
ГАРАНТИИ РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РОССИИ И УКРАИНЕ

А.А. Амиантов

Кафедра политических наук
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Макляя, 10а, Москва, 117198

В статье подробно рассматривается система гарантий парламентаризма, обеспечивающая формирование, деятельность и взаимодействие с органами государственной власти парламентов России и Украины. Выделяются и анализируются общесоциальные и юридические гарантии парламентаризма, которые образуют фундамент для строительства и полноценного функционирования высших законодательных органов власти России и Украины. И в этом видится важное условие развития парламентаризма.

Учреждением в России и Украине законодательных органов в форме парламентов обусловлена необходимость установления системы гарантий, обеспечивающих их формирование, деятельность, взаимодействие с другими органами государственной власти. Степень развитости этой системы определяется уровнем политического сознания народа, государственным строем, активностью депутатов.

Под гарантиями парламентаризма следует понимать систему средств и институтов, обеспечивающих формирование и деятельность парламента, участие в этих процессах граждан. Представляется, что можно выделить две группы гарантий парламентаризма. Первая — общесоциальные гарантии.

Вторая — юридические гарантии. В своей совокупности вторая группа гарантий, в отличие от первой, закрепляется в конституциях, других нормативных правовых актах.

К общесоциальным гарантиям, на наш взгляд, следует отнести сложившиеся в государстве экономические и политические отношения, духовные устои, общественные ценности и традиции народа, культурный уровень граждан, их отношение к парламенту, потребность жить в демократическом правовом государстве.

Многоукладностью экономики, существованием различных видов собственности в значительной мере определяется дифференцированность общества, наличие в нем различных социальных групп, а следовательно, и не совпадающих интересов людей, имеющих разные взгляды на общественные процессы, перспективы развития государства. В связи с прямой зависимостью общественного сознания от уровня развития экономики экономические отношения следует рассматривать как главную общесоциальную гарантию парламентаризма. Думается, что в странах с неразвитой экономикой, где не снята с повестки дня проблема выживания каждого отдельно взятого гражданина, каждой семьи, да и общества в целом, невозможен парламентаризм. В таких странах правящий режим держится на насилии, подавлении людей, сужает их интересы до поиска пропитания. И наоборот. Развитые экономические отношения создают условия для всестороннего развития

граждан, в том числе путем участия в управлении делами государства. Такие отношения делают возможным существование демократических институтов, к числу которых, бесспорно, относятся и парламенты.

Экономическими отношениями определяются сознание общества и возникающие в нем политические отношения. Под таковыми понимаются отношения масс, особенно активных граждан к власти и отношение власти к народу. Такие отношения имеют чрезвычайно важное значение для определения государственного строя, выбора форм государственного управления в обществе. Их также следует относить к общесоциальным гарантиям. Они обусловлены состоянием экономики, ее направленностью. В основе политических отношений лежат не государственные предписания, а экономические интересы различных групп общества. Мировой опыт показывает, что в экономически развитых государствах сложились и политические отношения демократического характера. В рамках таких отношений формируются и успешно действуют парламенты. Политические отношения могут противодействовать становлению парламентаризма или, наоборот, способствовать его развитию. Политическим отношениям в определенной степени свойственна стихийность, в связи с чем они не в полной мере управляемы и целенаправлены в масштабах конкретного государства. При этом, на наш взгляд, от степени их управляемости во многом зависит уровень развития парламентаризма.

К числу общесоциальных гарантий парламентаризма относятся культурные отношения. Такие отношения обусловлены уровнем развития общественного сознания, иерархией духовных ценностей, наличием системы социально значимых традиций. Массив культурных отношений, культурных запросов также не подлежит жесткой регламентации со стороны государства. По нашему мнению, и от культурных отношений в обществе зависит степень развития парламентаризма.

Выбор государственного строя в каждом конкретном государстве зависит в значительной степени от уровня сознания людей. Парламентское правление, как правильно писал русский мыслитель XIX века Б.Н. Чичерин, служит признаком политической зрелости народа [10. С. 175]. На взаимосвязь сознания людей и соответствующих государственных устоев обращал внимание и В.И. Ленин. Он не без оснований считал, что государство сильно сознательностью масс [5. С. 21]. Этот тезис подтверждают процессы распада Советского Союза, который характеризовался в его государственном гимне как «союз нерушимый республик свободных». В переломный для СССР период конца 80-х — начала 90-х годов минувшего века по существу оказалось, что, в основном, советское общество и возглавляющие его политические силы не захотели продолжать свое существование в рамках единого государства. То есть в общественном сознании преобладали центробежные силы, доминировали идеи национального суверенитета, сепаратизма. Следствием этого и стало образование на месте Советского Союза пятнадцати независимых государств. При этом некоторые из них в настоящее время враждебно настроены по отношению к РФ.

