

Л.В. Королёва

Некоторые критерии эффективности российского парламентаризма на современном этапе

В статье предпринята попытка проанализировать эффективность работы Государственной думы как единственного избираемого органа власти в Российской Федерации. Делается обзор деятельности Думы шести созывов (1993–2016 гг.) и рассматриваются особенности электоральных выборов в Государственную думу седьмого созыва. Автор заостряет внимание на проблемах российского парламентаризма, а в связи с этим и демократизации всего общества.

Ключевые слова: парламентаризм; парламент; электоральный цикл; Государственная дума РФ; законодательная и представительная власти; критерии эффективности законодательной власти.

Тема парламентаризма в России не исчезает с течением времени. Вот и сегодня в столетнюю годовщину двух русских революций она по-прежнему актуальна. В апреле 1906 г. Государственная дума впервые начала свою работу, а потом вплоть до февраля 1917 года пыталась отстоять своё право на существование. И в наши дни российскому парламенту приходится постоянно доказывать свою значимость. Именно поэтому хотелось бы обозначить некоторые критерии эффективности российского парламентаризма на современном этапе.

Как известно, эффективность деятельности есть главный критерий оценки власти на начальном этапе демократического развития. Однако сами критерии эффективности не определены. Тем не менее к ним, на наш взгляд, можно отнести: реальную обособленность законодательной власти от других ветвей, её легитимность и легальность, законотворчество депутатов Государственной думы и членов Совета Федерации, отвечающее запросам населения, контроль парламентариев за исполнительной властью и контроль за самими народными избранниками, ответственную деятельность депутатов по выполнению наказов избирателей и многое другое. Но прежде расставим акценты в цепочке «парламент» – «парламентаризм».

Часто под парламентаризмом понимают теорию и практику функционирования парламента. Также можно встретить и расширенное толкование парламентаризма, его отождествление с представительной демократией в целом, способностью представительного органа государственной власти свободно обсуждать и принимать политические решения в форме законов. Можно соглашаться или оспаривать эти суждения, однако бесспорно одно: не бывает

демократии без парламентаризма, а парламентаризм не существует без парламента. Таким образом, правомерно говорить о парламентаризме в том случае, если помимо парламента существует такая система управления обществом, в которой, по меньшей мере, имеется: а) четкое распределение законодательных и исполнительных функций; б) доминирующее (привилегированное) положение представительного (законодательного) органа — парламента по отношению к другим органам государственной власти. При этом нельзя не отметить тот факт, что в политологической и правовой литературе понятие «парламентаризм» понимается неоднозначно в силу его дуалистической политико-правовой природы и содержания.

В парламентском праве парламентаризм рассматривается как особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка [2: с. 6]. В Большом энциклопедическом словаре говорится, что: «парламентаризм — это система политической организации государства, при которой четко разграничены функции законодательной и исполнительной властей при привилегированном положении парламента» [3: с. 469]. Из изложенного видно, что при определении парламентаризма используются различные характеристики: система управления обществом; форма представительной демократии; демократический механизм реализации интересов определенных групп населения и другие [2: с. 83–94]. Данное понятие отображает, с одной стороны, положение парламента в механизме разделения властей, а с другой — принципы его функционирования и устройства.

Парламентаризм не может существовать без парламента, отвечающего определенным характеристикам, т. е. когда парламент наделен законодательными полномочиями, полномочиями избрания правительства, контролем за его деятельностью и деятельностью нижестоящих органов исполнительной власти, их отставки, а также отставки президента. В то же время парламент может существовать без важнейших элементов парламентаризма, которые могут быть утрачены. К числу этих элементов относятся, прежде всего, разделение властей, представительность и законность [2: с. 4–5]. Таким образом, парламент — высшее представительное и законодательное учреждение, избираемое на основе всеобщего и тайного голосования в условиях многопартийности.

Исходя из вышесказанного, попытаемся проанализировать деятельность современного российского парламента в лице его нижней палаты и проведем краткий анализ работы Государственной думы всех созывов начиная с 1993 года.

