

Боков В.В.,
магистр 2 курса,
направление «Юрист в государственном аппарате (ИПиНБ)»
Российская академия народного хозяйства и Государственной службы при
Президенте Российской Федерации
Россия, г. Москва
Научный руководитель: Чепунов Олег Иванович

ПОНЯТИЕ И СУЩНОСТЬ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Аннотация: В статье анализируется понятие и сущность парламентаризма, как института государственного устройства.

Ключевые слова: парламент, институт парламентаризма, государственное устройство, система разделения властей.

Annotation: The article analyses the concept and essence of parliamentarism as an institution of state structure.

Key words: parliament, institute of parliamentarism, state structure, system of separation of powers.

Парламентаризм - многоаспектное явление и институт, который исследуется многими науками, такими как политология, история, экономика, право и многими другими. Каждая наука исследует понятие парламентаризм с различных позиций и все эти исследования взаимосвязаны, что характеризует и показывает сложную структуру данного института. Парламентаризм - явление достаточно распространенное и особенности его функционирования в каждом государстве, связаны с политической системой, формой правления, системой государственного устройства, что в совокупности достаточно активно влияет на его повсеместное развитие. Немаловажным фактором, является его теоретические исследования, как за рубежом, так и в Российской Федерации.

О роли парламентаризма в системе государственного устройства Российской Федерации Ю.П. Куликова пишет следующее: «развитие парламентаризма в России, а также процесс становления в субъектах процесс достаточно сложный и многогранный. Он выходит очень далеко за предел правовых проблем и охватывает социальные, экономические и политические сферы. На сегодняшний день интерес многих ученых в области права и политических деятелей, а также практиков по данным вопросам очень значительно возрос. У многих ученых, политиков свое понимание, и видение проблемы, из которых они делают выводы и заключения, отражают широкий спектр мнений по данным вопросам».¹ Цитата достаточно четко иллюстрирует актуальность вопроса развития исследования парламентаризма в теории многих наук, и его развития в практике государственного строительства как на федеральном, так и на региональном уровнях государства.

Парламент и парламентаризм стали новой реальностью российской государственности, условием взаимодействия с обществом, частью мирового парламентаризма и межпарламентского сотрудничества в анализируемой сфере. Советский опыт законотворчества и функционирования представительного органа государства, имел как положительные, так и отрицательные стороны. Советский «парламентаризм» был элементом системы государственного устройства и несмотря на идеологическую основу, монопольную власть коммунистической партии, имел положительные стороны. В качестве положительного аспекта функционирования советского парламентаризма можно назвать единую систему парламентского и народного контроля, который сочетал в себе работу депутатов и общественного контроля. Подобная форма позволяла осуществлять контроль выполнения поставленных задач реализации плановой экономики, нарушений дисциплины в отраслях экономики. Контроль советов народных депутатов и общественный контроль, носил гласный и открытый характер, который сопровождал работу органов контроля в контексте

¹ Куликова Ю.П. Институт парламентаризма в концепте конституционного права //Государственный советник. - 2013. - № 1. - С.47.

деятельности советского парламентаризма в духе коллективного обсуждения и регулярной отчетности созданных органов с целью контроля.

Институт парламентаризма для Российской Федерации и законодательная ветвь власти не являются ведущими (формальный приоритет законодательной власти признан и обоснован в теории, но не в законодательстве), так как государственная власть в Российской Федерации согласно ст.10 Конституции Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Принцип разделения властей, механизм сдержек и противовесов, положенные в основу формирования государственной власти в Российской Федерации, определили равенство ветвей власти, в том числе и равный статус законодательной ветви власти среди исполнительной и судебной ветвей власти. Данный факт несколько не умаляет значение законодательной ветви власти, институтов парламента и парламентаризма в системе государственного устройства Российской Федерации, ибо парламент является важным условием реализации как внутренних, так и внешних функций государства.

Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации. Федеральное Собрание состоит из двух палат - Совета Федерации и Государственной Думы. Конституцией Российской Федерации регламентированы общие правовые основы статуса парламента Российской Федерации и его полномочия. Нормы основного закона государства не содержат положения, которые бы в полном объеме раскрывали содержание парламентаризма, в Конституции определен лишь только статус парламента и его взаимодействие с органами исполнительной и судебной власти.