Таким образом, общесоциальные гарантии парламентаризма — это экономические, политические и культурные отношения. Они могут способствовать его развитию или, наоборот, тормозить, сводить на нет деятельность парламента.

Именно на нет были сведены тенденции развития парламентаризма после Октябрьской революции 1917 года. В сложившихся в новом государстве экономических, политических и культурных отношениях, основанных на государственной собственности, монополии одной партии, идеологизированной культуры, парламентаризм не мог существовать. Советское бытие является достаточно ярким подтверждением приоритетной значимости экономики, политики и культуры в определении государственного устройства.

Современные реалии в сфере экономики, политики и культуры России и Украины достаточно комфортны для становления и развития парламентаризма. Ими обусловлены юридические гарантии парламентаризма. Под таковыми понимаются условия, средства и институты, закрепленные в конституциях, законах, других нормативных правовых актах. Их исполнение при необходимости обеспечивается принудительной силой государства. При этом, закрепляя в конституции и других нормативных правовых актах соответствующие гарантии парламентаризма, государство принимает на себя обязательства создавать надлежащие условия для формирования и деятельности парламента, принимает меры для защиты парламентских ценностей, создает условия для работы парламентариев.

Юридические гарантии парламентаризма можно объединить в две подгруппы. В первую входят те гарантии парламентаризма, которые закреплены в Конституциях России и Украины. Таковых, по нашему мнению, по десять в каждой республике. Прежде всего, конституционной гарантией является провозглашение России и Украины демократическими государствами, что предусматривает широкое участие народа как непосредственно, так и через своих представителей в решении государственных дел. Демократический характер России и Украины подтверждается закреплением в Конституциях этих государств принципа народовластия. Только народ является источником власти, и только он вправе отправлять своих представителей в законодательный орган власти.

Предпосылкой для формирования и деятельности парламента России и Украины являются конституционные положения об идеологическом и политическом плюрализме. Они гарантируют альтернативность выборов, реальный выбор избирателями одного человека из нескольких претендентов на депутатский мандат, создание и функционирование политических партий на различных идеологических платформах, их конкурентоспособность и поддержку со стороны избирателей.

К числу первостепенных конституционных гарантий парламентаризма следует отнести и конституционные нормы, определяющие статус парламента как единственных законодательных органов соответственно России и Украины. Именно такой характеристикой законодательных органов прежде всего обусловлена возможность существования парламента в России и в Украине. Гарантируют их формирование и деятельность конституционные положения о разделении государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, о самостоятельности парламента в реализации предоставленных им полномочий, в определении своей структуры, в формировании своего аппарата, недопущении в от-

ношении их неконституционных, неправовых мер. Следует отметить, что в Конституциях России и Украины на конституционном уровне регулируются основополагающие статусные положения депутатов. Парламентариям гарантируется работа на постоянной основе, неприкосновенность в течение всего срока их полномочий. В части 2 статьи 80 Конституции Украины установлено также, что народные депутаты Украины не несут юридической ответственности за результаты голосования или высказывания в парламенте и его органах, за исключением ответственности за оскорбление и клевету. Думается, что подобную норму следовало бы включить и в Конституцию Российской Федерации. Таким образом, гарантировалась бы свобода в определении позиции российских парламентариев при рассмотрении любых вопросов на пленарных и иных заседаниях.

К конституционным гарантиям относятся и конституционные положения, устанавливающие особый порядок досрочного роспуска парламентов. Согласно части 2 статьи 90 Конституции Украины Президент Украины вправе распустить Верховную Раду Украины, если:

- в течение одного месяца со дня открытия первого заседания после выборов в Верховной Раде Украины не сформирована коалиция депутатских фракций;
- в течение шестидесяти дней после отставки Кабинета министров Украины не сформирован персональный состав Кабинета министров Украины;
- в течение тридцати дней одной очередной сессии пленарные заседания не могут начаться.

