мысль 1992 № 9 С 21-29, Современное общество на юге России основные тенденции развития Ростов н/Д, 2001

² См Лвакьяп С.Л. Федеральное Собрание — парламент России М, 1999, Аюопомов Л.С., Захаров Л.Л., Орлова Е.М. Региональные парламенты в современной России - М, 2000, Парламентаризм в России Федеральное собрание в 1996 г М, 2000, Боровиков А.П. Парламентаризм (Спецкурс) - СПб, 1998, 1 ранкии И.В. Парламент России 2 изд, доп М, 2001 367 с, Денисов А. Депутатская этика М, 1994, Дибров Ю.А., Журавлев В.В. Народовластие в России - очерк истории и современное состояние М Манускрипт, 1997, Дмитриев Ю.А., Черкашин Е.Ю. Законодательные органы России от Новгородского Веча до Федерального Собрания (Сложный путь от патриархальной традиции к цивилизации) М, 1995 Законодательный процесс понятие, институты, стадии Научно-практич пособ / Отв ред Р.Ф. Васильев М, 2000, Захаров А.А., Капишин А.Е. Государственная Дума и Президентство Владимира Путина // Общая тетрадь Вестник Московской школы политических исследований 2002 № 1 (20)

³ См Морозова Е.В. Региональная политическая культура - Краснодар КубГУ, 1998, Полякова Т.М. Менталитет полиэтнического общества (опыт России) / Поред М.П. Губогло М, 1998 424с

⁴ См Почитическая регионалистика (на материалах Южного Федерального округа) / Под ред В.Г. Игнатова Ростов н/Д, 2004, Кислицын С.А. Власть и оппозиция в современном политическом процессе Ростов н/Д, 2000

Следует подчеркнуть, что, несмотря на разнообразие монографических и диссертационных работ в контексте парламентаризма, по проблеме парламентской культуры имеются считанные единицы произведений описательного плана.

В зарубежной литературе интерес представляют работы Г.Роберта и Хиль-Роблеса, которые рассматривают вопросы технологий парламентаризма, как в целом, так и применительно к России, но в последнем случае допускают неточности. В ряде работ есть выходы на проблему парламентской культуры, но с элементами публицистического нигилизма, например, утверждений, что и у населения, и у депутатов Государственной думы полностью отсутствует парламентская культура, которая, как английский газон, должна выращиваться три столетия. Исходя из анализа литературы и реального политического парламентского процесса, возникла гипотеза исследования об относительной взаимосвязанности общей политической и парламентской культуры, имеющей институциональный и операционный технологический аспекты, по-разному усвоенные в отечественной политической практике в центре и регионах.

Объект исследования — развитие парламентаризма и политической культуры в ходе становления демократического правового государства и гражданского общества в современной России.

Предмет исследования — формирование парламентской культуры в процессе становления и укрепления государственности в полиэтнических условиях.

Цель исследования — выявление теоретико-политических основ институциональных черт и имманентных технологий развития парламентской культуры российского общества в целом и парламентской культуры полиэтнического сообщества как его подсистемы.

Задачи исследования:

- изучить теоретическое состояние проблемы формирования и развития внешней институциональной и внутренней организационной форм парламентской культуры;
- выявить институциональный аспект парламентской культуры в ходе формирования институтов представительной демократии;

¹ См.: Роберт Г.М. Правила парламентской процедуры. - N.-Y.: Liberty publishing house, 1998.

- проанализировать место и роль парламентской культуры в истории России и в современной политической жизни общества;
- проследить этапы становления отечественной парламентской культуры;
- обобщить процесс становления парламентской культуры полиэтнического общества, рассмотрев взаимодействие законодательной и исполнительной властей, характер этнического представительства на примере парламента Республики Адыгея.

Теоретико-методологической основой исследования являются прежде всего научные принципы системно-структурного и функционального подходов. Вместе с тем применялись методы исследования диалектический, логический, исторический, сравнительно-правовой, структурно-функциональный, сравнительно-политологический. В работах классиков политологии парламентская культура представляется как теоретический базис современной демократии, которая опирается на несколько основных идей: политическое представительство посредством прямых выборов, разделение властей, свободу политической деятельности. В процессе исследования оправданными позициями были классические идеи, высказанные Даем Р.А. о представительных демократиях, Г. Алмондом, С. Вербой - о типах политических культур. Исходной методологической позицией анализа является также положение о том, что институционализация парламентской культуры придает гибкость политическим структурам при демократических режимах и не помогает тоталитарным режимам, где парламенты отсутствуют или являются фикцией. В диссертации использованы в качестве опорных работы отечественных и зарубежных авторов, посвященные юридическим проблемам избирательного права, парламентского права. Принципиально важно утверждение, что функциональной особенностью представительного института власти является совокупность знаний, привычек, поведенческих стереотипов и социальных установок людей, взаимодействующих в парламенте. Изучение таких неформальных социокультурных факторов «внутренней среды» существенно расширяет аналитические возможности изучения организации, что было показано в 40-50-х гг. XX века Г. Саймоном. В своем культурном проявлении и функционировании выявляются такие существенные черты парламента как символической организации: делеги-