I Госдума 1993 г. носила переходный характер по причине двухлетнего срока существования. Принятие Думой Меморандума о согласии и документов об амнистии позволили преодолеть противоборство различных политических сил после октября 1993 г. Дума приняла Гражданский кодекс РФ. Была завершена разработка Уголовного кодекса РФ, Арбитражного процессуального, Водного, Земельного и ряда других кодексов Российской Федерации.

II Госдума 1995 г. была (после I Съезда народных депутатов РСФСР) самым оппозиционным парламентом по отношению к исполнительной власти. В целом наблюдалось усиление влияния Думы по ряду позиций: на законодательный процесс, на формирование многопартийной системы. По сравнению с I Госдумой во II Госдуму прошли представители всего четырех партийных блоков (раньше их было восемь) — КПРФ, ЛДПР, «Яблоко», «Наш дом — Россия».

III Госдума 1999 г. стала переломной. Крупные законопроекты, разработанные депутатским корпусом, не принимались. Вопреки протестам оппозиции были одобрены, в частности, пенсионная реформа и реформа электроэнергетики. Было положено начало коммерческому лоббизму, который прикрывался интересами государства и положен конец всестороннему рассмотрению бюджета в парламенте.

IV Госдума 2003 г. отличалась от предыдущих тем, что впервые на выборах одна политическая партия — «Единая Россия» получила квалифицированное большинство голосов, что давало ей право действовать в одностороннем порядке, в том числе вносить изменения в Конституцию РФ. Изменилось соотношение сил в Думе: простое (230 голосов), но и конституционное или квалифицированное большинство (300 голосов) сосредоточилось в руках одной политической партии. В результате прочие политические партии, даже представленные в парламенте, утратили влияние на принятие решений.

V Госдума 2007 г. приняла 27 федеральных конституционных законов, что в 1,5 раза больше, чем успела сделать Государственная дума четвертого созыва. Социальная тематика стала одним из её приоритетов. Были приняты базовые Законы «Об основах охраны здоровья граждан», «Об обязательном медицинском страховании» и «Об обращении лекарственных средств». V Государственная дума поддержала инициативу президента России по реформированию Вооруженных Сил и органов внутренних дел, существенно возросло финансирование государственного оборонного заказа и технического перевооружения правоохранительных структур. V Государственная дума приняла базовые Федеральные Законы «О безопасности», «О полиции» (первоначально законопроект в 2010 г., а в последствие Федеральный Закон «О полиции», утверждённый Государственной думой 28 января 2011 г.), «О Следственном комитете Российской Федерации» и другие [7]. Изменилась избирательная система: принят закон о семипроцентном барьере для выборов в Государственную думу РФ, отменены выборы глав регионов, осуществлён переход на новую смешанную систему региональных выборов. Кроме того, из избирательных бюллетеней исчезла графа «против всех кандидатов», отменённая в июне 2006 г., но использованная правоприменительной практикой только на выборах в Государственную думу V созыва. Наконец, впервые на федеральных выборах не устанавливался минимальный порог явки избирателей.

VI Госдума 2011 г. установила антирекорд, так как в выборах приняли участие всего семь партий, а других официально зарегистрированных и, соответственно, имеющих право участвовать в парламентских выборах партий в стране больше не было. Партия власти получила большинство мандатов, но уже не конституционное. После выборов прошли массовые акции протеста

против фальсификации итогов голосования. В избирательное и партийное законодательство были внесены поправки, смягчающие требования к партиям и их участию в выборах, частично восстановлена система всенародных выборов глав регионов. Вместе с тем была ужесточена ответственность за проведение несанкционированных митингов и шествий. Поправки к закону о некоммерческих организациях резко осложнили работу НКО, особенно получавших гранты из-за рубежа. Палата приняла всего лишь 15 % законопроектов, некоторые из них носят эпатажный, одиозный характер.