В России может быть распущена Президентом РФ только Государственная Дума. Оснований для этого два. Первое — трехкратное отклонение представленных Президентом РФ кандидатур Председателя Правительства РФ. Второе — отказ Государственной Думы в доверии Правительству РФ, если Председатель ставит вопрос о доверии перед Думой. Правда, в этом случае у Президента РФ есть право выбора — распустить Государственную Думу или отправить Правительство в отставку. Соответствующее полномочие закреплено в статьях 84 и 109 Конституции РФ, а основания для его реализации — в статьях 111 и 117. Представляется, что названные основания для отставки Государственной Думы носят политический субъективный характер, что диссонирует с сущностью демократического государства. Поэтому следовало бы определить в Конституции РФ более объективные основания для роспуска Государственной Думы. Таким образом повысилась бы гарантированность российского парламентаризма. Кроме того, представляется, что более демократичным был бы порядок, когда Президент России не самостоятельно решал вопрос о роспуске Государственной Думы, а имел бы только право возбуждать перед избирателями соответствующий вопрос. Такая процедура роспуска парламента представляется более демократичной. Ведь именно избиратели формируют законодательные органы. Думается, что они же должны решать вопрос о досрочном прекращении их деятельности.

В целом, конституционные гарантии парламентаризма стабилизируют работу парламентов, что положительно сказывается на процессах гармонизации политических отношений, стимулирует деятельность партий на легальную борьбу за власть в государстве или за активное влияние на органы государственной власти.

Конституционные гарантии парламентаризма развиты и конкретизированы в законодательных актах. Поэтому вторую подгруппу юридических гарантий условно можно назвать законодательными гарантиями. Прежде всего, законодательные гарантии закреплены в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (см.: [9]).

Этот закон определяет общие вопросы организации выборов, включая порядок регистрации (учета) избирателей, составление их списков, образования избирательных округов, деятельности избирательных комиссий, решает иные вопросы избирательного процесса, касающиеся в том числе выборов в Государственную Думу. Кроме того, в России действуют специальные Федеральные законы, непосредственно регулирующие порядок выборов депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ (см.: [8]). При этом применительно к выборам депутатов Государственной Думы такие законы принимались накануне выборов депутатов каждого нового созыва. Они эволюционировали от мажоритарно-пропорциональной системы к пропорциональной избирательной системе, от участия в выборах широкого круга общественных объединений до ограничения их круга только политическими партиями, а также повышения заградительного барьера прохождения в названную палату от 3 процентов до 7 процентов.

За указанный период дважды принимались федеральные законы о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Действующий закон на эту тему регулирует порядок направления в Совет Федерации представителей законодательных и высших исполнительных органов субъектов РФ, а не их руководителей, как это было первоначально, что более демократично. Однако уже давно назрела необходимость прямых выборов депутатов в Совет Федерации. Ведь парламент и его палаты являются представительными органами всего народа. В настоящее время эту функцию выполняет только Государственная Дума. Если бы Совет Федерации избирался, то такой порядок в значительной мере компенсировал бы издержки пропорциональных выборов в Государственную Думу.

Устойчивая законодательная база по выборам в Верховную Раду имеется в Украине. Порядок избрания регулируется специальным законом от 25 марта 2004 года «О выборах народных депутатов Украины» (см.: [1]). В его последнем варианте закреплена пропорциональная система выборов народных депутатов, не предусматривающая прямое влияние избирателей на состав украинского парламента и закрепляющая за депутатами так называемый свободный мандат. Таковой, как известно, ослабляет связи депутатов и избирателей, что вряд ли оправданно в демократическом государстве. В этом законе утверждается, что в Украине проводятся всеобщие, равные, прямые, свободные выборы. Нам же представляется, что прямыми выборы в парламент на основе пропорциональной системы не являются, так как списки кандидатов в депутаты, а следовательно, и реальный состав парламента, определяют партии, конкретнее — их руководители.

Законодательными гарантиями, обеспечивающими реализацию избирательных законов в России и в Украине, являются статьи кодексов об административных правонарушениях и уголовных кодексов. В этих кодексах определены санкции в отношении нарушителей избирательных законов. Причем довольно существенные. Например, согласно ст. 142 Уголовного кодекса России лица, виновные в фальсификации избирательных документов, могут быть наказаны лишением свободы на срок до четырех лет. Представляется правомерным установление юридической защиты избирательных законов, ибо их нарушение грозит признанием выборов нелегитимными, что чревато политическими потрясениями.

