

---

# ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

---

V.M. Dolgov, S.S. Rybakova  
**Parliamentarism and the Election  
Process in Contemporary Russia**

The modern content of parliamentarism and political opportunities of parliaments as democratic institutions are analyzed. The election process is characterized as a means to form deputy composition of parliament. Features of correlation between the parliament and the election process in contemporary Russia are assessed.

*Key words and word-combinations:* parliamentarism, parliament, election process, election system.

Анализируется современное содержание парламентаризма и политических возможностей парламентов как демократических институтов. Избирательный процесс характеризуется как средство формирования депутатского состава парламента. Оцениваются особенности взаимосвязи между парламентом и избирательным процессом в современной России.

*Ключевые слова и словосочетания:* парламентаризм, парламент, избирательный процесс, избирательная система.

УДК 354  
ББК 66.3(0),123

*В.М. Долгов, С.С. Рыбакова*

## ПАРЛАМЕНТАРИЗМ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В преддверии очередных выборов в Государственную Думу России актуальным является обращение к политической практике парламентаризма в нашей стране. Политическая необходимость парламентской системы для Российской Федерации не подлежит сомнению, так же как и факт ее реального существования и функционирования. Парламентаризм для современной России представляется одной из тех базовых ценностей, которые, по оценке А.В. Понеделкова, вырабатываются обществом исторически [1, с. 8]. За почти четверть века своего развития парламентская система России по сути превратилась в один из традиционных политических институтов, ставших привычными для общественного восприятия российского населения. Смысл анализа российской парламентской системы состоит в уяснении проблем, влияющих на ее эффективность, на характер реализации концепции парламентаризма в современных российских условиях.

Явление парламентаризма возникло в человеческой истории естественным образом, предопределенное стремлением людей к коллективному обсуждению жизненно важных проблем и принятию коллективных решений. В европейских странах оно с нарастающей активностью проявляло себя в условиях господства абсолютной власти монархов. Несправедливость подобной власти становилась все более очевидной для общества, и возникали разнообразные политические идеи о разделении государственной власти, а в связи с этим — и об изменении государственного устройства в пользу парламентской республики. Идеи парламентаризма возникли как противопоставление абсолютизму. Важным основанием парламентаризма всегда выступало формирование гражданского общества с его консолидацией социальных и политических интересов, в процессе которой зарождалось представительство интересов, нуждавшееся в парламентских формах и механизмах выражения таких интересов. Исторически закономерной является и общая потребность в подробно разработанном законодательстве, обеспечивающем регулирование общественных отношений, эффективное управление государством и взаимодействие между ним и обществом. В этом смысле парламент представляет собой идеальную форму организации, при которой законы разрабатываются с учетом интересов максимально возможного количества разных групп населения и разных политических сил.

Как показывает история человеческого общества, парламентаризм — одно из самых сложных и ответственных явлений политики, сложных потому, что вырастает лишь на базе сложившихся ранее многих политических институтов (демократия, конституция, избирательная система, партии, традиция выборности власти и др.), а ответственных потому, что ко многому обязывает тех, кто использует его как принцип государственного устройства и технологию управления. В настоящее время понятия «парламентаризма», «парламента», «парламентских партий» находятся в широком общественном обороте, привычны для политиков, журналистов, избирателей. Однако истинный смысл парламентаризма не так прост, как представляется обыденному сознанию современного человека. Любая форма парламента — это результат сформировавшегося парламентаризма в той или иной стране, это принципиальное достижение политической системы, основанной на нем.

Во-первых, явление парламентаризма имеет цивилизационный характер, возникает на определенном уровне общественного развития. Парламентаризм в качестве самостоятельного фактора общественного прогресса формируется под воздействием совокупности исторически развивающихся духовных состояний и политических институтов. Принципиальное место среди них занимают социальные потребности и мировоззренческие ценности, конституции и выборы, политические партии и структуры представительной власти (парламенты). Появление и развитие всех составляющих такой совокупности обусловлено особенностями цивилизационного развития конкретного народа или государства. Наиболее расположенными к парламентаризму оказались страны, относящиеся к западной цивилизации.

