УДК 328:342.53

МОИСЕЕНКО И.В.

Проблемы эволюции парламентаризма в современной России

В статье автор анализирует три направления проблематики функционирования парламента в политической системе современной России в рамках процесса эволюции российского парламентаризма.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, эволюция, современная Россия, проблемы функционирования, взаимодействие уровней власти, уровень доверия населения.

Развитие политической системы периода 2010-х годов является приоритетным направлением, о чем свидетельствуют слова Посланий Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию 2009 и 2010 годов, а также ряд изменений в законодательстве России 2010–2012 годов.

Отметим, что современные условия реализации данного приоритета лежат в области посткризисного развития государства. В связи с этим при рассмотрении современного института российского парламентаризма необходимо учитывать не только политический аспект как таковой, но и функционирование системы управления всеми сферами общественно-политической жизни.

На данный момент все больше актуальности приобретает вопрос о перспективах развития парламентаризма. Парламент – представительный орган власти – видится нам сегодня как основа для ведения социально-политического диалога власти и общества современной России, от того, насколько грамотно и эффективно выстроена его работа, зависит как эволюция самого института парламентаризма, так и развитие демократии в государстве. Однако на пути его развития возникают объективные трудности. В целях изучения проблем, препятствующих здоровому развитию парламентаризма в современной России, рассмотрим прежде всего сложности его функционирования.

В.А. Гутаров, доктор философских наук, зав. кафедрой СПбГУ, отмечал: «Первая проблема – это, конечно, место парламента в структуре политических институтов, место парламента и функционирование парламентских институтов и представительных учреждений (причем не только федеральных), какую роль они играют в качестве вектора демократии в развитии российских процессов».

В своей работе мы выделяем три направления анализа проблем, возникающих в процессе функционирования парламента в структуре политических институтов, которые соответствуют, по нашему мнению, уровням власти современной России.

1. Проблема функционирования парламента, которая существует на уровне взаимодействия власти исполнительной и законодательной.

2. Сложности взаимодействия федерального и регионального уровней законодательной власти – проблема «вертикали» власти.

3. Проблема повышения уровня доверия населения к органам законодательной власти обнаруживает себя на «индивидуальном уровне» (во взаимодействии власти и отдельных граждан).

Проблема функционирования парламента в современной политической системе России

В современной России наблюдается проблема разделения власти. Она возникает ввиду того, что законодательные и исполнительные органы имеют общим объектом деятельности управление. Таким образом, происходит пересечение в области полномочий. Однако те и другие обладают средствами взаимного сдерживания. Это право распускать орган либо отрешать от должности его должностное лицо. К сожалению, нередко данные права перерастают в средство давления и становятся причиной конфронтации органов власти.

Рассмотрим подробнее инструменты механизма взаимного сдерживания. Так, отрешение от должности главы исполнительной власти не прерывает управленческий процесс ввиду незамедлительного назначения на должность лица, исполняющего обязанности. А в случае досрочного роспуска законодательного органа власти может наблюдаться перерыв в его работе, связанный с необходимостью избрания нового состава. Настораживает момент самостоятельности органов исполнительной власти и возможности его использования для принятия решений, направленных на расширение полномочий исполнительной ветви власти. Данный вопрос требует дополнительного рассмотрения и регламентирования гарантий того, что досрочный роспуск парламента не повлечет принятия мер, ограничивающих его в полномочиях в сравнении с органами исполнительной власти.

Данные процессы прописаны в Конституции Российской Федерации.

Президент Российской Федерации может быть отрешен от должности, как следует из ст. 93 Конституции Российской Федерации, только в соответствии с весьма сложной процедурой, в которой участвуют обе палаты Федерального Собрания, то есть представительного и законодательного органов Российской Федерации, и два высших федеральных судебных органа Российской Федерации: Верховный Суд и Конституционный Суд.

Основанием для выдвижения Государственной Думой обвинения в адрес Президента могут быть только государственная измена или совершение им другого тяжкого преступления.

Роспуск органа законодательной власти Российской Федерации фактически невозможен. Из Конституции следует, что Президент Российской Федерации может распустить лишь одну из палат парламента – Государственную Думу «в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией Российской Федерации», а именно в случае трехкратного отклонения ею представленных Президентом кандидатур Председателя Правительства либо выражения Государственной Думой недоверия Правительству. Таким образом, роспуск Государственной Думы всегда направлен на предотвращение нарушений нормальной деятельности Правительства – органа, осуществляющего в стране исполнительную власть.