рование полномочий; «типичность», обладание типичными, средними характеристиками некой группы лиц; символ¹. Была также важна максима А.Ф.Кони о том, что «деятельность законодателя должна быть построена на целях и требованиях морали». Служение обществу «только тогда будет полезным, когда в него будет внесена строгая нравственная дисциплина и когда интерес общества и человеческое достоинство личности будут ограждаться с одинаковой чуткостью и усердием...»².

Эмпирическая база исследования основана на анализе избирательного законодательства Российской Федерации, Республики Адыгея и зарубежных стран, политических документов международных организаций, регламентирующих соблюдение политических прав и свобод человека в современном мире. Основу диссертационного исследования составили нормативные документы, материалы государственных органов, общественных объединений, политических партий, справочная литература, результаты социологических исследований, статистические сборники.

Научная новизна диссертации заключается в том, что впервые анализируется материал по истории и теории российского и регионального парламентаризма с позиций многоуровневости парламентской культуры. Это вызвано тем, что если макроуровень — общая культура парламентаризма - зависит от сложившихся традиций общества, его ценностей, всего наследия национальной истории, то мезоуровень и микроуровень отражают внутренние аспекты парламентской культуры, обладающей относительной самостоятельностью. В работе обосновывается, что мезоуровень отражает в парламентских организациях законотворческую деятельность и соответствующую ей структуру. Личностный фактор нужно рассматривать как микроуровень внутренней парламентской культуры. Обращается внимание, что недопустимо смешивать внутреннюю организационную политическую культуру (и соответствующую деятельность) с собственно парламентской политической деятельностью, но нельзя и пренебрегать этим, так как они взаимосвязаны. Впервые рассматривается вопрос о формировании парламентской культуры, в том числе проблемы этнического представительства в парламентских структурах в полиэтническом обществе на материалах Республики Адыгея.

¹ Birch Л.Н. Representation. London, 1971. P. 15.

² Цит. по: История права России. М. 2000. С. 265.

Тезисы диссертации, выносимые на защиту:

1. Парламентская культура - это культура публичного дискурса, взаимодействий и сотрудничества граждан в общественных объединениях, партиях, движениях в рамках гражданского общества, культура проведения в парламенте и других государственных учреждениях дискуссий, дебатов, осуществления в рамках правил политической игры стратегии и тактики субъектов политики. Как качественный элемент демократической политической культуры, она является одним из регуляторов законодательной ветви власти и находится в структурном взаимодействии с другими элементами политического пространства страны. Выполняя функции политической социализации населения, социального и нормативного контроля за представительной властью, легитимации власти, обладающая многоуровневостью, парламентская культура объективно включена в механизм политической системы.

2. Парламентская культура на макроуровне в самом широком смысле слова - общественная культура среды, в которой представительное собрание существует, отражающая закономерности процесса построения правового демократического государства, сложившиеся общественные традиции, ценности общества, наследие национальной истории, условия создания конституционных органов народного представительства в данном государстве и доверие граждан к институту парламентаризма в целом. Это качество государственной власти, режима правления. К числу составляющих внешней парламентской культуры относятся наличие политического опыта национального парламентаризма, его укорененность в обществе, соответствие законотворческой деятельности представительного органа социально-политическим запросам населения, распространение среди граждан культуры участия.

3. Парламентская культура на мезоуровне, зафиксированная в регламентах, технологических процедурах и в неписанных правилах поведения относительно самостоятельная деятельностьная культура самого парламента как учреждения, непосредственно определяющая эффективность деятельности законодательной ветви власти. В ней выделяются структурные субкультуры: культура задач, функциональная и технологическая культура безличного аппарата парламента, проправительственных и оппозиционных субъектов (фракций депутатов) политики. Внутренняя культура мезоуровня, наряду с нормативными актами законодательной ветви власти, устанавливает легальность парламента, обеспечивает гармоничное

взаимодействие и сочетание элементов субкультур, разнообразие технологий, которые представляют собой совокупность последовательно применяемых процедур, приемов и способов деятельности, направленных на наиболее оптимальную и эффективную реализацию определенных целей и задач.

