

---

# ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

УДК 354  
ББК 66.3(0),123  
DOI 10.22394/1682-2358-2017-4-4-11

*A.A. Kovalev, Candidate of Sciences (Politics), Docent of the Public Administration Department, North-West Institute of Management, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

## PARLIAMENT AND SOCIETY: THE EXPERIENCE OF INTERACTION AND THE ROLE OF PARLIAMENTARISM IN THE FIELD OF NATIONAL SECURITY

The parliamentary system as a form of political system is considered. The topicality of the concept of the parliamentarism phenomenon that would include a clear understanding of the very essence of parliamentarism and its relationship with different state-legal categories in terms of the political system of Russia is highlighted. The very essence of the parliamentary system, as well as its role in the formation and influence on the system of state and national security is analyzed.

*Key words and word-combinations:* parliamentarism, the State Duma, the Federation Council, legislative and executive power, security, power.

*A.A. Ковалев, кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (email: senator23@yandex.ru)*

## ПАРЛАМЕНТ И ОБЩЕСТВО: ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ И РОЛЬ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СФЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

*Аннотация.* Рассматривается парламентаризм как форма политической системы. Актуализируется концепция явления парламентаризма, которая включает четкое понимание самой сути парламентаризма и его взаимоотношения с разными государственно-правовыми категориями в условиях политической системы России. Анализируется как сама сущность парламентаризма, так и его роль в формировании и влиянии на систему государственной и национальной безопасности.

*Ключевые слова и словосочетания:* парламентаризм, Государственная Дума, Совет Федерации, законодательная и исполнительная власть, безопасность, власть.

Социально-политический институт парламентаризма является действенным инструментом построения современно-

го гражданского российского общества. Трансформационные политические процессы в России XX в. следует рассматривать через призму двух важных аспектов: первый — формирование института парламентаризма; второй — параллельное формирование института президентства и совершенствование представительной власти.

Создание обеих институциональных форм было направлено на обеспечение и укрепление государственного строя. Однако и в начале XX в., и на его закате создание такого тандема власти и парламентаризма поставило само государство на порог краха, вызвав эскалацию в политическом и гражданско-социальном поле общества и приведя к ряду деструктивных исторических событий в виде Гражданской войны в начале века (1917–1922 гг.) и предпосылок подобной войны в его конце (гражданско-общественный и государственный кризис 1993 г.).

Важность осознания и понимания проблематики формирования политического механизма парламентаризма трудно переоценить. Благодаря своей публичной сущности, институт парламентаризма позволяет «срастить» в единый цельный механизм «государственный триумвират»: общество, законодательную и исполнительную ветви власти. Как точно заметил Ю. Красин, — «в открытом сопоставлении взглядов происходит «притирка» разных групп интересов, и в диалоге с государственной властью формируется гражданское сознание и гражданская позиция» [1, с. 14].

Сегодня выработан общий научный взгляд на парламентаризм как форму народовластия, основывающуюся на ценностных, национальных и традиционных устоях, принятых в обществе, с целью обеспечения участия каждого члена в решении важных государственных вопросов [2, с. 22]. Тем не менее до сих пор дискутируется вопрос относительно попытки более точного определения, в какой форме наиболее целесообразно и объективно трактовать такой сложный и многоаспектный политико-правовой феномен, как парламентаризм. Дискуссия ведется между определением парламентаризма как формы деятельности и взаимодействия представительных и прочих органов власти; как системы государственного устройства с главенствующей законодательной ролью парламента и обладанием им контролирующими функций над исполнительной властью, включающей в себя институты представительной власти; как системы правления с распределительной структуризированной формой разделения государственных функций на законодательную и исполнительную. При этом в последнем случае предполагается преобладание верховенства парламента по отношению к представительным и прочим государственным институтам и органам.

Вместе с тем следует учитывать, что исходя из принципа гласности каждый гражданин имеет возможность проверять результаты контрольной деятельности парламента. Именно соблюдение или несоблюдение этого права формирует мнение общества о целесообразности и эффективности функциональной деятельности парламента [3, с. 9–10]. На практике, однако, все не так прозрачно и логично, как в теории, ибо большая часть форм парламентского контроля (например, заслушивание отчетов правительства о результатах

деятельности, парламентские и депутатские запросы и др.) не подтверждает наличия властных полномочий парламентариев в отношении представителей исполнительной власти [4, с. 36–37].

Определение парламентаризма, несмотря на свою расширенную трактовку, чаще всего понимается как «инструмент развития демократии» хотя более корректным представляется понимание парламентаризма как выработки и принятия «высших политических решений» и возможности подготовки или реализации «высших технологий правления» [5, с. 158–160]. Таким образом, законодательный процесс можно понимать как форму порядка деятельности по созданию законов и как непосредственную деятельность, направленную на созидание [6, с. 53; 7, с. 512].