Указанные факты свидетельствуют о том, что система сдержек и противовесов на федеральном уровне способствует жизнедеятельности этих важнейших для государства функциональных звеньев государственной власти.

Несколько иная ситуация складывается на уровне субъектов Российской Федерации. Анализ действующих конституций и уставов субъектов Федерации показывает, что подчас самостоятельность законодательной и исполнительной ветвей власти как бы выходит за пределы только взаимных сдержек и противовесов и превращается в средство давления одной ветви государственной власти на другую, преимущественно исполнительной на законодательную.

Заслуживает внимания процедура роспуска законодательных органов субъектов РФ. Ведь в каждом субъекте Федерации существует только один законодательный орган, и в случае его роспуска никто не может исполнять его функции. В этом случае единственной ветвью власти в субъекте Федерации остается исполнительная.

В качестве примера разумного отношения к праву роспуска законодательного органа и отрешения от должности главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, во главу которого ставится уважение к воле народа, избравшего свои государственные органы, можно привести соответствующее положение Устава Ставропольского края. Принятый в 1994 г., он

вообще не предусматривает возможности роспуска представительного и законодательного органа края – Государственной Думы края. В нем предусмотрено, что ее полномочия прекращаются с момента начала работы Государственной Думы нового созыва. В то же время Дума вправе отрешить от должности губернатора края только по одному основанию – при неоднократном и грубом нарушении им Устава края.

На практике сложились и иные подходы. Так, губернатор Орловской области, согласно части 2 статьи 65 Устава Орловской области, вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий областного Совета народных депутатов. В случае досрочного прекращения полномочий областного Совета народных депутатов не позднее чем через шесть месяцев с момента вступления в силу решения о досрочном прекращении его полномочий проводятся досрочные выборы (ст. 65, ч. 3).

В свою очередь Орловский областной Совет народных депутатов может лишь выразить недоверие губернатору области, в связи с чем Президент Российской Федерации, возможно, вынесет решение о прекращении полномочий губернатора (ст. 69. п. 1; 8).

Указанные нормы присутствуют в уставах ряда субъектов РФ и противоречат конституционной норме разделения власти, закрепленной в ст. 10 федеральной Конституции. Налицо перекос в разграничении полномочий органов государственной власти, сказывающийся отрицательно на их функционировании.

Таким образом, можно констатировать, что перекос полномочий в пользу законодательной либо исполнительной ветви власти недопустим.

В контексте рассматриваемого вопроса можно всецело согласиться с профессором СПбГУ, доктором политических наук С.М. Елисеевым: «Мы должны иметь равнозначные, равносильные, авторитетные ветви власти – президентскую, исполнительную, законодательную и судебную. И с этой точки зрения авторитет Президента в значительной степени подкрепляется авторитетом парламента»[1].

Вернемся к рассмотрению парламента на федеральном уровне. Порядок формирования Совета Федерации – верхней палаты ФС РФ отражает явный дисбаланс в пользу исполнительной власти. Во втором ее составе находились по два представителя от каждого региона России: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти по должности[2]. В третьем – представитель, избранный законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ, и представитель от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, назначенный руководителем исполнительного органа государственной власти субъекта РФ. Очевидно, что участие в парламенте представителей от региональной исполнительной власти усиливает дисбаланс в механизме реализации принципа разделения властей[3].

Представительство регионов в высшей палате парламента должно обеспечиваться демократическим принципом прямых выборов. В данном контексте отметим, что возникшая проблема отмены региональных выборов глав субъектов Федерации, которая означала отказ от демократических принципов в формировании органов исполнительной власти и, как считают многие ученые, входила в противоречие с основными принципами федерализма, сегодня решена. На практике было доказано, что прямые выборы главы субъекта Федерации и мэра города являются неотъемлемой частью демократического развития страны и показателем качественной эволюции российского парламентаризма.