Актуальность исследования института парламентаризма, прежде всего, связана с пониманием дефиниции «парламентаризм», которое достаточно многовариантно, в силу его исследования многими науками в контексте предмета каждой науки и особенностей самого института парламентаризма. Не

вдаваясь в детальный анализ теоретических исследований ученых, кратко осветим мнения ученых о понятии «парламентаризм» в ряде наук, прежде чем осветить содержание данного понятия в конституционном праве. С точки зрения политологического подхода, понятие «парламентаризм» может быть определено как: «исходная функция парламентского учреждения как народного представительства, созданного для выполнения воли народа (в качестве высшей представительной власти) и контроля за исполнительной властью».¹ В экономической теории под парламентаризмом (от франц. parler - говорить) понимают - систему правления, характеризующуюся четким распределением законодательной и исполнительной функций при формальном верховенстве представительного законодательного органа - парламента по отношению к другим государственным органам.² Представленные определения раскрывают содержание парламентаризма с точки зрения политологии и экономики. Междисциплинарный подход к рассматриваемому явлению, институту, необходимый аспект его изучения, ибо односторонний подход и только с точки зрения конституционного, парламентского права, раскрывает только лишь его правовую сторону. Парламентаризм затрагивает экономическую, политическую, социальную сферу в силу взаимодействия парламента и реализации им внутренней политики государства в части законодательного регулирования названных сфер, которые прямо влияют как на общество, так и на государство в целом. Парламентаризм, по своему назначению не может быть представлен как нечто автономное, существующее само по себе явление, как в практике его развития в обществе и государстве, так и в теоретическом исследовании и обосновании своего взаимодействия с экономикой, политологией, социологией.

Основа института парламентаризма - законодательный, представительный орган государства, нормативные положения о его формировании посредством выборов, законотворческая деятельность, полномочия, взаимодействие с иными

¹ Обухов С.П. Российский парламентаризм между признанием и отторжением. Проблема массового восприятия (1989 - 2005 гг.). М.: ИПЦ «Маска», 2005. - С.14.

² Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. «Современный экономический словарь. - М.: ИНФРА-М, 2011. - С.315.

ветвями власти, руководителем государства формируют названный институт в целях его практической реализации в системе государственного устройства.

Институт парламентаризма всецело предъявляет государству и обществу, требование о необходимости построения демократического общества в государстве, на основании и во исполнение верховенства права и закона. Парламент и парламентаризм - две взаимозависимые и взаимодействующие категории, но не равнозначные. Понятие парламентаризм происходит от понятия «парламент», что показывает его взаимосвязь с родовым понятием, но понятие «парламентаризм» шире, чем родовое понятие «парламент. Представительный орган государства - парламент - высший законодательный орган государства, субъект правоотношений связанных с реализацией законодательной функции государства. С.А.Авакьян считает представительным органом: «наименование коллегиальных органов государственной власти или местного самоуправления, состоящих из депутатов (представителей), избираемых населением. Назначение представительного органа - выразить (представлять) интересы населения, принимать в этих целях соответственно законы государства или субъекта федерации, решения местного самоуправления, бюджет территории, формировать иные органы государства, местного самоуправления или участвовать в формировании, выполнять функции контроля за выполнением законов и других актов, за состоянием дел на данной территории и определенными сторонами деятельности других органов.¹

Понятие «парламентаризм», как производное от понятия «парламент» подразумевает наличие системы государственного устройства, характеризующейся четким распределением законодательной и исполнительной функций при формальном верховенстве представительного законодательного органа – парламента по отношению к другим государственным органам. При парламентаризме правительство формируется парламентом и ответственно перед ним.¹ Парламентаризм как юридическое понятие, связанное с понятием

¹ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С.А. Авакьян - М.: Юстицинформ, 2015. - С.541.

¹ Борисов А.Б. Большой юридический словарь. - М.: Книжный мир, 2010. - С.507.

«парламент», по своей природе выработано доктриной конституционного права. Именно конституционное право и исследования ученых о роли парламента в системе государства и государственной власти сформировали правовую основу для исследования данного понятия. Понятие «парламентаризм» является дискуссионным в теории конституционного и парламентского права, что показывает плюрализм мнений ученых во взглядах по анализируемому вопросу и достаточно обширную динамику исследований данного понятия, в том числе посредством метода сравнительного правоведения.