Выступая формой объединения социально-политического и культурно-правового поля в государстве, парламентаризм должен опираться на четко обозначенные конституционные нормы и принципы разделения власти, так как базисной основой института парламентаризма должна выступать парадигма верховенства права как механизм и инструмент эффективного обеспечения политических, гражданских, социально-экономических и прочих прав и свобод общества.

Фундаментом объективной и действенной политической системы современного государства является прежде всего политическая культура, основанная на политическом сознании, нормах, идеологии, традициях, отношениях и действиях. При исследовании функционирования российского варианта парламентаризма следует учитывать специфику историко-политических процессов, а также особенности национальной ментальности, сформированной этими процессами (например, желание общества видеть сильный тип государства, пусть даже в авторитарной форме).

Напомним, что попытки необъективного заигрывания с либеральными и демократическими вариантами направления исторического пути России всегда заканчивались, как правило, трагедиями. В российской истории опыт укрепления роли и функций парламента, к сожалению, не раз приводил к эскалации конфронтации парламента и существующей власти, переходящей в резкое недовольство народа по отношению к парламентаризму. Исторические уроки таких значимых для парламентаризма дат, как октябрь 1917-го и октябрь 1993-го, показали, как идеи парламентаризма проявили себя во всей своей слабости в условиях российской политической и гражданско-социальной специфики, поставив государство на порог гражданской войны.

Подчеркнем, что идея института парламентаризма, как правило, возникает в те периоды, когда ресурс существующей власти по различным причинам ослабевает, и на историческую сцену выходят не вполне состоявшиеся политические акторы, априори более слабые для создания равновесной политической конкуренции. Так случилось в 1916–1917 гг. при падении Российской империи, а также в 1991–1993 гг. при распаде Советского Союза. Сегодня, учитывая исторические уроки, желательно не допустить очередного «октября» в стране, сохранить политические и социальные устои России.

Следует осознавать, что и в современном обществе не бывает «идеальной» формы правления и управления. Простое копирование и навязывание где-то и кем-то апробированных форм политического и государственного регулирования не только не приводит к улучшению или разрядке ситуации, но часто становится причиной возникновения точки бифуркации, за которой следует социальный взрыв, приводящий к формированию парадигмы «свои — чужие» с дальнейшей эскалацией этого процесса. Нагнетание этого процесса расширяется в геометрической прогрессии с переходом в плоскость отношений, когда оппоненты превращаются не в противников, а во врагов, что не несет абсолютно ничего позитивного государственной, национальной и социальной безопасности страны.

В таком случае более разумным выходом из политического ступора представляется проект «плебисцитарной демократии» М. Вебера: «отчуждение государственной власти от общества, кризис доверия к политической элите выливаются в акт народного волеизъявления в пользу лидера, воспринимаемого в качестве национального символа и олицетворяющего упование на защиту порядка и безопасности, обуздание произвола бюрократической власти» [8, р. 155]. В этом также как раз просматривается специфика стремления российского народа к понимаю силы власти именно как власти силы, имеющей некоторые авторитарные особенности. Сюда же следует отнести и такую характерную российскую черту, как приоритетность общественных интересов над личностными. Это понятно и психологически, и социально, так как в сильном лидере государства общество видит четко обозначенного гаранта своей безопасности. Несмотря на кажущуюся полную определенность политико-правового статуса субъектов Федерации в Конституции РФ, тем не менее прецеденты изменений в организационно-выборных вопросах (внесение изменений в процедуры порядка избрания глав регионов, участие в выборах политических партий и др.), демонстрируют отнюдь не стабильную ситуацию в этой проблематике сегодня.

Формирование института парламентаризма в России связано с полемикой по поводу многопартийности или сужению формата партийной политической системы вплоть до монопартийности, или до уровня биполярной системы, с четким нормативно-правовым обозначением статусов правящей и оппозиционной партий. Вместе с тем значительная часть граждан такого мощного соседа России, как Китай, полагает, что даже при однопартийной системе разделение властей может обеспечить эффективность функционирования общественно-политической системы [9, с. 268]. Усложняет ситуацию множество нормативных правовых актов, призванных регламентировать процесс проведения выборов в органы представительной власти на высшем, региональном и местном уровнях.

Еще одной проблемой, не дающей полноценно и эффективно воплотить институт парламентаризма в политическую жизнь России, является несовершенство избирательного законодательства, всегда формировавшегося без надлежащего всестороннего обсуждения. Следовательно, уже изначально заложена концепция некоей «рамочности», ограниченности и ущербности в выборе, что

в конечном итоге влияет на объективность процессов и принятие политических и государственных решений, а также на негативную оценку гражданами этой деятельности. К примеру, остро стоит вопрос о возможности включать в региональную часть партийного списка заведомо непроходных беспартийных представителей разных социальных групп (известных людей, медийных личностей, близких электорату). Это действие носит сугубо символический характер, и проходными в результате выступают только десять кандидатов, но данный прием активно используется с целью демонстрации наличия широкой социальной базы конкретной партии [10, с. 14].