На сегодняшний день учеными отмечена тенденция удерживания позиции доминирования исполнительной властью и противоречивое отношение к принципу разделения власти. Однако существуют институты, способствующие выравниванию баланса сил представительной и исполнительной властей. Такими институтами можно считать независимое правосудие, свободную прессу и гласность как форму гражданского контроля деятельности всех ветвей власти. Следует сказать, что они способны качественно функционировать лишь в условиях политически зрелого гражданского общества.

Так, проблема функционирования парламента в системе разделения власти все

еще требует осторожных, взвешенных решений на пути выравнивания баланса исполнительной и законодательной власти.

Проблема взаимодействия федерального и регионального уровней законодательной власти

Вопросы функционирования органов власти в современных условиях заставляют представителей общества и власти вести постоянный диалог. Так заседание Государственного Совета Российской Федерации 29 декабря 2009 года было посвящено данной проблеме. «Сегодня мы уже можем подвести короткие итоги. Все-таки нам удалось обеспечить скоординированную, слаженную работу исполнительной и представительной власти и в центре, и на местах хотя бы в том плане, что мы смогли принять необходимые и достаточные меры нормативного характера для того, чтобы влиять на развитие кризиса в нашей стране», – сказал Д.А. Медведев[4].

Продолжая мысль Д.А. Медведева о работе исполнительной и представительной власти в центре и на местах, отметим, что сегодня проблема взаимодействия федерального и регионального уровней законодательной власти остается актуальной и требует глубокого изучения.

Среди всех государственных институтов в субъекте Федерации парламент выступает органом народного представительства, что делает его наиболее демократичным и доступным для граждан институтом, а для партий и общественных организаций – целью и трибуной для реализации своих программ и целей. Так, региональный парламент призван быть важнейшим инструментом взаимодействия гражданского общества регионов и государства.

Исторически сложилось так, что во время знаковых государственных изменений, переломных политических моментов именно от парламента требуются решительные, верные шаги на пути преодоления проблем и стабилизации ситуации. От законодательных основ зависит путь решения вопросов. На современном этапе развития страны это особенно значимо как для государства в целом, так и для каждого региона в частности.

Следует отметить, что для перехода к инновационной экономике и успешной реализации задач развития необходимо прежде всего повышение качества законодательного процесса через взаимодействие федеральных и региональных парламентариев. С целью регулирования данного процесса была создана Ассамблея российских законодателей.

Важное значение приобретают формы взаимодействия субъектов РФ и Федерации в федеральном законодательном процессе. Среди них выделяют такие, как законодательная инициатива, участие в принятии законов по предметам совместного ведения, одобрение законов о поправках к Конституции РФ в субъектах РФ, направление в региональные парламенты информации о планах законопроектных работ федерального парламента, методическая помощь региональным законодателям, юридическая экспертиза законопроектов и т.д.[5].

Другая проблема взаимодействия законодательных органов связана с инициативой региональных парламентариев. Депутаты стремятся предложить свои механизмы решения задач развития, но здесь возникает проблема не только активности инициирования, но и качества представляемых законопроектов. Необходимо четко следовать принципу легализма. Инициативы поддерживаются Государственной Думой в том случае, если формулировки актуальной концепции проекта не противоречат действующему законодательству и опираются на существующую правовую базу.

Субъекты РФ, безусловно, нуждаются в правовой и организационной помощи федерального парламента в этом направлении. Регионы, как правило, не выходили на общефедеральный масштаб, имея локальный предмет регулирования, отсутствует целостный характер законопроектов, в основном инициировались поправки в законы, изредка предлагались цельные законопроекты[6]. В период с 2000 по 2003 год лишь около 2% законопроектов субъектов РФ прошли все стадии законодательного процесса, а 98% по различным причинам выбыли из правотворческого процесса на разных стадиях[7]. На сегодняшний день наблюдается положительная тенденция. Государственная Дума 4-го созыва приняла 28 законопроектов из 505

(5,6 %), внесенных субъектами РФ. Из 440 законопроектов, внесенных на рассмотрение в Государственную Думу 5-го созыва, были приняты 138 или 31,4 %[8].