Во-вторых, существует определенная историческая последовательность воз-

никновения и развития общественных оснований парламентаризма. Условно в этом процессе можно выделить четыре уровня. На первом уровне происходит формирование социальных групп населения, способных выразить свои интересы и потребности в демократических ценностях равноправия, гражданских свобод, законности, народовластия. Обычно такой группой выступает буржуазия и близкие ей социальные слои. На втором уровне разрабатываются и распространяются политические теории, под воздействием которых формируется соответствующее общественное сознание. Такими теориями чаще всего выступают разнообразные концепции демократии и идеология либерализма. Данный уровень определяется нами как мировоззренческий. Третий уровень представляет собой процесс возникновения и активного участия в политике общественных институтов, выражающих интересы общества в свете определенных ценностей и политических идей. Прежде всего это политические партии, конституции, выборы как способ формирования власти, представительные структуры власти — парламенты. Этот уровень можно назвать институциональным. Четвертый уровень характеризуется становлением традиций, приверженности большей части общества ценностям, институтам и самому процессу парламентаризма. Речь идет об укорененности общественной традиции, в которой закрепляются и проявляются все принципы и элементы парламентаризма от осознания гражданских интересов до принятия и реализации решений органами государственной власти, созданными народом в результате избирательного процесса. Все это базируется на таком уровне политической культуры, при котором становится безусловным правилом, обязательной нормой ответственное отношение к своим гражданским обязанностям и со стороны избирателей, общества, и со стороны депутатов, чиновников, осуществляющих власть.

В-третьих, понятие парламентаризма тесно связано с характером общественных отношений и может быть определено как политическое состояние общества, при котором утвердились и господствуют традиции демократии, выборности всех уровней представительной власти, решающей роли парламента в управлении государством и системного контроля гражданского общества над структурами власти. На такой идейно-политической основе строится политическая система парламентского типа, как незыблемый фундамент всех общественных отношений. При парламентаризме невозможна ликвидация представительных органов власти или превращение их в безвластный институт. Парламентаризм, с одной стороны, требует активного развития всех политических оснований своего существования, с другой стороны, гарантирует и стимулирует его. Такова диалектическая связь между парламентаризмом и предшествующими ему политическими институтами.

В-четвертых, непосредственным носителем парламентаризма является народ с определенной политической культурой, а прямым выразителем его сущности — парламент в качестве института представительной власти. При этом традиция парламентаризма в обществе распространяется естественным образом на представительные органы власти всех уровней: государственные, региональные, местные. Тем самым обеспечивается не только единство общества, но и единство представляющей его власти.

В условиях современного общества при наличии огромной мировой политической практики становится очевидным, что парламентские институты эффективны лишь при соблюдении определенных условий. Конечно, необходимы развитая экономика, господство демократической политической культуры, активное гражданское общество, правовое государство. Но наряду со всем этим требуется постоянное подтверждение самими парламентами таких качественных характеристик, как устойчивость организационных структур на всех уровнях, открытость процесса формирования состава депутатов путем выборов, системность в реализации функциональных полномочий, прежде всего в представлении интересов населения. Постоянное подтверждение своей верности ценностям и принципам парламентаризма особенно требуется молодым парламентским системам, существующим на протяжении двух-трех десятилетий. Среди них, конечно, и парламент Российской Федерации.

Оценивая эффективность деятельности современных парламентов, следует правильно понимать их реальные возможности, которые не только далеки от идеальных представлений о демократии, но во многом уступают политическому потенциалу парламентов 50—70-х годов XX в. Нельзя не согласиться с мнением Дж.Д и Я. Дербишайров, что «конечно, законодательные собрания играют главную роль в процессе законотворчества, но теперь они главным образом узаконивают политику, навязанную им исполнительной властью, а не самостоятельно проявляют законодательную инициативу» [2, с. 63].