4. На микроуровне парламентской культуры выделяется культура личностей парламентариев — профессиональных законодателей, представителей политической элиты, обладающих определенными социально-психологическими качествами и характеристиками, привилегиями и корпоративностью. Это тип политического лидерства, характер и формы политической борьбы с исполнительной властью и межфракционного противостояния, степень освоения гражданской культуры или тяготения к авторитаризму, тоталитаризму, наконец, межличностные отношения.

5. Российский парламент состоялся как зрелый политический институт, обладающий культурным своеобразием, которое отражает исторический опыт и особенности современных условий системных преобразований в Российской Федерации. В отличие фрагментарной, с заметным влиянием авторитарно-подданнических тенденций, внешней политической культуры, внутренняя парламентская культура России в целом отвечает мировым стандартам. В то же время недостаточная институционализированность парламента обуславливает противоречивый характер внутренней парламентской культуры.

6. В центральном и местных парламентах (законодательных собраниях и думах) Российской Федерации были разработаны технологии, способы и методы достижения политического компромисса и диалога, регламентные нормы и неписанные правила поведения, намечены тенденции и специфики в выстраивании линий политического поведения парламентариев, которые демонстрируют, несмотря на условия переходного реформаторского периода, черты демократической культуры.

7. При доминировании факторов национального возрождения коренного населения и репродукции традиционной политической культуры может происходить формирование деформированной парламентской культуры. Традиционные политико-культурные стандарты россиян, рельефно проявляющиеся в национальных республиках Северного Кавказа, коллективно-общинный дух, низкая степень проявления индивидуализма, патерналистско-подданнический характер отношений с верховной властью являются практическими препятствиями для глобальной культурной модернизации парламентаризма общества, что

возлагает особую ответственность на парламентские структуры региона. «Оптимизация» этнического представительства парламента страны - важнейший фактор формирования новой национальной доктрины, основанной на ментальности полиэтнического общества. Учитывая ментальность полиэтнического общества, этнические комплексы и национальную культуру, важно иметь в виду перспективу устранения паритета, квотирования и другие явления, нарушающие принципы правового государства, гражданского общества и либерализма.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация обсуждена на заседании кафедры политологии и этнополитики СКАГС. Результаты диссертационного исследования докладывались на Научной конференции молодых ученых и аспирантов «Наука-2002», проходившей в январе 2002 года в Адыгейском государственном университете; на Третьей региональной научно-практической конференции «Наука XXI веку», проходившей в апреле 2002 года в Майкопском государственном технологическом институте; на Четвертой Всероссийской научно-практической конференции «Наука XXI веку», проходившей в апреле 2003 года в Майкопском государственном технологическом институте; обсуждались на кафедре «Государственного и муниципального управления» Майкопского государственного технологического института и на кафедре политологии и этнополитики Северо-Кавказской академии государственной службы. Основные выводы и положения диссертации нашли отражение в выступлениях автора на проблемных научно - практических семинарах и конференциях, а также в публикациях общим объемом 6,0 печатных листов.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, 3-х глав, заключения, а также списка использованных источников.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации, освещается степень ее разработанности, определяются цели и задачи исследования, ее объект и предмет, рассматриваются теоретико-методологические основы исследуемой проблемы, фиксируется ее научная новизна и тезисы, выносимые на защиту.

В первой главе - «Институциональный аспект парламентской культуры: формирование институтов представительной демократии» осуществляется анализ легитимационных основ парламентской культуры. Показано, что важнейшим аспектом становления раз-

витых основ парламентской культуры в России является отсутствие политической культуры демократического (гражданского) типа. На этапе ее становления актуальным является развитие институциональных аспектов политической культуры, среди которых особое место принадлежит институтам народного представительства.

В главе показывается соотношение политической и парламентской культуры, которые, по мнению автора, только частично совпадают, а частично расходятся. Низкая политическая культура может или полностью парализовать деятельность представительного собрания, или, как минимум, привести к деградации парламентской культуры. Особенно сильно это выражается в развитии политиканства, коррупции, пренебрежении интересами избирателей. Всё это ведет к громким политическим скандалам и потере доверия со стороны избирателей.

В когнитивном понимании парламентской культуры в литературе выделяются внешняя (общественная) культура среды, в которой представительное собрание существует, и внутренняя (организационная) культура самого парламента как учреждения. На внешнюю культуру, являющуюся мегауровнем парламентской культуры, оказывают влияние сложившиеся общественные традиции, ценности общества, наследие национальной истории. Институциональный аспект парламентской культуры включает в себя, прежде всего, законодательные нормы и неписаные "правила игры", в соответствии с которыми осуществляется законодательный процесс. В демократическом обществе процесс подготовки и принятия законов является не только конституционным, но представительным, легитимным, стабильным явлением. Ключевым понятием при рассмотрении институционального среза парламентской культуры является распределение политической власти в обществе. Парламентская политическая культура ставит своей целью, прежде всего, фиксацию законных актов, обладающих политической властью, достаточной для того, чтобы влиять на процесс принятия решений и осуществлять за ним контроль.