По данным официального сайта фракции «Единая Россия», существенно снизился процент отозванных, отклоненных, снятых или возвращенных законодательных инициатив регионов. Стало меньше законопроектов, которые вносятся в Государственную Думу законодательными собраниями. Вносятся лишь те законопроекты, которые имеют хорошие перспективы стать законами. В 2008 году регионами был внесен 571 законопроект, в 2009 году – 278. Уровень проработки вносимых законопроектов значительно повысился, а те инициативы, которые изначально не имеют перспектив, просто не оформляются в виде законопроектов. Таким образом, организуется работа только над теми законопроектами, которые реально должны стать законами. В случае, если согласиться с предлагаемым правовым механизмом не представляется возможным, поставленная проблема берется на контроль, обсуждается и так или иначе решается (возможно, в рамках другого законопроекта или в качестве поправки в уже рассматриваемый законопроект)[9].

Активность проявляют: Московская городская Дума, Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, Самарская губернская Дума, Государственное Собрание-Курултай Республики Башкортостан, Калининградская областная Дума, Законодательное Собрание Кировской области, Костромская областная Дума и др.

Законодательная практика некоторых регионов (Красноярский край, Кемеровская область) не допускает возможности реализации законодательной инициативы посредством законодательных предложений. Во-первых, такая возможность расширяет круг лиц, имеющих право обратиться в компетентные органы, в том числе и к обладающим правом законодательной инициативы, с предложениями, которые должны быть тщательно проработаны. Во-вторых, сама по себе идея разработки определенного закона не вписывается в процедуру законодательного процесса, а скорее предшествует его началу, имея неформализованный и не ограниченный по времени и порядку характер ее реализации.

Одной из форм непосредственной демократии является народная или гражданская инициатива, которая не часто встречается в региональном законодательстве.

Так, в Законе Орловской области от 15 апреля 2003 года № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» говорится, что государственные, общественные органы и организации, не обладающие правом законодательной инициативы, а также отдельные граждане могут внести законопроект в областной Совет народных депутатов через органы или лиц, обладающих таким правом (ст. 25. п. 5). Например, Общественная палата Орловской области осуществляет работу с инициативами граждан[10]. Одной из форм осуществления народовластия является наказ избирателей. Функционирование данного института, способствующего развитию общественного самоуправления и гражданской инициативы, закреплено законом Орловской области[11]. Законодательством области также закреплено право реализации правотворческой инициативы граждан согласно Положениям о правотворческой инициативе граждан на территории городов.

Согласно ст. 27 Устава Красноярского края граждане могут осуществлять краевую народную инициативу путем внесения проектов правовых актов на рассмотрение Законодательного собрания края, Губернатора края, Совета администрации края. Устав Волгоградской области разделяет гражданскую и законодательную инициативы. Под гражданской инициативой понимается право избирателя на обращение к депутату областной Думы с предложением о принятии или изменении областного закона (ст. 16). Под законодательной инициативой граждан понимается право определенного числа избирателей представлять областной Думе проекты законов, а также иные предложения для их принятия в законодательном порядке (ст. 17).

Следовательно, такая важнейшая форма проявления демократии, как народная законодательная инициатива, имеет значительную правовую основу. Безусловно, ее следует повсеместно использовать, опираясь на закрепленные законодатель-

ством процедуры, особенно в региональном правотворческом процессе.

До недавнего времени политологи отрицали наличие четкой, слаженной системы координации взаимодействия федеральных и региональных законодателей. На сегодняшний день отмечаются позитивные тенденции в этом направлении.

Как отметил Борис Грызлов: «Правовые механизмы развиваются и позволяют дать достойный ответ на вызовы, стоящие перед страной. Развитие таких механизмов могло состояться только при активном и заинтересованном участии парламентариев»[12].

Сегодня ряд проблем на уровне взаимодействия федерального и региональных парламентов возможно решать он-лайн коммуникации всех субъектов законодательного процесса.

Борис Грызлов считает возможным создание «электронного парламента» не только на федеральном уровне, но и с подключением законодательных органов регионов. Он также считает важным размещение сюжетов о работе Государственной Думы, особенно о том, что имеет прямое отношение к регионам, в объединенной компьютерной сети, к которой уже сейчас имеют доступ все законодательные собрания субъектов Российской Федерации[13]. Достаточно успешно ведутся он-лайн трансляции заседаний Совета народных депутатов Орловской области на сайте «Портал Орловской области – публичный информационный центр». При наличии системы работы в режиме он-лайн возможно разъяснение реального содержания законов в каждом субъекте Российской Федерации. Особое внимание следует уделять тем законам, которые вызывают общественный резонанс. И чем шире они будут рассматриваться, тем меньше будет проблем на практике применения.