Хотя данная оценка наиболее справедлива в отношении стран с вековой парламентской практикой — государств западной демократии, нельзя не видеть, что в целом роль парламента как политического института меняется. Это можно объяснить тем, что все стратегические законы, обеспечивающие развитие общества по либерально-рыночному пути, в одних странах разработаны и приняты, в других — просто повторяются, а законодательство тактического, регулирующего характера действительно разрабатывается в структурах исполнительной власти, управляющей всеми сферами жизни людей. Происходит усиление роли правительств в политическом процессе, в управлении государствами. Ушли в прошлое массовые народные движения XIX—XX вв., которые подпитывали политический авторитет и мощь парламентов. Под воздействием социально-экономических преобразований изменились общественные настроения, на первый план вышли потребительские интересы, отодвинув политические, идеологические, классовые мотивы общественного участия большинства населения. Изменилась и роль политических партий, которые теперь не ведут за собой социальные группы, а идут вслед за их интересами, чтобы получить больше голосов на выборах. Партии уже не формируют общественно-политические настроения и позиции, а только регистрируют и отражают их в своих предвыборных платформах. В связи с этим все партийное влияние концентрируется на создании имиджа руководителей, который затем используется партийной верхушкой в ходе избирательных кампаний и парламентских дебатов.

Таковы реалии современного общества, в которые вписана и Россия. Базовые законы, определяющие характер государства и общества, положение личности, российским парламентом приняты, и теперь в его законотворчестве преобладают частные вопросы, которые действительно относятся к сфере кон-

кретной управленческой деятельности органов исполнительной власти. Массовых организованных движений в стране просто нет, а в партиях господствуют руководящие центры, которые мобилизуют рядовых членов лишь в периоды избирательных кампаний. И в Государственной Думе, и в Совете Федерации рассматриваются и принимаются законопроекты, поступающие главным образом от Правительства РФ, Президента РФ, администраций субъектов РФ. Исполнительная власть определяет законотворчество парламента, а депутаты лишь утверждают представленные документы.

Конечно, данная характеристика дает упрощенное, слишком схематичное представление о функционировании российского парламента. Но то, что на практике его положение в политической системе далеко от теоретической модели и не во всем соответствует конституционным установлениям, — несомненный факт. Депутаты испытывают постоянное управленческое воздействие со стороны руководства своей партии, членов Правительства и Администрации Президента, лоббистов от бизнеса, журналистов, теневых групп влияния. Воздействие избирателей тоже присутствует, но лишь в конце этого ряда. По закону депутаты не подотчетны избравшим их гражданам, а политическая этика сегодня «не в моде». Однако главное состоит в том, что депутаты сознают: их избрание лишь в малой степени обеспечено их личной популярностью в обществе, а в основном гарантировано вписанностью в правящую группу, близостью к влиятельным политикам, должностным лицам, крупным бизнесменам. Ясно, что качество парламента определяется составом депутатов, а он формируется ходом избирательного процесса. Я.А. Пляйс подчеркивает, что «...состав парламента напрямую связан с сутью той избирательной системы, посредством которой он формируется. А от состава в немалой степени зависят и результаты его деятельности» [3, с. 49].

Избирательный процесс в Российской Федерации прошел сложные этапы. Выборы в Государственную Думу РФ 1993 г. проходили в отсутствие избирательного законодательства, на основе Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 г. и нескольких специальных указов Президента РФ, принятых в октябре 1993 г. В этих документах предусматривалось формирование Государственной Думы на основе смешанной мажоритарно-пропорциональной системы. Самостоятельными избирательными объединениями могли быть только политические партии и движения, а все другие общественные объединения могли участвовать в выборах только в составе избирательных блоков. Состав депутатов I Государственной Думы оказался слишком «левым», что не устраивало Президента РФ Б.Н. Ельцина и его правительство, поскольку их стратегической целью являлось проведение в стране радикальных либеральных реформ.