Таким образом, Государственная дума за шесть созывов, прежде всего, осуществляла законодательную функцию. Так, в ней ежегодно проводится не менее 70–75 пленарных заседаний, 58 заседаний Совета Думы и до 90 парламентских слушаний. Правовым управлением в год осуществляется экспертиза до 1700 законопроектов и 2650 постановлений, заявлений и запросов. Вместе с тем стоит обратить внимание на то, что эффективность законотворчества парламентариев общество оценивает невысоко. О каком авторитете депутатов и специалистов парламента, о реальной цене принятых законов можно говорить, если 72 % граждан убеждены в том, что социальный блок законов остается на бумаге [4]. Количество россиян, считающих, что стране необходима Госдума, за шесть лет снизилось с 48 % до 39 %. Вместе с тем 91 % респондентов мало информированы: 51 % имеют смутное представление о деятельности Госдумы, 40 % — ничего не знают. Более половины россиян (56 %) дали отрицательную оценку работе нынешних депутатов [4].

Опрос «Левада-центра», проведённый 15–18 ноября 2013 г., показал: 43 % россиян считают, что жизнь страны может регулироваться одними указами президента, т. е. парламент вообще не нужен. Говоря о депутатах нижней палаты, избиратели чаще всего испытывают негативные эмоции. Их считают образованными профессионалами, но нечестными, своекорыстными и оторванными от народа [1].

Как видно из социологических опросов, массовое сознание воспринимает парламентариев, особенно депутатского корпуса Государственной думы РФ, в качестве бесполезной и обременительной государственной надстройки, являющейся лишь дополнительным источником социально-политической напряжённости в обществе. Налицо проблема легитимности российского парламента. Такое отношение граждан к высшему представительному и законодательному органу власти обусловлено несколькими факторами. Во-первых, у значительной части населения представления о практической пользе системы разделения властей и принципа сдержек и противовесов до сих пор не укоренились. Во-вторых, гипертрофия президентской власти в современной России не позволяет воспринимать Государственную думу и Совет Федерации как более или менее самостоятельных игроков на политической сцене. Нельзя не сказать и об общем негативном настрое наших граждан в связи с обострившимися экономическими и международными проблемами [6: с. 74–75].

Тем не менее 18 сентября 2016 года состоялись очередные выборы в Государственную думу РФ VII созыва, которые проходили уже по новому избирательному закону и в другой обстановке, т. е. в свете реформы избирательной системы, внесённой в нижнюю палату Президентом РФ в 2013 г. В связи с этим, можно ли говорить о каких-то принципиальных изменениях в наступившем электоральном цикле?

Следует отметить, что Госдума VII созыва впервые с 2003 г. избиралась по смешанной системе. Если ранее депутаты выбирались по пропорциональной системе, то теперь граждане смогли выбрать и депутатов-одномандатников по мажоритарному принципу. Это означает, что 225 депутатов из 450 были избраны по партийным спискам, остальные — по 225 избирательным округам. К тому же состоявшиеся выборы призваны ответить на новые политические запросы общества. Прежде всего — запрос на представительство молодых политиков в депутатском составе Госдумы VII созыва. Далее — запрос на представительство интересов малого и среднего бизнеса в нижней палате парламента. Третий тренд связан с общественным запросом на новых и перспективных политиков. Таким образом, граждане всё-таки хотят видеть в будущих народных избранниках профессиональных политиков, которые чувствуют новые тенденции и готовы отвечать на современные запросы общества.

Кроме того, в результате реформы избирательной системы главной политической технологией выборов 2016 г. стало применение четырьмя партиями методики предварительного голосования — так называемые праймериз. «Единая Россия» впервые провела даже общефедеральные открытые праймериз, на которых проголосовало почти 10 % от общего числа избирателей в стране. Данная технология позволяет политическим партиям начинать избирательную кампанию раньше, а значит, раньше выявить сторонников и противников, раньше оценить свои промахи и неудачи.

