

УДК 328.18

*Н.А. Боброва**

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ КАК ИНСТРУМЕНТ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

В статье анализируется двойственная природа федерального и региональных парламентов России. Доказывается, что они являются не только законодательными органами государственной власти, но и представительными органами народа. Анализируются причины падения роли представительных органов власти на современном этапе. Раскрывается представительная функция парламента, состоящая в том, чтобы выражать и защищать интересы народа, гражданского общества.

Ключевые слова: власть, гражданское общество, законодательные органы государственной власти, представительные функции парламента.

Согласно статье 3 Конституции РФ народ осуществляет свою власть как в форме прямой демократии посредством свободных выборов и референдума, так и в форме представительной демократии, то есть посредством деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Место и роль того или иного органа государственной власти в системе органов власти и конституционного строя в целом, равно как и влияние органа власти на гражданское общество определяется, во-первых, юридическим статусом органа власти, объемом и качеством его компетенции (Президент РФ, Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ и т. д.), во-вторых, его фактическим статусом, характером взаимоотношений между ним и населением, народом.

Конституционный строй как система фактических отношений политического владения, исходящая из признания народа в качестве источника государственной власти (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»), может меняться в рамках даже неизменной писаной конституции.

* © Боброва Н.А., 2012

Боброва Наталья Алексеевна (sheifer@gambler.ru), кафедра государственного и административного права Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

Фактический и юридический статус триады органов – президента, правительства и парламента, взаимоотношения между ними и с народом как источником власти создают тот или иной конституционный строй.

Так, в рамках действующей Конституции РФ конституционный строй при президентстве Бориса Ельцина, Владимира Путина, Дмитрия Медведева и вновь Владимира Путина имеет свои особенности. Несомненно, лидерство В.В. Путина сохранилось и после того, как он в 2008 году перестал быть Президентом РФ и возглавил Правительство РФ.

И хотя форма правления в России (президентская республика с элементами смешанной формы правления) не претерпела изменений юридически, в России после политической рокировки Президента РФ и председателя Правительства РФ фактически возник институт политического лидера в лице В.В. Путина и, соответственно, уникальная форма правления, которую условно можно обозначить как политический дуумвират с элементами имитационной демократии.

Но общим для каждого из указанных президентских политических режимов является неизменно слабая роль парламента, причем эта роль все более и более уменьшается.

Со времени расстрела Дома Советов (Верховного Совета РФ) 4 октября 1993 года и принятия Конституции РФ 1993 года произошла конституционная легитимация слабой роли и скромного статуса современного российского парламента. В принципе, тенденция к уменьшению роли представительных органов на всех уровнях государственной и муниципальной власти является мировой тенденцией, но в России она особенно очевидна и ярко выражена.

Главное в конституционном строе – это механизм власти, благодаря которому реальными становятся (или не становятся) конституционные положения о народовластии. Конституционный строй есть участие народа во власти. Если это участие только декларируется, то перед нами номинальный конституционный строй. Если это участие обеспечивается реально, то есть подкрепляется реальными институтами демократии и гарантиями, то перед нами реальный конституционный строй, когда на властные решения влияет воля народа, а не денежные потоки и корысть.

Среди всех элементов конституционного строя есть два – народовластие и наличие парламента, качество которых составляет качество конституционного строя. Отсутствие хотя бы одного из них «рассыпает» все остальные, отбрасывая декор имитационной демократии и оставляя голый хребет авторитаризма.

В принципе, парламент как сущностный элемент конституционного строя и инструмент гражданского общества появился и оправдывает свое существование именно в качестве представителя народа, озвучивающего его интересы с парламентской трибуны, выражающего их (в процессе принятия бюджета, инициирования и обсуждения законопроектов, осуществления контрольной функции над армией госслужащих), а также оформляющего интересы народа в законах.

Если все эти «ролевые функции» парламента на политической сцене ослаблены до перерождения качества представительного органа народа в нечто имитационное и даже противоположное (выражение интересов олигархического и коррумпированного меньшинства населения), то перед народом всегда стоит дилемма: 1) довольствоваться слабым парламентом, который даже в состоянии анабиоза все-таки остается юридическим средством борьбы за интересы народа, или 2) отрицать его значимость в механизме власти и тем более в отстаивании интересов народа (что ярко проявляется в абсентеизме, отказе участвовать в парламентских выборах), считая наличие парламента «дорогостоящим удовольствием», а сам парламент нахлебником народа, не оправдывающим затраченных на содержание депутатов бюджетных средств (отсюда –

массовая нелюбовь народа к своим же избранникам, депутатам, постоянно его разочаровывающим и обманывающим надежды и чаяния).