В.В. Маклаков полагает, что «парламентаризм-синоним парламентского правления, при котором существует определенный способ организации и функционирования этого правления в соответствии с теоретическим местом и действительной ролью парламента, рассматриваемого в качестве места, где происходит обмен мнениями, диалог и столкновения между национальным представительством и правительством и между правительственным большинством и оппозицией».² Парламентаризм, в западном образце системы государственного устройства, по утверждению автора способ организации правления, приоритетным источником реализации которого выступает парламент. Мнение В.В. Маклакова о сущности парламентаризма в свете применения метода сравнительного правоведения, конечную цель его существования видит во взаимоотношении парламента как представительного органа с исполнительной ветвью власти, исключая, либо возможно подразумевая и взаимодействие с судебной властью.

М.В. Баглай полагает, что парламентаризм – государственный строй, основанный на верховенстве парламента в системе органов государства.¹ В свою очередь, И.М. Степанов понимает под парламентаризмом «особую систему организации государственной власти, структурно и функционально основанную на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной

² Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. М.Инфортропик-Медиа.2012. - С.571

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М.: Норма, 2015. -С.490.

справедливости и правопорядка».² По мнению С.А. Авакьяна, основными признаками парламентаризма являются представительство, постоянная оплачиваемая работа депутатов, их определенный социальный статус, а также определенный круг дел представительного учреждения (принятие законов, установление налоговой системы и утверждение бюджета государства, влияние на внутреннюю и внешнюю политику, формирование ряда государственных органов, выполнение задач парламентского контроля), его определенные формы, методы и стиль работы.³ Т.Я. Хабриева рассматривает парламентаризм как систему управления в государстве, предполагающую выборы общегосударственного представительства (парламента), его верховную (например, в федерациях) и ведущую роль в системе органов государства, выполнение законодательных, кадровых и контрольных функций, применение парламентских форм и методов деятельности на основе состязательности и сотрудничества членов парламента, представляющих различные слои общества. Такое определение отражает главное в парламентаризме, хотя, безусловно, государственная практика поливариантна».¹

Мнения ученых, представленные выше, показывают достаточно глубокое исследование правовой природы парламентаризма, в тоже время, плюрализм представленных мнений показывает различные признаки, которые исследованы учеными и раскрывают сущность парламентаризма, основу которого составляет наличие института парламента, который выступает системообразующим для остальных признаков, взаимосвязанных и взаимозависимых с ним. С.А. Титов, анализируя признаки парламентаризма, пишет: «главным и основным признаком парламентаризма является наличие в системе организации государственной власти общегосударственного представительного органа - парламента, главные функции которого заключаются в осуществлении законодательной власти, в

² Парламентское право России / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. - С.5.

³ Авакьян С.А. Федеральное Собрание парламент России / С.А. Авакьян. - М.: Российский Юридический Издательский Дом, 2009. - С.27 .

¹ Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - М.: Издание Государственной Думы, 2013. - С.15-16.

участии в формировании исполнительной власти - правительства, в контроле за его деятельностью (парламентском контроле), а также в осуществлении других полномочий, вытекающих из его конституционно-правового статуса».²

Несомненно, что наличие парламента в государстве формирует предпосылки для возникновения и развития института парламентаризма, хотя, по утверждению Т.Я. Хабриевой все зависит от поливариантности практики государственного строительства. Парламентаризм, как правовое понятие и институт, затрагивает не только наличие самого факта существования представительного органа, но и те полномочия, которые возложены на него основным законом государства.

Исходя из представленных мнений ученых, институт парламентаризма может быть охарактеризован через систему элементов правоотношений, связанных с реализацией элементов анализируемого института:

1. парламент - основной субъект правоотношений парламентаризма;
2. система и (или) способ организации государственной власти - объект правоотношений;
3. содержание правоотношений по реализации в обществе и государстве института парламентаризма выражается в полномочиях парламента.