На общее содержание парламентской культуры влияют такие признаки, как специфика распределения политической власти в обществе - ее формально-правовые аспекты, отношение к западному опыту парламентаризма. Другим важным аспектом является содержание проблем институционализации парламентской культуры полиэтнического общества, ее регионализации. Специфика территориально-государственного и национального устройства страны обуславливает структуру ее парламента, накладывает свои особенности на содержание парламентской культуры.

На мезоуровне демократическая парламентская культура выражается в процессе проведения обсуждения законопроектов и дебатов по самым важным вопросам жизни общества, в нахождении компромисса и принятии оптимальных решений, в исполнении законов, отстаивании своих прав и в уважении к чужим правам и свободам, в популяризации ценностей парламентской демократии. Организация внутренней работы парламента требует эффективного управленческого обеспечения. Для эффективной и рациональной деятельности в структуре парламента должны быть подразделения, обеспечивающие функционирование и развитие этих культур, так как организационная структура наряду с нормативными актами, устанавливающими ее легальность, является базовой составляющей той или иной организационной культуры. И главная задача организационной составляющей должна заключаться в том, чтобы обеспечивать гармоничное взаимодействие и сочетание элементов этих культур так, чтобы между ними не возникало разрушительных противоречий.

Понятие парламентской организационной культуры включает складывающиеся в представительных организациях традиции, формализованные и неписанные нормы и правила поведения, ценности организации и ее цели. Общеизвестно, что парламентская организационная культура является важнейшей неотъемлемой составляющей представительной ветви. Такая культура определяет не только отношения внутри парламента и, тем самым, такие его существенные характеристики, как функционирование, адаптивность и склонность к осуществлению нововведений, его стратегические приоритеты, но и ее отношения с избирателями, его имидж в глазах общественного мнения, которые в современных условиях являются неперенными факторами успеха. В парламентских организациях политическую деятельность и соответствующую ей структуру нужно рассматривать как отдельную культуру. Это связано с тем, что в них, в отличие от других организаций, борьба за влияние на принятие решений обычно легализована в виде процедур взаимодействия партийных фракций и коалиций. Существуют характерные особенности субкультур в представительных собраниях на региональном уровне.

На микроуровне парламентской культуры выделяется личностный аспект. Культура личностей имманентно присуща представительным органам, так как каждый депутат является индивидуальностью, имеющей особые права, особый статус (и не только в стенах парламента). В отличие от подобной культуры в других организациях,

здесь не имеют первостепенного значения характеристики личности самого депутата, поскольку ее основой являются не его исключительные личные качества, («харизма»), а легитимность — признание избирателями депутата в качестве своего представителя, которому путем выборов делегируется на определенный срок часть суверенитета высшей народной власти.

Деятельность представительного собрания и других органов власти определяется законами о статусе депутата и регламентами. Отсутствие специализированных структур, обеспечивающих разбор жалоб избирателей, консультаций по решению реальных проблем на местах, нормативно и процедурно регламентированных структур легального лоббирования, так или иначе осуществляемого депутатами, снижает статус депутата, а соответственно и института представительной власти в обществе. Для подготовки законов и решения других задач создаются экспертные группы, комиссии, согласительные комиссии и другие образования. Ролевая функциональная культура выражается в том, что общая деятельность депутатов как представительного собрания разбивается на определенные направления, в соответствии с которыми депутаты группируются в постоянные комитеты и комиссии для того, чтобы реализовать функции парламента как законодательного собрания.

Для реализации управленческих функций часть полномочий передается отдельным лицам - председателю (спикеру), лидерам фракций, управляющему делами, руководителю аппарата, которые возглавляют структуры, в которых присутствует т.н. «культура власти». Здесь возможно проявление субъективизма и превышение полномочий в контексте. Это во многом объясняется рецидивами тоталитарной культуры власти. Эта культура в наибольшей степени развита в региональных представительных собраниях России, где депутаты и структуры обеспечения находятся, как правило, в полной зависимости от исполнительной ветви власти. В первую очередь, это связано с низким уровнем развития общей управленческой культуры в стране.