Отметим, что, несмотря на многочисленные моменты, требующие совершенствования, региональные парламентарии все же внесли значительный вклад в создание законодательной базы Российской Федерации. В период с 2000 по 2010 год принято порядка 54 тысяч законов субъектов Федерации по предметам их ведения и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Говоря о проблемах российского парламентаризма, стоит вернуться к направлениям, обозначенным Д.А. Медведевым: «Необходимо существенно повысить роль партий и региональных парламентов в политической жизни субъектов Российской Федерации. Установить дополнительные гарантии равноправия партий и справедливой, цивилизованной политической конкуренции»[14].

В целях реализации направлений, обозначенных Д.А. Медведевым, необходимо конкретно определить задачи и план действий региональных парламентов с учетом региональной специфики.

Так, в Тюменской областной Думе принимается план мероприятий по направлениям развития, в котором предусматриваются меры, согласованные с Губернатором и Правительством области, по законодательному обеспечению и реализации задач, обозначенных в Послании Президента Российской Федерации в пределах компетенции субъекта Федерации. Определяются также развитие механизмов взаимодействия органов законодательной и исполнительной ветвей государственной власти области с органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными субъектами гражданского общества, меры по совершенствованию внутренних процедур организации законопроектной работы депутатов и аппарата Думы и повышению их эффективности[15].

Следует отметить, что каждый субъект Федерации сегодня имеет перспективную программу социально-экономического развития, рассчитанную, как правило, на 3–5 лет или больше. Общая конечная цель этих программ – рост благосостояния человека. На это ориентирована и законодательная работа региональных парламентов через прогноз процессов, происходящих в регионе и создание необходимой правовой базы.

В соответствии с основными направлениями, указанными в Послании Президента, возможно принятие мер по совершенствованию работы законодательной власти на региональном уровне. Приведем целесообразные, на наш взгляд, предложения тюменских парламентариев.

Для укрепления и развития государства и его основных институтов законодательным органам государственной вла-

сти субъектов Российской Федерации следует:

• осуществлять постоянный мониторинг законодательства в целях повышению эффективности законодательной деятельности;

• совершенствовать механизм парламентского контроля за исполнением принимаемых решений;

• развивать взаимодействие законодательного органа с политическими партиями, общественными объединениями, избирателями.

В деле укрепления законности и повышения эффективности правосудия законодательным органам государственной власти субъектов Федерации потребуется:

• повысить активность парламентов в разработке мер по обеспечению правопорядка в субъектах Федерации;

• продолжить интенсивную работу по формированию и поддержке единого правого пространства в Российской Федерации.

Для развития политической системы общества законодательным органам государственной власти субъектов РФ необходимо:

• обеспечить гарантии деятельности политических партий в регионе;

• совершенствовать механизм участия депутатских фракций в принятии решений законодательным органом государственной власти субъекта Федерации;

• развивать межфракционное взаимодействие регионального парламента с Государственной Думой Федерального Собрания РФ;

• активно участвовать в совершенствовании механизма наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Федерации, позволяющего учитывать мнение общественных объединений, а также позицию политических партий, победивших на региональных выборах;

• обеспечить реальный доступ к средствам массовой информации всем депутатским фракциям.

В целях создания условий для реализации прав и свобод личности и развития гражданского общества законодательным органам государственной власти субъектов Федерации потребуется:

• принять законодательные решения, направленные на создание условий для улучшения состояния здравоохранения, материального обеспечения работников сфер образования, медицинского обслуживания, культуры, науки, а также военнослужащих;

• способствовать развитию информационной открытости регионального парламента для граждан и общественных организаций;

• создать правовые условия, благоприятствующие рождению и воспитанию детей, повышению уровня общественной нравственности;

• активизировать участие в разработке действенных мер по реализации миграционной политики.

В целях повышения роли региональных парламентов необходимо не только выполнить поставленные задачи, но и законодательно обеспечить право граждан на объективную информацию о деятельности органов законодательной власти. Так, в Тюменской областной Думе курс на информационную открытость позволил разработать и утвердить концепцию информационной политики Тюменской областной Думы и механизм ее реализации. В ней обозначены цели информационной политики как составной части стратегии деятельности Тюменской областной Думы[16].