Достижением нового электорального цикла стало также снижение использования властью административного ресурса. Прежде всего, речь идет о контроле над избирательными комиссиями, сформированными преимущественно из членов «Единой России», контроле над бюджетными организациями, прежде всего над учебными заведениями, больницами и администрациями, над руководителями муниципальных образований, которые являются звеньями региональной вертикали власти, а также депутатами. Еще одна новая тенденция — рост рейтинга так называемых малых партий из числа тех, кто может выдвигать кандидатов в Госдуму без сбора подписей, например, «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость». В частности, в прошлом электоральном цикле 2004–2012 гг., где депутаты выдвигались только по партийным спискам, принять участие в распределении мандатов могли исключительно партии, присутствующие в парламенте.

Следует сказать и о том, что к выборам были допущены многие партии с «левым» уклоном, среди которых: «Коммунисты России», «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость», «Родина» [8]. Кроме того, важные

инициативы, предложенные Д.А. Медведевым сразу же после проведения парламентских выборов 2011 г. по реформированию избирательной и партийной систем, стали осуществляться уже в ходе избирательной кампании 2016 года.

Но итоговая явка избирателей на парламентских выборах 2016 года, зафиксированная ЦИК РФ, составила всего 47,88 %, т. е. 52 млн 700 тыс. 922 избирателя, а явка избирателей на выборах в прошлую Госдуму 2011 г. была 60,21 %! «Единая Россия» получила в Госдуме VII созыва 343 мандата, (140 по общефедеральному списку и 203 по одномандатным округам), что дает ей право принимать конституционные законы без кооперации с другими фракциями [8]. А в Государственной думе VI созыва «партия власти» конституционного большинства не имела (238 мандатов).

Значительное снижение (больше 12 %) явки избирателей на парламентских выборах 2016 г., по нашему мнению, опять-таки связано с недоверием граждан к законодательной власти, да и перенос выборов с декабря на сентябрь 2016 года сыграл отрицательную роль, поскольку затронул сезон летних отпусков большинства населения страны. Следовательно, проблема легитимности законодательной власти по-прежнему не разрешена.

Проблема легитимности Государственной думы связана и с качественным составом депутатского корпуса. Качество законотворчества во многом зависит не только от представленности в парламенте политических партий с разными программными положениями, но также от особенностей и личностных черт парламентариев. В составе Государственной думы мы можем увидеть, например, звёзд шоу-бизнеса, известных спортсменов. Политические партии заинтересованы включать в партийные списки узнаваемых людей, а не профессионалов в области юриспруденции, экономики, политологии. Ко всему прочему, в стране практически отсутствуют площадки, необходимые для гражданского участия. Население не доверяет политическим и общественным институтам и, как уже было отмечено, игнорирует выборы.

Актуальность изучения депутатского корпуса проявляется ещё и в том, что в последнее время российская партийная система претерпевает значительные изменения. На смену множеству партий пришла одна сильная партия власти, что явно не прибавляет оптимизма в обществе. Кроме того, срок полномочий депутатов продлен до пяти лет. В таких условиях плюрализм в Государственной думе зависит не только от идеологических различий, но также от особенностей и личностных черт парламентариев.

Всё это приводит к нарушению демократического принципа народного представительства в российском парламенте. Правда, те изменения, которые были проведены в ходе выборов 2016 г. и о которых мы говорили выше, возможно и начнут постепенно менять социальный состав нижней палаты Федерального собрания РФ, будут способствовать росту авторитета её депутатов.