Во второй главе - «Становление основ парламентской культуры в условиях системных преобразований в Российской Федерации» отмечается, что институты представительной власти в России уходят своими корнями в глубь веков отечественной истории, было бы ошибочным считать российский парламентаризм искусственным явлением, чуждым нашей государственности. Парламентаризм в России возник в ходе политических изменений и исторического развития государства.

Российская общественно-политическая мысль, обсуждая с начала XIX в. модель государственного устройства, пыталась вывести формулу оптимального сочетания общецивилизационного опыта и традиционной политической и духовной структуры российского общества. Актуализировались вечевые и самоуправленческие традиции российской государственности, вводилась в оборот не европейская политическая терминология - парламент, ассамблея, конституция, регламент, а использовались самобытные названия - Государственная дума, Земский собор, Основной закон, Думский наказ. Отторжение консервативно-монархическим режимом идей демократизации общества, отказ от эволюционного пути их осуществления привели к тому, что лозунги народного представительства стали радикально развиваться быстро крепнущим революционистским движением ("Народная воля" и др.). Идеи разделения властей и децентрализации легли в основу реформ местного самоуправления только - в 1860-70-е гг.

Создание общероссийского представительного собрания — Государственной Думы - произошло только под влиянием революции 1905г. В 1906 году при Николае II была создана двухпалатная система высших законодательных органов. Нижней палатой первого российского парламента стала Государственная Дума, верхней - Государственный Совет.

После Февральской революции ни Государственная Дума, ни Государственный Совет не возобновляли свою работу. Согласно акту Временного правительства от 1 сентября 1917 г. Россия приступила к выработке конституции парламентско-президентского типа. Но спустя два месяца октябрьским переворотом первому этапу российского парламентаризма был положен конец. В ходе революций 1917 года сложилась новая система представительной власти - Советы. Марксистско-ленинская доктрина была направлена на уничтожение зарождавшейся доктрины государства и институции, связанные с парламентаризмом.

Широко представительный социальный состав учреждений парламентского типа - важное звено в комплексе показателей парламентаризма и действует в подкрепление профессионализма парламента. Только при условии, что интересы народа в действительности отстаиваются, а не выполняется простая бюрократически-бумажная функция для положительной отметки деятельности парламента. Таковой, по сути, была система Верховного Совета СССР.

Следует заметить, что некоторые исследователи, используя опыт мировой парламентской практики, считают, что, несмотря на широкие властные полномочия российского президента, в нашей стране существует не президентская, а президентско-парламентская система. Действительно, хотя в России функционирует сильный президент, присутствует двойная легитимность российского правительства, подконтрольного и президенту, и частично парламенту. Российская избирательная система сочетает элементы пропорционального и мажоритарного представительства, что создает условия для независимого от партий парламентского поведения депутатов Думы. В околопарламентских кругах идет дискурс о возможности назначения председателем правительства представителя парламентского большинства. Но, тем не менее, парламентские выборы и последние опросы населения показывают постепенное снижение явки населения, абсентеизм и политическое безучастие к деятельности Государственной Думы.

Во многом пассивность россиян в политике объясняется послевыборными разочарованиями, но главным образом общим недоверием к политикам, политическим институтам, в том числе и к самому институту выборов. В разделе приводятся данные о том, что многие россияне считают, что проведение выборов бессмысленно и бесполезно, так как выборные лидеры все равно не обладают реальной властью и потому ничего не решают. По данным Научно-исследовательского центра при Институте молодежи, 53% опрошенных заявили, что «от их личного участия в выборах изменение ситуации в стране не зависит», а 18% убеждены, что «выборы будут нечестными, результаты все равно подтасуют».¹

Политическая культура современного российского общества может быть отнесена и к категории так называемых «фрагментированных» культур, для которых характерны отсутствие прочного общественного согласия о путях дальнейшего развития общества, отчужденность массы населения от власти и заметные различия в политических ориентациях возрастных когорт или поколений. Для российского самосознания лишь патерналистский фактор остается общераспространенным и взаимообуславливающим. Особое отношение граждан к государству, к конкретным носителям государственной власти превалирует в общественном сознании россиян, определяет логику их голосования. Данный феномен отмечали ещё

¹ Баталов Э Советская политическая культура (к исследованию распадающейся парадигмы)//ОНС 1995 №3 с 32

Н. Бердяев, Н. Трубецкой, И. Киреевский. В их понимании подданничество обусловлено евразийской историей России, ее православным миропониманием, полиэтническим культурным составом и другими историко-культурными факторами.

Историческая традиция, укорененные стереотипы и сейчас определяют повышенные ожидания народа к роли государства в общественной жизни. Большинство россиян считает, что вектор движения общества определяется именно властями и без них успешное развитие страны вряд ли возможно. Более половины граждан придерживается «патерналистских» взглядов на роль государства, а еще около трети – разделяет идеи «социал-демократического» государственного регулирования¹.