В региональных парламентах также целесообразно развитие системной аналитической деятельности. Возможно формирование собственных служб по мониторингу законодательства, средств массовой информации и общественного мнения населения региона. В первую очередь речь идет об организации аналитической работы по прогнозированию возможных социальных последствий действия разрабатываемого законодательства, а также о своевременной подготовке подзаконных актов, которые потребуется принять в целях реализации вновь принятого закона.

Необходимо предпринять меры по повышению профессионализма региональных парламентариев – депутатов. Сегодня региональные центры Российской академии народного хозяйства и государственной службы могут работать с региональными парламентами в части обучения вновь избранных депутатов основам парламентаризма. Тем более это становится актуальным в связи с новым порядком фор-

мирования региональных парламентов, когда не менее половины депутатов будут избираться по партийным спискам. Требуется также усилить внимание к подготовке, переподготовке, повышению квалификации должностных лиц и государственных служащих органов законодательной власти субъектов Федерации[17].

Внимание развитию региональных и местных законодательных собраний было уделено и на заседании Госсовета 22 января 2010 года. Д.А. Медведев подтвердил, что основы российской политической системы, сформированные до 2008 года, меняться не будут. Политическая система будет подвергаться не ломке, а совершенствованию. Нужно стремиться, чтобы региональные парламенты стали полноценными политическими площадками, где будет конкуренция. Они должны стать реальными инструментами по ретрансляции воли граждан и региональных элит. Важной и эффективной мерой для этого должно стать выравнивание структур региональных законодательных собраний, которые должны стать полноценными и действительно независимыми политическими институтами. Ключевым инструментом создания условий для цивилизованного гражданского диалога является закрепление многопартийности как важнейшего достояния российской суверенной демократии. «В результате той работы, которую мы с вами вели последние годы, количество партий стало меньше, но их влияние заметно повысилось, в том числе и на региональном уровне. Организационно все партии стали сильнее: и правящая партия, и партии оппозиционные», – отмечал Д.А. Медведев[18].

Однако на региональном уровне картина иная. Коммунистов среди депутатов местного самоуправления не более 2%, представителей «Справедливой России» – 1%, либеральных демократов – менее 1%[19].

Д.А. Медведев считает эту ситуацию показателем того, что «наши партии, прежде всего оппозиционные, очень слабо работают на муниципальном уровне и что реальная политическая конкуренция там практически отсутствует»[20].

В целом низкий уровень присутствия в муниципальных собраниях объясняется недостаточной активностью и низкой конкурентоспособностью оппозиции.

В качестве примера можно рассмотреть деятельность оппозиции в Орловской области. Активная работа представителей партии КПРФ и результаты досрочных выборов мэра города Орла 14 февраля 2010 года свидетельствуют о конкурентоспособности данной партии. Кандидат от КПРФ Иконников Василий Николаевич получил 49 412 голосов, что составило 33,71% (кандидат от партии «Единая Россия» Сафьянов Виктор Викторович победил, набрав 80 250 голосов – 54,75%)[21]

Данные выборы являются показательными, так как состоялись за месяц до единого дня голосования в России.

Результаты выборов 14 марта 2010 года также подтвердили наличие стабильного электората КПРФ. «Что касается результата, – подчеркнул лидер КПРФ Г.А. Зюганов, – то мы прибавили везде без исключения, но прежде всего в городах. Там наш результат составляет от 27 до 35%. Кандидат от КПРФ победил на выборах мэра Иркутска, набрав более 60% голосов и в два раза опередив кандидата-единоросса. Мы победили в Новочеркасске, в Рыльске Курской области, в подмосковной Шатуре. Причем в Шатуре нам удалось победить на выборах не только главы администрации, но и депутатов горсовета. Однако власть по-прежнему, используя административный ресурс, фальсифицировала итоги голосования в сельской местности». Г.А. Зюганов заявил, что в среднем по стране результат КПРФ составляет около 20%[22].

По данным выборов в органы местного самоуправления Орловской области 13 марта 2011 года, половина депутатов Орловского и Ливенского городских Советов народных депутатов – члены партии КПРФ, половина – ВПП «Единая Россия». Это говорит о том, что активная работа оппозиции в Орловской области находит все больше и больше откликов у населения. Добавим также, что 31 января 2012 года мэром г. Орла стал С.А. Ступин – коммунист.