Вскоре после начала работы I Государственной Думы были приняты федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (1994 г.) и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которые предоставили право участвовать в выборах практически любым общественным объединениям. На такой расширительной общественной основе были проведены выборы во II Государственную Думу. И не случайно, что в первых думских

выборах участвовали 13 партий, а во вторых — 43. Это количество избирательных объединений оказалось самым большим за всю историю думских выборов Российской Федерации.

19 сентября 1997 г. принимается Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который ограничил понятие избирательных объединений исключительно организациями политического характера. Однако в законе не оговаривалась обязательность ведения практической политической деятельности такими организациями, что, по мнению З.М. Зотовой, открывало возможность вхождения в избирательный процесс многочисленным объединениям самого разного толка, в том числе не имеющим отношения к политическому представительству народа [4, с. 9]. Данный Закон отменял порог явки на выборах, что, с одной стороны, обеспечивало свободу волеизъявления избирателей [5, с. 13], но, с другой стороны, расширяло возможности для различных манипуляций голосами избирателей, махинаций при их подсчете. Явка избирателей на III выборах в Государственную Думу (1999 г.) оказалась на 3,4 млн человек меньше, чем на выборах 1995 г.

Избирательный процесс на протяжении 1990-х годов нес на себе не только отпечаток переходного развития России и формирования новой политической системы, но и откровенные искажения демократии, фундаментальной причиной чего, по мнению Я.А. Пляйса, являлся созданный тогда «криминальный капитализм» [3, с. 45]. Действительно, формирование демократической избирательной системы оказалось в глубоком противоречии с теневыми, часто бандитскими способами раздела государственной собственности, сфер экономического и административного влияния. И демократия проигрывала. Избирательный процесс накапливал негативные черты, многие из которых становились традиционными, оказывая решающее воздействие на формирование состава депутатов российского парламента. Влияние избирателей на него превращалось в формальность, а сам парламентаризм все в большей степени становился ширмой для плутократии.

Политическая обстановка вокруг парламентских и других выборов в России стала меняться лишь с приходом к руководству страной В.В. Путина [6, с. 41]. Общество осознавало, что демократическое развитие страны подошло к критической черте. Возникло и усиливалось противодействие негативным тенденциям в избирательном процессе. Инициативами Президента В.В. Путина вносились изменения и поправки в действующие законы, принимались новые, в частности о политических партиях, принимались управленческие решения по введению избирательного процесса в русло законности и демократических правил. С начала 2000-х годов избирательный процесс стал очищаться от криминальных и олигархических влияний, более активную роль в нем стали играть политические партии, нормальные избирательные технологии. Более объективными становились результаты выборов. Начиная с IV Государственной Думы (2003—2007 гг.) стабилизировалась внутрипартийная структура российского парламента. Она сохраняется до настоящего времени, в общем отражая идейно-политические позиции активного населения, поддерживая его электоральную активность.

Вместе с тем негативные явления российского избирательного процесса до конца не преодолены. Некоторые из них перетекали в наше время из 1990-х годов, но имеются и вновь возникшие в сфере использования теневых избирательных технологий или административного ресурса исполнительных органов власти. Массовые искажения избирательного законодательства, нарушения норм и правил выборов во многих регионах страны сопровождали избирательные кампании 2007 и 2011 гг. Вслед за этим проходили судебные разбирательства, анализ учеными и жесткая критика журналистов. В некоторых элементах качество выборов повышалось, но общее их состояние все еще не удовлетворяет общество.

Конечно, нарушения и недостатки сопровождают избирательный процесс практически во всех странах, поскольку качество выборов определяется не только избирательным законом, но и характером его реализации. Р. Таагепера и М.С. Шугарт пишут на основе обобщения избирательной практики многих западных стран: «Даже если официально провозглашены вполне удовлетворительные правила выборов, следуют им не всегда. Имеется множество путей искажения электоральных норм, в частности: введение ограничений на выдвижение кандидатов и предвыборную агитацию; создание препятствий, затрудняющих участие людей в выборах; нарушение тайны голосования и фальсификация результатов... Помимо явного мошенничества существуют и вполне открытые и легальные — но при этом сомнительные — методы увеличения числа голосов. К их числу относятся неравная нарезка избирательных округов и махинации с определением их границ» [7, с. 120]. В демократической России все эти способы использовались на выборах всех уровней и, разумеется, в интересах властных групп.