По большому счету, из двух зол — слабый парламент или его полное отсутствие — народ, будь его воля, выбрал бы второе, дабы не кормить на средства налогоплательщиков помимо армии чиновничества еще и армию депутатов и насквозь коррумпированный Совет Федерации Федерального Собрания РФ.

Поэтому в существовании номинального парламента заинтересована, прежде всего, сама реальная власть. Он выполняет роль имитационной демократии, а также является своеобразным буфером между народом и реальной властью, дабы смягчать отчуждение власти и народа.

При фиктивном, имитационном народовластии и слабом парламенте привлекательные конституционные положения о демократическом, правовом, социальном государстве оказываются декларативными, псевдодемократическими. Существует постоянно совершенствующаяся система институтов, имитирующих демократию.

Иными словами, если законодательная (представительная) власть страны является сильной и независимой, то перед нами — сильный и реальный конституционный строй. Если же, наоборот, парламент является слабым и зависимым (от президента, губернатора, исполнительной власти в целом), то перед нами — слабый, номинальный, неэффективный конституционный строй, равно как и гражданское общество, ибо конституционный строй есть не что иное, как политико-правовое выражение гражданского общества.

Такой конституционный строй всегда будет представлять из себя пирамиду (или вертикаль) с сильной личностью наверху, иными словами, авторитаризм. То обстоятельство, что авторитаризм любит рядиться в демократические одежды, по сути, ничего не меняет, но серьезно затрудняет разоблачение лицемерия и иллюзий лжедемократии. По сути, имитационная демократия — это целая наука, составляющая важный раздел политологии, политических и избирательных технологий.

Кстати сказать, создание института общественных палат на федеральном, региональном, а затем и муниципальном уровнях является в определенном смысле симптоматичным, свидетельствуя о том, что парламент (парламенты) страны совсем перестает выполнять роль буфера между властью и народом, и возникает необходимость создания некоего дополнительного шлюза для выпуска пара народного недовольства, органа от гражданского общества в виде общественной палаты. В самом деле, ведь если бы представительный орган народа эффективно выполнял свою конституционную функцию выражения и отстаивания интересов народа, зачем бы вообще понадобился какой-то там еще общественный парламент? Ведь его появление, по сути, есть признание того, что парламенты, представительные органы власти, призванные представлять, выражать и отстаивать интересы народа, не выполняют этой своей конституционной миссии. Тогда зачем они нужны? Кто в них, парламентах, сидит? Как они туда попадают, эти девочки из мыльных сериалов, прославившихся рекламированием слова «пипец», и эти бывшие спортсмены, рекламирующие толстыми пальцами удобства сотовой связи «по всей России»? Не говоря уже о давно приклеившихся к депутатским креслам «денежных мешках».

Между выборами и парламентаризмом — несомненная взаимосвязь. Выборы характеризуют методы формирования представительных органов власти, парламентаризм — методы их функционирования. И избирательная система страны, и ее парламентаризм — элементы конституционного строя, который есть участие народа во власти, ее формировании и функционировании в рамках прямой и представительной демократии. Образно говоря, как формируется представительный орган с помощью прямой демократии, так он и функционирует. Чем полнее реализуется на

выборах принцип народного представительства, тем выше демократический потенциал представительного органа власти, эффективнее обратная связь парламента с избирателями.

Российский конституционалист Н.И. Лазаревский в начале XX века писал: «Выборность создает тесную нравственную связь парламента с народом и является источником политической силы народного представительства... Выборность народного представительства создает его полную независимость от бюрократического механизма. Наконец, выборность создает для органов народного представительства положение независимое» [1].

Проблема независимости народных представителей актуальна всегда, как и проблема борьбы с отчуждением власти от народа – причиной политической апатии, неучастия в выборах, абсентеизма.

Суть выборов как элемента конституционного строя состоит в том, чтобы они обеспечивали действительно народное представительство, а не корпоративное, элитарно-сословное, олигархическое. Смысл выборов состоит в отстаивании и защите интересов народа, поэтому возникает задача избрания действительно народных представителей.

* * *

После принятия Конституции РФ появилась обширная литература о российском парламентаризме и представительных органах как дореволюционной (1906–1917 гг.), так и современной России.