Сегодня многое сделано для того, чтобы политическая система Российской Федерации и российская демократия стали работоспособными. И особенно значимым теперь становится процесс политической конкуренции на уровне местного самоуправления.

«Наша задача – добиться того, чтобы принципы политического управления были адекватны многомерности, идеологическому и культурному многообразию общества», – отмечал глава государства. Д.А. Медведев[23].

Проблема повышения уровня доверия населения к органам законодательной власти

Особый интерес вызывает вопрос об ответственности органов власти, в том числе законодательного органа и избранных в его состав депутатов, перед избирателями. Как известно, в демократическом государстве важную роль в обеспечении единого правового пространства играет институт конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов федерации, который позволяет дать оценку их действиям, воспрепятствовать им злоупотреблять властью и безнаказанно нарушать законы. Сильный парламентаризм объективно препятствует бюрократии отождествлять свои интересы с интересами граждан.

Проблемы, определяющие сущность процесса формирования парламентаризма, находят отражение и в зеркале общественного мнения. В обществе сохраняется устойчивая негативная тенденция: уровень доверия к представительным органам власти остается ниже уровня доверия Президенту Российской Федерации и исполнительной власти. Эта тенденция прослеживается как на федеральном, так и на региональном уровнях в течение последних лет[24].

Приведем некоторые наиболее показательные данные. Согласно опросу, проведенному 5–6 марта 2011 года, доверие Премьер-министру выразили 66% респондентов, Президенту РФ – 63%, Правительству РФ – 50%, в то время как Государственной Думе и Совету Федерации оказали доверие 31 и 28% соответственно. По этому показателю законодательный орган власти уступает не только Президенту и Правительству, но и силовым структурам[25]. Однако отметим, что по сравнению с данными опроса 2005 года уровень доверия Государственной Думе РФ вырос на 6%, Совету Федерации РФ – на 4%, уровень доверия Президенту РФ остался на прежнем уровне.

Таким образом, именно Президента и исполнительную власть население рассматривает в качестве основных центров власти. Такая оценка связана с реальной ролью представительных органов власти в процессе принятия решений.

Очевидно, такие результаты можно объяснить и тем, что население плохо информировано о деятельности парламентов. Кроме того, как показывают исследования, обывателю свойственно недооценивать роль представительных органов. Это является характерной чертой политической культуры граждан.

Отношение к представительным органам власти показывает также опрос «Одобрение: общественные институты», проведенный в феврале 2011 года. Политические партии как общественный институт получили одобрение 25% респондентов, неодобрение выразили 38% опрошенных. По уровню одобрения деятельности политические партии уступили армии, СМИ, правоохранительным органам, профсоюзам и судебной системе[26].

Однако уже за год наметилась положительная тенденция – политические партии получили одобрение 32 % граждан, но все еще уступают прочим общественным институтам[27].

Таким образом, в нашей стране все еще остро стоит проблема функционирования политических институтов демократии, которая выражается в низком уровне доверия населения страны.

В научной литературе практически все подходы к изучению парламента как института политической власти указывают на то, что это институт представительства. Парламентарии – это избранники народа, им делегированы полномочия для выражения и защиты интересов этого народа как в рамках собственной законодательной деятельности, так и в процессе взаимодействия с другими субъектами власти. Но именно в этом и заключается источник неоднозначного отношения как к парламенту в целом, так и к отдельному его члену.

Еще К.П. Победоносцев, один из виднейших государственных деятелей второй половины XIX в., принципиальный противник теории парламентаризма, писал, что итоги выборов как способа отбора луч-

ших представителей народа никаким образом не отражают волю избирателей. Избиратель голосует за человека не потому, что знает его и доверяет ему, а потому, что наслышан о нем в период предвыборной агитации. Что касается политических решений, то они принимаются не во время парламентских дебатов, а на основании партийных или личных интересов. Рассуждения К.П. Победоносцева о негативных явлениях парламентаризма, представленные в его книге «Великая ложь нашего времени», находят отклики и сегодня.