Важной идейно-ценностной чертой российского общества является восприимчивость фигуры носителя высшей власти в стране, который в российской традиции является сакральной особой. Отношение россиян к Первому лицу в корне отличается от американской и западноевропейской традиции. В частности при оценке деятельности государственных лидеров в различные периоды отечественной истории, наибольшие симпатии у россиян вызывают годы правления авторитарных правителей Петра I, И. Сталина, Ю. Андропова. Российское общественное сознание благосклонно воспринимает авторитарность как предпочтительный стиль лидерства, что определяет противоречивое отношение российского общества к президенту и парламенту как к институтам власти в политическом пространстве.

В идеале одним из средств мобилизации населения для осуществления гражданского самоуправления могли бы стать политические партии. Одни призваны играть роль посредника между массами и властью, принимая на себя властные полномочия народа и формулируя интересы населения.

В частности, отметим, что касается реализации приоритетов взаимодействия электората и властей в нашей стране. В соответствии с принципами демократического порядка государственные органы консультируются с группами интересов для поисков тех или иных решений – как законодательного, так и административного характера. Такие консультации могут быть случайными (круглые столы, совещания, встречи с министрами) и институционализированными (создание специальных организаций при центральных ад-

¹ Политическая культура населения Российской Федерации. Информационно-аналитический бюллетень: Социология власти. №4. 2002. М.: РЛГС. С. 55-58.

министративных органах, объединяющих преимущественно чиновников, экспертов и представителей заинтересованных кругов). Этот канал влияния является, пожалуй, наиболее распространенным для функционирования корпоративной модели. Он позволяет корпорациям вполне легально (в отличие от «нецивилизованных» способов, например, коррупции) бороться за свои интересы.

В России наиболее типичными примерами такого рода взаимодействий могут служить Комитет при Президенте Российской Федерации по защите экономических интересов, Государственный комитет по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, существующий при Правительстве РФ. Однако практика консультирования носит ограниченный характер. Зачастую инициатива в этом процессе исходит от самих предпринимателей и, как правило, является реакцией на тот или иной законопроект, ущемляющий интересы группы давления. А государственные учреждения обращаются за помощью к бизнес-структурам не с целью ознакомления и учета их мнения, а как к экспертам — для получения специальной информации. Таким образом, власть не воспринимает корпорации как полноправного участника в процессе принятия решений.

Общепринятая система сдержек и противовесов, стандартов разделения властей, присущих демократическому правлению, практически не функционирует в нашей стране.

Множество моделей парламентаризма апробировано конституционно-правовым опытом человечества: монистическая, дуалистическая (министерская), консенсуальная и др. Наша парламентская культура находится не на зрелом этапе развития, в то время как наши основные конкуренты обладают развитой парламентской культурой, которая насчитывает десятилетия и даже века, где парламентские партии дорожат доверием избирателей и потому не примут закон, не считаясь с мнением общества. В России наблюдается тенденция, связанная с падением роли институтов представительной демократии и публичной политики. В данный момент выстраивается некая новая культура, названия которой еще нет, но условно можно обозначить технологической. Россия - огромная многонациональная, многоконфессиональная страна. Чтобы ею править, нужна сильная центральная власть. Президентское правление в наибольшей степени соответствует нашим условиям. Но при этом должен быть авторитетный и сильный парламент, правительство не "техническое", а ответственное за все свои действия как перед президентом, так и перед парламентом. Надо менять парламентский регламент и практику.

Следует отметить, что при общей характеристике политической культуры современной России как авторитарно-подданической, российский парламент демонстрирует черты развитой демократической культуры, в которой отражается все своеобразие переходного реформаторского периода. Опыт многих парламентов неоценим и в деле укрепления нравственных основ государственной службы, воспитания служащих не только как высококвалифицированных правоведов и технологов законотворческого процесса, но и людей, для которых государственная служба не только профессия, но и призвание.

В третьей главе - «Формирование парламентской культуры на региональном уровне (На примере республики Адыгея)» анализируется история парламентаризма в республике Адыгее, характеризуется правовая и политическая культура современных представительных органов в этой республике.