После подписания Манифеста от 17 октября 1905 года появилась Государственная Дума как орган представительного народовластия. Государственная Дума оказалась орудием русской революции, ее породившей. Жизнь подтвердила мысль М.М. Сперанского, согласно которой «никакое правительство, с духом времени не сообразное, против всемогущего его действия устоять не может» [2]. В этом смысле представительное учреждение является не только продуктом революции, но и своеобразным буфером между правительством и народом.

Если зарождение конституционного строя в России связано с созданием Государственной Думы 1906 года, то в Великобритании зачатки конституционного строя возникли еще в 1215 году, потому что с того времени Великая хартия вольностей ограничила королевский абсолютизм созданием парламента. Дуализм власти, при котором законодательствовали одновременно и глава государства, и парламента, закончился созданием в XVII веке парламентской монархии. Современная конституционная, парламентская монархия – это такая форма правления, при которой законодательствует только парламента, он же формирует правительство. Иными словами, устойчивость конституционного строя в парламентской стране (как в монархии, так и республике) – это устойчивость парламентаризма данной страны, полнокровность его законодательной, бюджетной и контрольной функций. Не случайно понятие конституционной монархии и понятие парламентарной монархии употребляются как идентичные. Иными словами, действенный парламента – это показатель развитости конституционного строя, эффективности конституции.

Становится понятным, почему в Великобритании при отсутствии писаной конституции как единого *основного закона* бесспорно наличие развитого конституционализма, характеризующегося высокой конституционной культурой. В Великобритании на основе многовекового парламентаризма и уважения к парламента, статусу парламентария развита конституционная демократия. Поэтому нет нужды в писаной конституции.

В России же всегда на первом месте были сильные лидеры – цари, комиссары, вожди, генсеки, теперь президенты, губернаторы и т. д. Но в России никогда не было

стабильного парламента. Можно ли представить себе конституционное государство, в котором является нормальным неуважение общества к своему собственному парламенту, неуважение самого государства к своим же конституционным институтам? Для российской политической действительности и сегодня характерно глубинное неприятие властью демократических институтов наряду с многоцветием демагогических лозунгов о демократии.

Реформирование политической системы России началось с принятия Постановления первого Съезда народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 года «О механизме народовластия в РСФСР», в котором под механизмом народовластия понималось осуществление государственной власти «народом непосредственно или через представительные органы власти в центре и на местах» [3]. Прошло немногим более трех лет, и те же самые «государственные деятели», которые приняли данное Постановление, имевшее характер революционного манифеста, устранили «строптивные» представительные органы власти (методом их «добровольного» самороспуска на местах) и сконструировали «укрошенную» форму представительной системы.

Всегда заманчиво методом быстрого скачка поменять «плохую политическую систему» на «хорошую», а «омертвевшую» старую конституцию — на «прогрессивную». Но вряд ли при этом возникает гарантия того, что созданная на основе новой конституции политическая система получит широкую социальную базу для своей поддержки. Впрочем, когда революционная функция конституционализма достигает цели, победившая политическая сила больше не нуждается в «отработанной» социальной базе и олицетворяющем ее парламенте.

«Каждый парламент в российской истории, — напоминает американский политолог, знаток российской истории Стивен Коэн, — отменялся во имя той или иной «высокой демократии». Ельцин говорил, что он был вынужден уничтожить парламент из-за противодействия коммунистическо-фашистского блока. Но такого блока не было... Еще одной причиной разгона парламента президент назвал то, что Россия стала распадаться на кусочки из-за того, что старый парламент поддерживал местные Советы. Но сейчас чуть ли не все лидеры местных властей оказались в Совете Федерации, и Ельцину придется искать у них поддержку, не особо полагаясь на Думу. Другими словами, Ельцин ничего не изменил в лучшую сторону, а Россия потеряла парламент» [4].

В каком контексте «Россия потеряла парламент»? Во-первых, внеконституционно были ликвидированы Съезд народных депутатов и Верховный Совет РФ. Во-вторых, речь идет о том, что Россия вообще не имела парламента с 21 сентября 1993 года, когда был издан антиконституционный Указ Президента РФ № 1400, до избрания и первого заседания нового парламента. В-третьих, то, что Россия приобрела по новой Конституции, вряд ли может считаться полноценным парламентом. Это нечто вроде двухпалатной комиссии законодательных предположений при президенте. Две из трех основных функций парламента — законодательная и бюджетная — находятся в полной зависимости от президента и правительства, а третья — контроль парламента за исполнительной властью — усечена и практически отсутствует.