Базой формирования этого процесса стал результат «октябрьского противостояния» в 1993 г., когда в России сложился государственно-политический уклад, который можно назвать формой «управляемой демократии». Система сдерживания и противовесов деятельности и прав парламента исполнительной властью в России запустила механизм формирования практики активной политической борьбы в форме избирательной кампании по выборам депутатов в Государственную Думу РФ и местные представительные законодательные органы власти [11, с. 300–310].

Несоогласованность структуры, механизмов и инструментов взаимоотношений властного и законодательного крыла государственно-политической системы России отсутствие консолидации между различными социальными группами. В таком политическом тупике современные российские политические институты не только не выполняют своих прямых функций, но и стимулируют неэффективное государственное управление. Итогом подобной неконструктивной деятельности может стать рост политической и социальной напряженности с дальнейшей ее эскалацией и переходом (при умелом подыгрывании внешних сил) в поле появления опасностей и угроз национальной, социальной и государственной безопасности России.

Сложившуюся сегодня синтезированную форму авторитаризма (усиления роли президентского управления) и формальных демократических процедур (номинальное наличие и размытость функционала института парламентаризма) можно объяснить эскалацией острой потребности российского социума в безопасности, что является естественной реакцией на происходящие геополитические и социальные процессы в мировом масштабе, вызывающие необходимость проведения реформ в условиях социальной нестабильности.

Парламентаризм в современном понимании этого явления на политическом поле России обозначился лишь после принятия Декларации о государственном суверенитете РСФСР в 1990 г. и сопутствующего принятия ряда законодательных актов. Базовой основой парламентаризма в тот период стала форма представительства в лице Съезда народных депутатов. Неоднозначность, а нередко и деструктивность исторических событий в то время приводила к тому, что вплоть до 1993 г. основополагающий и системообразующий принцип разделения властей на практике не соблюдался. Только с принятием Конституции РФ в 1993 г. появилась более осязаемая правовая и политическая база для создания новой формы российской государственности и парламентаризма.

Специфика российской государственности, политики, национального менталитета и социума в целом настолько неоднозначна, что не дает возможности сформировать полноценное эффективное и самодостаточное гражданское общество, ведет к отсутствию активной гражданской позиции, и порождает абсолютизм идеи демократии как единственной панацеи социально-государственной архитектуры политического строя. Попытки же формирования демократического уклада, исторически чуждого российскому государственному строю и социальной ментальности, порождают бедность населения в гражданско-социальном и политическом плане, вызывая политические и социальные кризисы. Один из идеологов концепции «столкновения цивилизаций» в современном обществе С. Хантингтон писал по этому поводу: «Большинство бедных обществ останутся недемократическими до тех пор, пока будут оставаться бедными» [12, с. 338]. И вместе с тем «...постоянная неспособность обеспечить благосостояние, процветание, равенство, справедливость, внутренний порядок или внешнюю безопасность со временем может лишить легитимности даже демократическое правительство» [12, с. 312].

Следовательно, даже легитимное демократическое правительство, оказывается, не является формой правления и управления, способной гарантированно обеспечить запрашиваемые обществом требования, и прежде всего — безопасность. При попытке сломать самодержавные, тоталитарные или авторитарные механизмы и ценности, в российском обществе в силу его национальной исторической специфики формируется крушение чувства безопасности, что, в свою очередь, порождает замкнутый круг, состоящий из протестующей агрессивности и «бегства от свободы». После периода эскалации, как правило, происходит взрыв социального сознания с выплеском накопленного негатива в политическую и социально-гражданскую плоскость, что ставит под удар саморазрушение или разрушение извне всей системы национальной и государственной безопасности. Именно в эти периоды происходит эскалация межнациональных и межгрупповых социальных конфликтов с переходом из фазы противостояния или неприятия в фазу открытых столкновений в виде революции или вооруженного противоборства.

Следует осознавать, что эффективность функционирования национальной безопасности заключается не только в эффективном противодействии внешним угрозам, но и в формировании крепкой внутригосударственной стабильности. Каждая из существующих сфер жизнедеятельности нации (политика, экономика, культура, религия) является потенциальным источником дестабилизации нации как системы путем эскалации политических или общественно-гражданских противоречий между разными социальными группами внутри государства или в условиях межгосударственных конфликтов. Так как политическая сфера является синтезирующим звеном всех государственных и общественных процессов, то любые крайние формы противоречий разрушают политическую стабильность общества и функциональность государственных механизмов, тем самым оказывая дестабилизирующее влияние на национальную безопасность.