Российская Федерация является уникальным государством, которое по многим признакам не имеет в мире аналогов. Уже с XIX в. россиянами уже были десятки совершенно разных народов, в том числе кабардинцы и балкарцы, чеченцы и ингуши, народы Дагестана и осетины, адыгейцы и татары и т. д. Российская Федерация является государственным образованием, которое объединяет не штаты, кантоны, земли, а в основном суверенные, автохтонные народы, а не полиэтнические мигранты. У этих суверенных республик есть своя неповторимая и богатейшая история, в том числе история государственности. Народы этих государств в разные времена и эпохи играли большую роль в судьбе России, а сама Россия сыграла еще большую роль в их судьбе. Достаточно важными для темы исследования являются наблюдения по политическому развитию Республики Адыгея и ее политических институтов. На этом фоне наиболее актуальной становится проблема изучения парламентской культуры отдельных республик, в частности - Республики Адыгеи, ее технологий и методов. Данная территория - поистине модельный регион. Республика была создана в 1992 г. на основе повысившей свой статус Адыгейской АО в составе Краснодарского края, выход из которого был осуществлен по неконфликтной модели с санкции Федерального центра. В настоящее время политически - она равноправный субъект Российской Федерации, а территориально - анклав внутри названного выше края. Несмотря на близость к очагам кавказской нестабильности, Адыгея до настоящего времени остается в стороне от вооруженных конфликтов.

Впервые политического принципа межнационального паритета был применен на выборах Верховного совета Республики и закреплен затем в Конституции Адыгеи. Как конституционный принцип паритет действовал де - юре до осени 2000 г. и был отменен в результате изменений, внесенных Госсоветом в Основной Закон Республики для приведения его в соответствие с Конституцией России и федеральными законами. Но де-факто он продолжал действовать до конца марта 2001 г., пока сохранились полномочия Госсовета - Хасэ Республики Адыгеи прежнего созыва, избранного на паритетной основе. Реализованный в Адыгее «принцип паритета» ярко показывает, как отсутствие традиций развитой политической культуры в обществе сказывается на специфике функционирования регионального парламента, в работе которого допускаются серьезные нарушения основополагающих демократических принципов, таких как «реализация прав большинства при соблюдении прав меньшинства». Демонстрация парламентом республики Адыгея этнических предпочтений «титульной нации» отражается на осуществляемой им законодательной функции, существенно снижает его общественную легитимность.

Принципиально важен сюжет о знаменитом «адыгейском паритете». Существует дискуссионное мнение адыгейской этнократии о справедливости равного представления в законодательных органах власти адыгского и неадыгского населения, составляющего около 80%, то есть на паритетных началах. В главе анализируются радикальные мнения о необходимости ликвидации Адыгейской республики как экономически нерентабельной, но обладающей непомерно большим этнократическим бюрократическим аппаратом. Парламентская культура в регионе соответствует специфической гражданской политической культуре населения региона и самих депутатов, для которой характерны этатизм, патернализм и элементы этнократизма.

Законы в республике обеспечивают равноправное функционирование русского и адыгейского языков как государственных языков республики, запрещают ограничивать права граждан Адыгеи по причине незнания одного из государственных языков, а также навязывание человеку изучения того или иного языка помимо его воли, соблюдая при этом суверенитет Республики, создающий «ауру» обитания народов в новых социокультурных условиях и на этой основе реализацию этнополитических потребностей социетальных общностей, «титульных»

пародов и др.¹ Однако между федеральной и республиканской конституциями существует ряд противоречий относительно функционирования органов государственной власти Адыгеи.

Как показала Т.М. Полякова в публикациях в Бюллетене сети этнологического мониторинга, парламентарии Адыгеи не спешили пересматривать законодательство, указывая на необходимость учитывать местные традиции. В частности, это нормы, касающиеся функционирования государственных языков - адыгейского и русского, местного самоуправления, а также принципа паритетного формирования на «основе примерно равного представительства адыгов и русских». Согласно Закону РА «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Адыгея "О местном самоуправлении" от 27 ноября 2000 г. Местное самоуправление в Республике в 2001 г. по-прежнему осуществлялось на уровне сельского поселения, сельского (поселкового) округа, микрорайона города республиканского значения. Институт главы администрации города (района) по-прежнему относился не к местному самоуправлению, а к государственной власти на местах.

Принят ряд конституционных законов, обеспечивающих принцип верховенства Конституции. Действовавшая норма ст. 64 Конституции Республики Адыгея в редакции 1995 г. предлагала механизм реализации принципа паритетного представительства адыгов и русских в высшем представительном и законодательном органе власти Адыгеи - Государственном Совете - Хасэ РА, вопреки требованиям Конституции РФ и федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ". Еще один закон «О поправке в подпункт "в" ст. 7 8 Конституции Республики Адыгея» утверждает право президента РА выступать участником международных и внешнеэкономических связей, а не международных отношений, хотя это, как известно, - прерогатива президента РФ,