В рамках нынешней Конституции Федеральное собрание для президента и правительства — совершенно безобидный орган. По мнению Коэна, «подлинная стабильная конституция вырастает лишь из общего согласия, а не из текста, одобренного лишь четвертью расколотого в противоречиях общества. Сейчас у вас новый парламент. Но настоящий ли он? Этот орган создан в ужасных условиях... Это как приемный сын, который не может претендовать на все законные права при рождении... Нет реального парламента, а посему нет и политической системы. Только президент со своей неограниченной властью, который руководит с помощью указов. Каждый день — указы, указы, указы. *Это не демократия. Имена тех или иных политических лидеров*

еще не значит демократия. Выборы — тоже еще не демократия. Демократия — это система законов, она строится сильным и стабильным парламентом. Только парламент создает законы, на которых основывается демократия» [4].

А вот что говорил Стивен Коэн в седьмую годовщину расстрела Дома Советов: «Без сильного парламента не может быть демократии ни у вас в России, ни у нас в США. Парламент — мать демократии» [5].

Недостатки российского парламентаризма и слабость российского парламента заложены в самой Конституции России: в ней нет упоминаний о праве депутатского запроса, о конституционных формах парламентской ответственности. Было бы неверно рассматривать это лишь как некий конституционный пробел, который легко преодолевается с помощью текущего законодательства. Более того, текущее законодательство благодаря авторитарным элементам Конституции РФ, которые тоже совершенствуются, развивалось в направлении все большего ущемления компетенции законодательных (представительных) органов власти Российской Федерации и субъектов РФ в пользу увеличения полномочий Президента РФ, исполнительных органов власти.

В Конституции РФ отчетливо просматривается тенденция к низведению роли парламента до некоего совещательного органа, некоей демократической декорации, призванной прикрывать видимостью народного представительства механизмы реальной власти.

Естественно, при таких полномочиях Федерального собрания его слабость и, как следствие, неуважение к нему закономерны.

Нет демократического будущего у общества, не уважающего свой представительный орган власти. Нет демократического настоящего у общества, парламента которого не выражает интересов представляемого им народа и не пользуется уважением народа.

Невозможно требовать от народа уважения к парламента, пути вхождения в который для криминальных структур не перекрыты, особенно в Совете Федерации, критерии формирования которого приобрели антигосударственный и, по сути, антинародный характер. Да и что касается выборов в Госдуму, «механизмы финансирования политических партий остаются для избирателей пока “тайной за семью печатями”». Рынок предвыборных и иных политических технологий в значительной степени является сегодня одним из секторов теневой экономики» [6, с. 57]. Важно, чтобы сотрудничество парламента и правительства, к которому, во имя необходимой для общества консолидации всех его политических сил, призывал Президент РФ В.В. Путин [6, с. 39], не превращалось во взаимоамнистирование двух ветвей власти.

Зачастую реальные взаимоотношения парламента и правительства ставят с ног на голову контрольную функцию парламента, так как не он, увы, контролирует исполнительную власть, а, наоборот, последняя держит на коротком поводке депутатов, поскольку: 1) списки кандидатов в депутаты правящей партии составляются на столе высших должностных лиц исполнительной власти; 2) наличие компромата на депутатов делает их послушными и лояльными к исполнительной власти, в результате чего, как это ни парадоксально, исполнительная власть заинтересована в криминализации законодательной власти, а также и судебной; 3) депутатский статус рассматривается не как трибуна для отстаивания интересов народа, а как средство политической карьеры или, что еще хуже, хобби для богатых людей; 4) законодательство сконструировано так, что депутаты во всем являются просителями перед исполнительной властью (в кадровых вопросах, вопросах лоббирования интересов своего бизнеса и бизнеса своих близких) и др.

Вице-президент Регионального общественного фонда «ИНДЕМ» («Информатика для демократии»), заслуженный деятель науки М.А. Краснов, который в свое время

был советником Президента РФ Б.Н. Ельцина, выступая на Кутафинских чтениях в МГЮА (Московском государственном юридическом институте) 1 декабря 2010 года, привел уникальные итоги инвентаризации, которую он проделал в 2010 году. Это инвентаризация полномочий Президента РФ. В результате обнаружилось, что ст. 80 Конституции РФ говорит о задачах и функциях Президента РФ, но не о его полномочиях. А вот законодательство дает Президенту РФ 449 полномочий, из них 210 регулятивных. «С какой стати, – спрашивает М.А. Краснов, – законодатель свое святое полномочие отдает президенту, в том числе «вкусные» (кадровые) полномочия? 70 таких кадровых полномочий. Вот почему и доминирует президент. Доминирует на нашей слабости!».