Парламентаризм подразумевает широкую и значимую роль парламента как представительного органа в системе государственного устройства, но эта роль не может быть безгранична. Она, прежде всего, ограничена правовыми нормами регламентирующими систему сдержек и противовесов. Придание парламенту первостепенной роли в системе разделения властей (как это виделось многим мыслителям и философам), неизбежно приводит нас к мысли о некоей узурпации власти парламентом, особенно вследствие наличия парламентского большинства, которое может активно продвигать политику законодательного регулирования вопреки интересам государства и общества, лоббирования интересов определенных экономических кругов, корпораций, политических сил,

² Титов С.А. Понятие парламентаризма в России //Труды Института государства и права Российской академии наук. - 2014. - № 4. - С.23.

что ведет к невозможности конструктивного диалога с иными политическими партиями представленными в парламенте. Следствием описанной ситуации может стать нарушение демократических основ государства, которые выступают важным условием функционирования демократического государства, где система разделения властей, институты демократии, права и свободы человека - приоритет и условие функционирования, развития демократического государства.

Сущность системы разделения властей предопределяет сам смысл функционирования системы, когда власть одной ветви может быть ограничена посредством законодательно регламентированных мер. В правовой системе России, данные меры также регламентированы Конституцией Российской Федерации. Полномочия Федерального Собрания Российской Федерации достаточно обширны и их реализация - условие развития института парламентаризма, ибо наличие парламента презюмирует осуществление законодательной власти и поддержание в динамике механизма сдержек и противовесов. Нормы основного закона государства позволяют осветить некоторые из условий характеризующих полномочия парламента и посредством их показать реализацию института парламентаризма как части системы государственного управления и ветви власти. Государственная Дума обладает следующими полномочиями: получение Президентом РФ согласия Государственной Думы на назначение Председателя Правительства; право Государственной Думы выразить недоверие Правительству РФ; право Президента распустить Государственную Думу при выражении второго вотума недоверия Правительству или при однократном отказе в доверии; представление ежегодных отчетов Правительства парламенту. Перечень полномочий не обширен, но показывает значительную роль Государственной думы в реализации механизма сдержек и противовесов и в тоже время влияние иных ветвей власти и президента на принимаемые парламентом решения. В системе функционирования механизма сдержек и противовесов и реализации парламентаризма, парламентскому контролю отведена немаловажная роль.

Ежегодно, процесс парламентаризма в Российской Федерации проходит определенные этапы по своему развитию, расширению его законодательных и практических воплощений, которые показывают динамику его распространения в рамках всего государства. Принятие Федерального закона от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» преследовало ряд целей, а также регламентирование полномочий парламента Российской Федерации по его осуществлению. Федеральное собрание осуществляло полномочия по парламентскому контролю после трагических событий в г. Беслан, но законодательное регулирование данной процедуры, целей, принципов, форм, полномочий парламентариев, отсутствовало. Парламентский контроль – элемент в системе института парламентаризма. Приоритетная цель парламентского контроля – обеспечение процесса соблюдения и укрепления законности в соблюдении должностными лицами и органами власти основного закона государства и федерального законодательства, защита прав и свобод человека и гражданина. Контрольные полномочия парламент реализует в предусмотренных законом 18 формах. Реализация форм контроля предусмотренных законом преследует достижение заявленных целей, анализ выявленных нарушений и проблем при осуществлении федеральными органами исполнительной власти полномочий, совершенствование системы государственного управления по результатам примененных форм контроля. Контроль исполнения федеральными органами исполнительной власти принятых законодательных актов, является, по сути, продолжением его приоритетной законодательной функции, которая достаточна обширна. Но, все же приходится констатировать факты воспрепятствования органов исполнительной власти формам парламентского контроля, особенно, когда эти формы проводятся в форме парламентских расследований и парламентских слушаний.

Актуальность дискуссии о юридическом содержании понятия «парламентаризм» необходимо дополнить критическим мнением о формировании данного института в его завершенном варианте. Профессор М.В. Баглай указывает: «Существование парламента в той или иной стране это еще

не установление парламентаризма. Не является государством парламентаризма и современная Россия, этот термин иногда употребляют здесь просто для характеристики всего, что связано с парламентом, т. е. без точного научного смысла».¹ Цитата профессора заслуживает внимания и достаточно точно раскрывает цель парламентаризма: наличие парламента-не гарантия формирования в одночасье института парламентаризма. При характеристике такого явления как парламентаризм, в рамках его развития в Российской Федерации, приоритетным является не вопрос его формирования в конечном, завершённом варианте, а содержательная, «качественная» сторона данного вопроса. Каждая категория и институт права достаточно динамичны в силу динамичного развития права под влиянием социально-экономических, политических факторов. Институт парламентаризма является динамичным в части своего развития и формирования, и этот процесс характеризуется постоянством развития, так как остановка его развития, по сути, характеризует остановку развития парламента в системе государственного устройства.