Прделана значительная работа по приведению Конституции и избирательного законодательства республики в соответствие с российским в преддверии выборов президента Адыгеи. В частности, устранен ценз оседлости для кандидата в президенты РА, снижен возраст - с тридцати пяти до тридцати лет (ст.76). Что касается нормы о необходимости президенту владеть двумя государственными языками - адыгейским и русским, ее решено не применять в течение десяти лет. Устранены законодательные противоречия и барьеры, не позволявшие

¹ См : Хуагоп Р. Д, Полякова Т. М Конституция Республики Адыгея и проблемы реализации принципов правового демократического государства В кн : Становление государственности Адыгеи. Т 2. Адыг. гос. университет - Майкоп , 2001

президенту баллотироваться на третий срок, в том числе внесена соответствующая поправка в ст. 76 Конституции Республики Адыгея, одним из положений которой ранее запрещалось одному и тому же лицу занимать должность президента Адыгеи более двух сроков подряд. Общественные объединения республики, кроме Союза славян Адыгеи, не заявляли явным образом о своих позициях по вопросам федеративной реформы. За десять лет существования Союза его представители неоднократно заявляли о необходимости приведения законодательства Адыгеи в соответствие с российским. Одна из проблем, которая не решена в 2001 г., это требование референдума за возврат Адыгеи в состав Краснодарского края. Кроме того, представители этой общественной организации выступают за изменение кадровой и экономической политики, обеспечивающей равные права и возможности людям всех национальностей, ужесточение контроля использования бюджетных средств; ответственность депутатов парламента перед избирателями, чиновников за последствия их решений и действий и т.п.

Остро стоит проблема преобразования двухпалатного парламента Адыгеи вновь в однопалатный. Идут острые дискуссии с участием парламентариев относительно очередных выборов в 2006 г. согласно новому Федеральному закону об участии партий в парламентских выборах в Республике.

В заключении диссертации делаются выводы и рекомендации. И в частности, анализ отечественной парламентской культуры свидетельствует о необходимости приведения существующих парламентских регламентов и практики в соответствие с мировыми стандартами. Во всем мире существует парламентский контроль над правительством, являющийся одной из основ демократического устройства государства. Демократические процессы везде регулируются законами, ограничениями, связанными с требованиями обеспечения равных прав и свобод для всех граждан без относительно национальности, конфессиональности и т.п. Творческое, с учетом российской специфики, использование накопленного опыта государственной службы в странах с высокой внешней парламентской культурой и прочными технологическими традициями парламентаризма может быть весьма полезно для нашей страны. Развитие парламентской культуры будет осуществляться в процессе развития правовых основ и совершенствования законодательной базы парламентской государственной службы, внедрения апробированных технологий управления персоналом и профессионального развития кадрового потенциала аппарата; укрепления духовно-нравственных основ парламентаризма.

*Публикации по теме диссертационного исследования:
Брошюры*

1. Представительные органы власти и парламентская культура Республики Адыгея. - Майкоп: изд-во МГТУ, 2004. 6,0 п.л. (в соавторстве, личный вклад 3,0 п.л.).

Статьи

2. Парламентская культура: история и современность // Ученые записки ДЮИ: Ростов н/Д, 2004. - Т. 23. 1,6 п.л.

3. Парламентская культура гражданского общества в условиях реформирования (на примере Республики Адыгея) // Научная мысль Кавказа- Приложение. 2003. №7. 0,3 п.л.

4. Влияние общеполитического процесса российского общества на формирование парламентской культуры // Материалы IV всерос. науч.-практ. конф. «Наука - XXI веку». - Майкоп: Изд-во МГТИ, 2003. 0,6 п.л.

5. Роль парламентской культуры в формировании правового государства // Материалы третьей регион, науч.-практ. конф. «Наука - XXI веку». - Майкоп: Изд-во МГТИ, 2002. 0,1 п.л.

6. Парламентская культура: проблемы формирования и развития (на примере РА) // Материалы науч. конф. «Наука-2002». — Майкоп: Изд-во АГУ, 2002. 0,4 п.л.

Леоненкова Надежда Павловна

**ФОРМИРОВАНИЕ ПАРЛАМЕНТСКОЙ КУЛЬТУРЫ
В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ В УСЛОВИЯХ
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

Автореферат

ИД № 01222 от 14.03.2000

ПД № 10-10008 от 8.11.2000

Подписано в печать 27.05.2004 г. Формат бумаги 60х84¹/₁₆.

Бумага ксероксная. Печать офисная. Гарнитура Тайме.

Усл. печ. л. 1,375. Заказ № 505. Тираж 100 экз

Издательство МГТУ

385000, г. Майкоп, ул. Первомайская, 191

#12785