В настоящее время установилась мировая тенденция к ослаблению роли

парламентов при одновременном укреплении позиций правительств в системе государственных органов. Однако данная ситуация характерна для периодов социально-политических или экономических кризисов. Вместе с тем необходимо иметь в виду, что «право созывать и распускать законодательный орган — право, которым обладает исполнительная власть, — не дает исполнительной власти верховенства над законодательной, а является просто доверенным полномочием, данным ей в интересах безопасности народа в том случае, когда неопределенность и переменчивость человеческих дел не могут вынести постоянного установленного правила» [13, с. 89].

Понятия «парламент» и «парламентаризм» довольно часто считают тождественными как форму политико-правового института, представляющего собой единство законодательной и представительной власти в обществе. Однако, на наш взгляд, более предметной является позиция, согласно которой один лишь факт наличия законодательного органа не дает возможности утверждать о существовании парламентаризма как формы особого социального и политического института [14, с. 12–13]. И что основным базовым принципом формирования института парламентаризма и его основной сущностью выступает создание системы государственной и национальной безопасности, функциональной деятельностью которой является не только «создание эффективного механизма функционирования государственных органов, но и безопасность граждан от произвола и злоупотребления властью, обеспечении политических свобод» [15, с. 15].

Таким образом, назрела острая необходимость разработки четкой архитектуры выборной и законодательно-исполнительной систем, а также механизма критериев оценки эффективности органов, участвующих в законотворческой и исполнительной деятельности. При этом оценка должна даваться как на внутреннем уровне этих структурных образований, так и на внешнем объективном уровне путем формирования прозрачной, четкой, объективной и логичной системы выборности. Именно в этом случае парламентаризм может выступать и как высокоэффективный политический инструмент, как и актер.

Итак, институт парламентаризма являет собой результат организации социально-политической жизни, представляя интеграционную форму реализации принципа народного представительства и разделения властей путем законной формализации диалога общества и государства. Результативность этого диалога становится краеугольным камнем эффективной деятельности государства, так как происходит «обеспечение национальной безопасности — центральной, стратегически значимой для развития каждой страны задачей. Без ее решения всякая человеческая деятельность оказывается бесцельной. Низкий уровень безопасности оборачивается большими бедами: крушением государств, уничтожением народов, массовыми кровопролитиями, разрушением и гибелью материальных ценностей. Государства, общества, люди, не проявляющие должной заботы о своей безопасности, как правило, оказываются нежизнеспособными» [16].

#### Библиографический список

1. Красин Ю.А. Публичная сфера и публичная политика. Российские проблемы // Россия в условиях трансформаций: историко-политологический семинар: материалы. М., 2002. Вып. 25.

2. Горылев А.И. Становление парламентаризма в России: историко-теоретический аспект: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2000.
3. Савченко М.С. Парламентский контроль: понятие и назначение // Научный журнал КубГА. 2016. № 116.
4. Карасев А.Т., Гиздатов А.Р. Парламентский контроль в системе государственного контроля в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 9.
5. Бакушев В.В. Проблемы легитимации национальных и наднациональных политических решений в парламентах // Государственное и муниципальное управление: ученые записки / ЮРИУ РАНХиГС. 2014. № 4.
6. Кокотов А.Н. Федеральный законодательный процесс: понятие и структура // Правоведение. 2001. № 1.
7. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2013.
8. Weber M. Wirtschaft und gesellschaft. Tübingen, 1980.
9. Пенг Лу. Поддержка демократии среди поколения перехода Китая к рынку // Россия и Китай: молодежь XXI века. М., 2014. С. 268–272.
10. Трубицына Т.А., Кучин А.С. Избирательная система на выборах в Государственную Думу РФ // Право и проблемы функционирования современного государства: сборник материалов 12-й международной научно-практической конференции. Махачкала, 2015.
11. Щукин Д.В. Государственная Дума РФ созыва (1994–1995) в Новейшей истории отечественного парламентаризма (штрихи к политическому портрету) // Парламентаризм в России: история и современность: сборник научных статей. 2015. С. 300–310.
12. Хантингтон С. Третья волна. Демократизация в конце XX века. М., 2003.
13. Локк Дж. Избранные философские произведения: в 2 т. М., 1960. Т. 2.
14. Богатырев Е.Д. Конституционные основы парламентаризма в современной России // Власть. 2006. № 2.
15. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О.Н. Булакова. М., 2005.
16. Радиков И.В. Национальная безопасность как главный национальный проект России: типичные проблемы реализации // ПОЛИТЭКС. 2007. Т. 3, № 1.