С момента начала формирования российского парламента в государстве, принято достаточно большое количество правовых актов, сформирован законодательный (представительный) орган, система представительных органов в субъектах федерации, муниципальных образованиях, определены законодательные условия создания и деятельности политических партий и этот процесс находится в постоянном движении. Нами было упомянуто, что новый этап в развитии парламентаризма наступил после законодательного регулирования парламентского контроля и его форм. Парламентаризм и его элементы находятся в постоянном движении, связанном с введением, изменением, прекращением функционирования элементов парламентаризма. Праймериз, наряду с парламентским контролем стали новацией в процессе развития парламентаризма. В настоящее время этот процесс проводится только

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. для вузов / М. В. Баглай. - М.: Норма, 2015. - С.511.

одной из политических партий и законодательного регулирования он не получил, но все же это новый шаг в реализации парламентаризма.

Институту парламентаризма предстоит дальнейшее развитие, ибо этот процесс не может иметь финального этапа, так как развитие парламентаризма находится в постоянном движении и взаимодействии с исполнительной, судебной ветвью власти. Процесс построения парламентаризма, реализации функций парламентаризма, должны опираться именно на цели представительства граждан Российской Федерации, исключение лоббирования преступных интересов корпоративных структур, повышение профессионального уровня российских парламентариев. Сказанное нами, это лишь малая часть поля деятельности парламентариев и расширение сфер парламентаризма в Российской Федерации. Пренебрежение интересами многонационального народа как носителя власти в контексте работы парламента и развития парламентаризма, несет в себе критическое отношение граждан к парламенту (и подобные мнения звучат постоянно), а также рост правового нигилизма.

Дальнейшего теоретического исследования, анализа, осмысления, сравнительного исследования требует сам институт парламентаризма, возможности его развития в субъектах федерации, опыт осуществления парламентских полномочий во взаимодействии с органами исполнительной власти, правоохранительными органами, общественными объединениями, общественностью и гражданами. Анализ опыта функционирования института парламентаризма в зарубежных государствах, его правовое регулирование - важное условие его исследования с точки зрения теоретических и практических позиций применения положительно функционирующих элементов. Применение зарубежного опыта должно быть теоретически обоснованно, так как слепое применение зарубежного опыта уже не раз показывало отрицательные последствия, поэтому должны быть учтены реальные условия и возможности внедрения элементов западного парламентаризма в Российской Федерации.

Список использованных источников:

1. Авакьян С.А. Федеральное Собрание парламент России / С.А. Авакьян. - М.: Российский Юридический Издательский Дом, 2009. - 432 с.
2. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь / С. А. Авакьян - М.: Юстицинформ, 2015. - 640 с.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации / М. В. Баглай. - М.: Норма, 2015. - 784 с.
4. Борисов А.Б. Большой юридический словарь. - М.: Книжный мир, 2010. - 848 с.
5. Куликова Ю.П. Институт парламентаризма в концепте конституционного права // Государственный советник. - 2013. - № 1. - С.46-51.
6. Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран. Общая часть. - М.: Инфортропик-Медиа, 2012. - 865 с.
7. Обухов С.П. Российский парламентаризм между признанием и отторжением. Проблема массового восприятия (1989 - 2005 гг.). - М.: ИПЦ «Маска», 2005. - 581 с.
8. Парламентское право России: монография / А.И. Абрамова, В.А. Витушкин, Н.А. Власенко и др.; под ред. Т.Я. Хабриевой; Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. - М.: Издание Государственной Думы, 2013. - 400 с.
9. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. - М.: ИНФРА-М, 2011. - 512 с.
10. Степанов И.М. Парламентское право России / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. - 392 с.
11. Титов С.А. Понятие парламентаризма в России //Труды Института государства и права Российской академии наук. - 2014. - № 4. - С.15 – 24.