М.А. Краснов изучил динамику законодательства при всех трех президентах. У Б.Н. Ельцина было 168 полномочий, законодатель давал ему полномочия в традиционных сферах. В.В. Путин по итогам 2008 года получил уже 234 полномочия с выходом за традиционные сферы. Д.А. Медведев получил дополнительно еще 36 полномочий, т. к. самый жирный кусок полномочий ему был уже преподнесен законодательством периода первых двух президентов. Непонятно, по каким критериям происходит расширение полномочий Президента РФ. Зачастую если Президент РФ выступает инициатором чего бы то ни было, то ему и отдают эти полномочия. Например, В.В. Путин много внимания уделил госкорпорациям, он там и лидирует. Д.А. Медведев выступил с идеей Сколково, ему и отданы здесь главные полномочия. Но почему?

Или еще пример. В силу отсутствия законов, которые бы упорядочивали размеры компенсаций, полагающихся жертвам авиа- и иных катастроф, террористических актов, природных катаклизмов, а также родственникам этих жертв, каждый раз размеры компенсаций непредсказуемы и зависят от личного волеизъявления Президента РФ, Председателя Правительства РФ, губернаторов и т. д. Отсутствие справедливости в этом вопросе есть тоже свидетельство слабости законодательной власти, не отваживающейся поднять вопрос об упорядочивании этой сферы правового регулирования и, так сказать, отнять возможность у высших должностных лиц государства быть благодетелями за счет государственного бюджета, налогоплательщика.

Итак, чтобы парламент страны был полнокровным элементом конституционного строя, нужен целый комплекс мер повышения роли и статуса парламента в политической системе России, начиная с повышения политической культуры самих граждан.

С другой стороны, чтобы парламент был инструментом гражданского общества, он должен быть полнокровным институтом народовластия, народного волеизъявления, народного представительства. Ведь не случайно парламент есть не только законодательный орган власти, но и представительный. Депутаты представляют избирателей, парламент представляет народ.

У парламента двойственная общественная и государственная природа: с одной стороны, это орган государственной власти, с другой стороны, это представитель народа, инструмент гражданского общества. Пусть плохой парламент, но другого представителя у народа нет и, в принципе, не должно быть.

Создание Общественной палаты РФ и общественных палат на региональном уровне есть свидетельство деградации представительной роли парламента. В этих условиях появляется некий суррогат гражданского общества в виде общественных палат. Но суррогат не может быть представительным органом всего общества. Эту роль способен выполнять только законодательный (представительный) орган государственной власти, за что и нужно бороться гражданскому обществу, заставляя парламент быть своим рупором во власти.

Библиографический список

1. Лазаревский Н.И. Конституционное государство: курс лекций. СПб., 1905. С. 182.
2. Цит. по: Шильдер Н.К. Император Николай I. Т. 2. СПб., 1903. С.394.
3. О механизме власти. Постановление первого Съезда народных депутатов Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 20 июня 1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 3. Ст. 52.
4. Коэн С. Ельцину отпущено два года, чтобы стать Новым Ельциным // Новая ежедневная газета. 1994. 4 января.
5. Коэн С. Парламент – мать демократии // Парламентская газета. 2000. 4 октября.
6. О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства: выступление Президента РФ В.В. Путина с посланием Федеральному Собранию Российской Федерации 16 мая 2003 года. Известия. 2003. С. 57.

*N.A. Bobrova**

LEGISLATIVE (REPRESENTATIVE) ORGANS OF STATE POWER AS AN INSTRUMENT OF CIVIL SOCIETY

In the article the double nature of state and regional parliaments of Russia is analyzed. It is proved that they are not only legislative organs of state power, but representative organs of people as well. The causes of fall of the role of representative organs of power on the contemporary stage are analyzed. The representative function of parliament that consists in expressing and protecting the interests of people, civil society is revealed.

Key words: power, civil society, legislative organs of state power, representative functions of parliament.

* *Bobrova Natalia Alexeevna* (sheifer@rambler.ru), the Dept. of State and Administrative Law, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.