Ещё одним препятствием для эффективной работы парламента становится ограничение его контрольной функции по отношению к исполнительной и судебной власти. По Конституции РФ контрольные полномочия депутатов

сводятся к надзору за Правительством РФ, в связи с чем Государственная дума РФ наделена правом решать вопрос о доверии ему, назначению Председателя Правительства РФ, Председателя Центрального банка России [5: ст. 103, п. 1], назначению на должность судей высших федеральных судов, Генерального прокурора [5: ст. 102, п. 1]. Особо в деятельности депутатов выделяется отрешение Президента РФ от должности. В этом процессе задействованы обе палаты Федерального собрания (правда, в свете последних изменений Конституции, инициирование импичмента президента крайне трудно реализовать на практике, если не сказать, что невозможно). Одним из важнейших инструментов парламентского контроля за исполнительной ветвью власти является утверждение федерального бюджета и заслушивание отчета правительства о его исполнении на заседании Государственной думы. Механизм парламентского контроля в финансовой сфере включает деятельность Счетной палаты, создаваемой совместно Государственной думой и Советом Федерации. В сфере внешней политики палаты Федерального собрания рассматривают и принимают законы о ратификации международных договоров Российской Федерации [5: ст. 102, п. 1].

С 2009 года Правительство РФ стало ежегодно отчитываться перед Госдумой о реализации антикризисных мер в связи с ухудшением экономической ситуации в стране на фоне мирового экономического кризиса. Обязанность правительства отчитываться перед нижней палатой парламента о результатах своей деятельности закреплена ст. 103 и 114 Конституции РФ, но до 2009 г. на практике это никогда не осуществлялось. По инициативе Президента РФ Д.А. Медведева такая практика была введена поправкой к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. (вступила в силу 31 декабря того же года). Помимо этого в апреле 2015 г. Государственной думой был принят закон, который обязал Правительство РФ и Центральный банк РФ ежеквартально отчитываться перед ней [9]. Также произошли изменения в регламенте этого законодательного органа, предписывающие направлять на рассмотрение в Общественную палату все законопроекты, касающиеся гражданских свобод на федеральном и региональном уровне, расширены контрольные функции депутатов местного самоуправления. Расширение контроля депутатского корпуса на муниципальном уровне нашло свое воплощение в том, что преступившего закон мэра теперь могут отстранить от должности две трети депутатов муниципального представительного органа.

Наметившиеся положительные перемены проходят во исполнение Конституции РФ и принятого законодательства, но они недостаточны. По-прежнему отсутствует контроль за деятельностью парламента со стороны населения, например, нет отчётности депутатов перед своим электоратом, тем более что она не предусмотрена законом. Контроля нет даже на этапе избирательной кампании, поэтому выборы 2016 г. отличались резким сокращением возможностей независимого электорального контроля как со стороны партий и кандидатов, так и со стороны общественности.

Итак, главными проблемами развития института парламентаризма в современной России являются: его нелегитимность, выражающаяся в недоверии общества парламенту, слабое правовое оформление конституционной ответственности правительства перед парламентом, которая в действующей Конституции имеет по преимуществу формальный характер, ограниченная законодательная функция нижней палаты, что делает невозможным превращение её в уравновешивающую Президента РФ и Правительство РФ ветвь власти, качественный состав самого депутатского корпуса. Все усилия и меры модернизировать парламент не приводят пока, на наш взгляд, к его реальной демократической трансформации. Поэтому без преодоления указанных проблем развитие полноценного парламентаризма у нас в стране немыслимо, поскольку без реального разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную невозможно говорить о демократии и парламентаризме, ибо над всем превалирует лишь одна — исполнительная власть, а вернее — исполнительно-распорядительная.

Без реальной подконтрольности Правительства РФ Государственной думе РФ она превращается в его придаток и малодейственную силу. Без контроля со стороны гражданского общества нижняя палата Федерального собрания РФ становится неуправляемой и бесполезной для населения, потому что не выражает его интересы и не разделяет его ценности. К тому же российский парламентаризм до сих пор не сложился как система представительства интересов широких социальных групп граждан, ибо большая часть общества деполитизирована, а выборы фактически превратились в формальный процесс легитимизации власти.