Законодательные гарантии, обеспечивающие функционирование и развитие парламентаризма в России и в Украине, содержатся в законах о политических партиях. Примечательно, что в обоих государствах их деятельность первоначально регулировалась в законах об общественных объединениях (см.: [7]). В 2002 году в обоих государствах были приняты специальные законы о политических партиях. Такими законами было определено особое место партий в политической системе общества. В дальнейшем они стали единственными общественными объединениями, участвующими в выборах в парламенты. Таким образом, максимально возросла их роль в развитии парламентаризма. Значимость названных законов в том, что они комплексно решают по существу все вопросы, связанные с порядком учреждения и деятельности политических партий. При этом государство в лице законодателя, устанавливая гарантии функционирования партий, гарантирует формирование и деятельность парламентов.

Законодательством предусмотрены не только правовые, но и материальные гарантии деятельности политических партий. Им разрешается иметь не только финансовые средства, но и движимое и недвижимое имущество. Кроме того, в России партии, набравшие на выборах 2003 года в Государственную Думу три и более процентов голосов избирателей, получают определенную денежную сумму за каждый голос избирателя. Аналогичный порядок стимулирования политических партий установлен и в Украине. Думается, что такого рода материальную поддержку политических партий со стороны государства вряд ли следует признать справедливой, а следовательно, и целесообразной. Ведь таким образом создаются неравные условия для функционирования и развития всех политических партий, снижается конкурентоспособность партий-аутсайдеров. Такое неравенство и разные условия в борьбе за парламентские места в реальности могут привести к тому, что победителями в избирательной гонке станут не партии, генерирующие прогрессивные идеи, а те, у кого более крепкое финансовое положение, те, кто располагает большей суммой денежных средств.

Чтобы не допускать такой ситуации, следовало бы либо отказаться от помощи парламентским политическим партиям, либо изыскивать возможность для поддержки всех партий, не увязывая эту помощь с результатами выборов в парламенты.

Конституционные и законодательные гарантии парламентаризма обеспечиваются государством и его органами. В этом плане первостепенное значение имеют Центральные избирательные комиссии Российской Федерации и Украины. Они

обеспечивают организацию парламентских выборов, наделены правом подводить их итоги, утверждать результаты голосования и списки избранных депутатов.

При необходимости конституционные и законодательные гарантии парламентаризма защищают судебные органы. Правом обратиться в суды имеют как кандидаты в депутаты, так и политические партии, другие заинтересованные организации. Так, в 2006 году при выборах народных депутатов Украины на действия Центральной избирательной комиссии было подано 42 жалобы. Некоторые из них были удовлетворены. Сама Центральная избирательная комиссия Украины также несколько раз обращалась в суды с целью обеспечения соблюдения избирательного законодательства (см.: [2]).

Подобная практика обеспечения требований избирательного законодательства имеется и в Российской Федерации. В обязанности соответствующих государственных органов рассматривать жалобы по вопросам избирательного законодательства и принимать соответствующие решения видится важная гарантия парламентаризма.

Таким образом, российский и украинский парламентаризм опирается на достаточно развитую конституционно-законодательную базу, систему общесоциальных и юридических гарантий. В этом видится важное условие его развития как в России, так и в Украине.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Закон Украины «О выборах народных депутатов Украины / Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 27—28. — Ст. 366; 2005. — № 38—39. — Ст. 449.
- [2] Итоги выборов в Верховную Раду Украины в 2006 году / Вісник Центральної виборчої комісії. — 2006. — № 2.
- [3] Конституция Российской Федерации (1993 года) // Российская газета. — 1993. — 25 декабря.
- [4] Конституция Украины // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
- [5] Ленин В.И. ПСС.— М.: Политиздат, 1974. — Т. 35.
- [6] Нисневич Ю.А., Платонов В.М., Слизовский Д.Е. Законодательная деятельность: Политико-правовой анализ. — М.: Аспект-Пресс, 2007.
- [7] Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 21. — Ст. 1930; 1997. — № 20. — Ст. 2231.
- [8] Федеральный закон от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 26. — Ст. 2398.
- [9] Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 38. — Ст. 4339.
- [10] Чичерин Б.Н. О народном представительстве. — М.: Мысль, 1966.

PARLIAMENTARISM IN RUSSIA AND UKRAINE: GUARANTIES OF DEVELOPMENT

A.A. Amiantov

The Department of Political Science
Peoples' Friendship University of Russia
Mikluho-Maklaya str., 10a, Moscow, Russia, 117198

The article describes the system of guaranties of parliamentarism which ensures forming, activity and interaction between state power bodies and parliaments in Russia and Ukraine. General social and judicial guaranties of parliamentarism which forms the basis for building and full-fledged functioning of parliaments are listed and analyzed. And these guaranties are viewed as important conditions to let parliamentarism develop.