Предстоящие VII выборы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ не являются исключительными. Как обычно, изменена система выборов: теперь используется смешанная система: мажоритарная — по одномандатным округам, и пропорциональная — по партийным спискам. Считаем, что подобная система логична для России, она уже использовалась в избирательном процессе и ее можно сделать постоянной для выборов в Государственную Думу. Но в данном случае очевидна ее мотивация для правящей партии: «Единая Россия» уверена в получении абсолютного большинства депутатских мест по одномандатным округам. И, конечно, с помощью ресурсов исполнительной власти. Также положительным моментом нынешнего избирательного цикла можно считать проведенный «Единой Россией» предварительный анализ рейтинга своих кандидатов путем проведенного по всей стране предварительного голосования. Но — опять с помощью исполнительной власти. Другим партиям не по силам провести подобную работу. Примечательным является и отсутствие у парламентских партий четких предвыборных платформ: ЛДПР эксплуатирует идеи национализма и имперской политики; КПРФ идеализирует Сталина; «Единая Россия» прикрывается «Антикризисной программой Правительства» и авторитетом В.В. Путина. Создается впечатление, что все эти партии не готовятся к активной борьбе за избирателя путем пропаганды своих программ, а надеются на какие-то иные ресурсы.

Общеизвестно, что выборы это не только лакмусовая бумажка демократии, но и фундаментальная основа эффективного парламентаризма. С выборов депутатов начинается качество парламента, а он, в свою очередь, призван обеспечить эффективность всей государственной политики. Российскому обществу и правящим в стране группам на этом пути предстоит сделать еще многое.

### Библиографический список

1. Понделков А.В. Патриотизм как основа современной национальной безопасности // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 5.
2. Дербишайр Дж.Д., Дербишайр Я. Политические системы мира: в 2 т. М., 2004. Т. 1.
3. Пляйс Я.А. Представительная власть в России в контексте общемировой практики парламентаризма // Парламентаризм в России и Германии: история и современность. М., 2006.
4. Зотова З.М. Политические партии и избирательный процесс. М., 2002.
5. Комкова Г.Н. Реформы избирательного законодательства: проблемы обеспечения равенства // Избирательные процессы в современной России: теория и практика. Саратов, 2008.
6. Долгов В.М., Долгова Г.Н. Региональная политика: теоретические модели и современная практика России // Вестник Поволжского института управления. 2015. № 6.
7. Таагенера Р., Шугарт М.С. Описание избирательных систем / пер. с англ. // Полис. 1997. № 3.

V.V. Semenov, N.V. Semenov  
**Interethnic Relations Development  
in the Saratov Region:  
Political and Legal Analysis**

Issues of interethnic relations in the Saratov Region are considered. The causes of ethnic conflicts and the formation of national ideology of extremism are revealed. Ways to optimize interethnic relations and measures to counter extremist ideology are proposed.

*Key words and word-combinations:* extremist ideology, policy and law, interethnic relations.

Рассматриваются вопросы межнациональных отношений в саратовском регионе. Выясняются причины возникновения межнациональных конфликтов и формирования идеологии национального экстремизма. Предлагаются пути оптимизации межнациональных отношений и меры противодействия экстремистской идеологии.

*Ключевые слова и словосочетания:* экстремистская идеология, политика и право, межнациональные отношения.

УДК 323.1  
ББК 66.094

**В.В. Семенов, Н.В. Семенов**

### РАЗВИТИЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

В российском законодательстве достаточно подробно перечислены признаки, по которым могут осуществляться противоправные действия, направленные на возбуждение ненависти в обществе. Этими признаками являются пол, раса, национальность, язык, происхождение, отношение к религии [1]. Наиболее актуальным на сегодняшний день и вместе с тем недостаточ-