Литература

1. Аргументы и факты. 2013. № 49; 2014. № 1–3. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.AIF.RU>
2. Булаков О.Н. Парламентское право России: курс лекций / под общ. ред. О.Н. Булакова. М.: «Юстицинформ», 2007.
3. Большой энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова М.: Советская энциклопедия, 2014. 1632 с.
4. Депутат Госдумы: образ идеальный или реальный. Пресс-выпуск № 2289 от 25.04.2013.
5. Конституция РФ. М.: Экмо-Пресс, 2016. 80 с.
6. Королёва Л.В. Применение «мягкой силы» в процессе демократического обновления современной России // «Мягкая сила» и современные социально-политические коммуникации: материалы выступлений участников межвузовского научно-практического семинара 29 ноября 2013 г. М.: АПКИППРО, 2014. 112 с.
7. Язев В. Государственной Думой пятого созыва приняты 27 федеральных конституционных законов, 1 581 федеральный закон, 275 — о ратификации международных соглашений [Электронный ресурс] // Информационное агентство «Би-порт». URL: <http://www.b-port.com/analytics/item/71747.html> (дата обращения: 22.01.2017).

8. Официальный сайт Государственной думы РФ. URL: <http://www.duma.gov.ru>. (дата обращения: 27.09.2016).

9. Принят закон о ежеквартальном отчете правительства и ЦБ РФ о реализации антикризисного плана // Информационное агентство Финмаркет. URL: <http://www.finmarket.ru/news/3990252> (дата обращения: 22.01.2017).

Literatura

1. Argumenty' i fakty'. 2013. № 49; 2014. № 1–3. [E'lektronny'j resurs]. URL: <http://www.AIF.RU>

2. *Bulakov O.N.* Parlamentskoe pravo Rossii: kurs lekcij / pod obshh. red. O.N. Bulakova. M.: «Yusticinform», 2007.

3. Bol'shoj e'nciklopedicheskij slovar' / pod red. A.M. Proxorova M.: Sovetskaya e'nciklopediya, 2014. 1632 s.

4. Deputat Gosdumy': obraz ideal'ny'j ili real'ny'j'. Press-vy'pusk № 2289 ot 25.04.2013.

5. Konstituciya RF. M.: E'kmo-Press, 2016. 80 s.

6. *Korolyova L.V.* Primenenie «myagkoj sily» v processe demokraticeskogo obnoveniya sovremennoj Rossii // «Myagkaya sila» i sovremenny'e social'no-politicheskie kommunikacii: materialy' vy'stuplenij uchastnikov mezhvuzovskogo nauchno-prakticheskogo seminaru 29 noyabrya 2013 g. M.: APKiPPRO, 2014. 112 s.

7. *Yazev V.* Gosudarstvennoj Dumoj pyatogo sozy'va prinyaty' 27 federal'ny'x konstitucionny'x zakonov, 1 581 federal'ny'j zakon, 275 — o ratifikacii mezhdunarodny'x soglashenij [E'lektronny'j resurs] // Informacionnoe agentstvo «Bi-port». URL: <http://www.b-port.com/analytics/item/71747.html> (data obrashheniya: 22.01.2017).

8. Oficial'ny'j sajт Gosudarstvennoj dumy' RF. URL: <http://www.duma.gov.ru>. (data obrashheniya: 27.09.2016).

9. Prinyat zakon o ezhekvartal'nom otchete pravitel'stva i CB RF o realizacii antikrizisnogo plana // Informacionnoe agentstvo Finmarket. URL: <http://www.finmarket.ru/news/3990252> (data obrashheniya: 22.01.2017).

L.V. Korolova

Some Criteria for the Effectiveness of Russian Parliamentarism at the Present Stage

The article makes an attempt to analyze the effectiveness of the work of the State Duma as the only elected authority in the Russian Federation. The review of the activity of the Duma of six convocations (1993–2016) is made and the features of electoral elections to the State Duma of the seventh convocation are considered. The author draws attention to the problems of Russian parliamentarism, and, in this regard, to the democratization of the entire society.

Keywords: parliamentarism; parliament; electoral cycle; State Duma of the Russian Federation; legislative and representative authorities; criteria for the effectiveness of the legislature.