Исследователи электорального процесса в современной России также считают, что результаты выборов не позволяют определить данную процедуру как адекватно отражающую предпочтения населения. Во-первых, они во многом зависят от грамотно реализованных вариантов манипулирования электоральным процессом, в числе которых: установление сроков выборов, нарезка округов, влияющая на численность депутатского корпуса, явная поддержка определенных кандидатов и др. Во-вторых, победу в избирательном марафоне одерживают, как правило, кандидаты, имеющие мощные ресурсы – финансовые или административные. Трудно не согласиться с исследователем М. Афанасьевым, утверждающим, что наименее представленными в законодательных органах субъектов оказались структуры, не входящие во власть и крупный бизнес: различного рода общественные ассоциации, институты науки, образования, культуры, информации. В результате формировалась профессионально-корпоративная структура парламента, определившая основные направления законотворческой деятельности, при которой реализация представительной функции приобрела второстепенный характер.

По мнению С. Авакьяна, это происходит потому, что представительные органы сегодня ни по программе деятельности, ни по образу работы, ни по усилиям депутатов не являются органами для населения, а становятся органами для проведения партиями и движениями своих интересов [28].

Тем не менее на фоне ряда проблем функционирования парламента мы имеем объективные доказательства поступательного развития института представительной власти, видим успешные шаги на пути преодоления сложностей. Так, традиции парламентской работы в России уже сложились, каркас федерального законодательства был принят, что стало основой для дальнейшего развития законодательной деятельности. Особую значимость приобрел вопрос повышения качества взаимодействия законодательных органов на федеральном и региональном уровнях. Решение данной проблемы видится нам посредством интерактивного взаимодействия федеральных и региональных парламентариев. Механизмы такого взаимодействия намечены, и идет процесс их реализации.

Говоря об укреплении парламентаризма и повышении его роли на региональном уровне, отметим возможность определения и реализации конкретных задач с учетом специфики субъектов Федерации, а также развития конкурентоспособности партий, что видится главе нашего государства важной составляющей механизма посткризисного развития законодательной власти.

Подводя итог сказанному ранее, отметим, что проблемы современного парламентаризма – это совокупность сложных и противоречивых явлений российской политической действительности. Разрешение их должно носить системный характер, а основным условием решения является изменение политической и гражданской культуры общества. Необходимо отметить, что место и роль парламента в системе государственной власти, его характер представительства, профессиональность и в конечном счете ответственность парламентария перед электоратом во многом зависят от тех, кто выбирает. Так, проблемы формирования и функционирования парламентаризма связаны непосредственно с развитием гражданского общества, которое является одним из условий его существования, его надежной опорой. В целом российский парламентаризм – это не статичный, а развивающийся институт, открытая для новаций и совершенствования система.

[1] Шараев П.С., Щербинин А.И. Некоторые проблемы парламентаризма в России http://duma.tomsk.ru/page/8534/

[2] Шараев П.С., Щербинин А.И. Некоторые проблемы парламентаризма в России http://duma.tomsk.ru/page/8534/

[3] Там же.

[4] Выступление Президента РФ на заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России: информационно-деловой портал. URL:http://www.stats-sekretar.ru/documents-mainmenu-30.html (дата обращения: 29.01.2010).

[5] Бошно С.В. Формы участия субъектов РФ в федеральном законодательном процессе; Никитенко О.А. Парламентские процедуры как средство разграничения полномочий органов государственной власти РФ и субъектов РФ // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 260–280.

[6] Бошно С.В. Указ. соч. С. 258–259.

[7] Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 261–262.

[8] URL: http://iam.duma.gov.ru/node/4/4877 (дата обращения 03.09.2012)

[9] Вступительное слово Председателя Государственной Думы Б. Грызлова на заседании Президиума Ассамблеи российских законодателей: сайт фракции «Единая Россия». URL: http//www.er-duma.ru/press/42473 (дата обращения 28.08.2010)

[10] Статья 7 Закона Орловской области от 08.12.2008 № 851-ОЗ «Об Общественной палате Орловской области».

[11] Закон Орловской области от 26.01.2007 № 655-ОЗ «О наказах избирателей депутатам Орловского областного Совета народных депутатов».

[12] Современный этап развития российского парламентаризма. Выступление Председателя Высшего совета партии «Единая Россия», Председателя Государственной Думы Б. Грызлова на 1000-м заседании Государственной Думы: сайт фракции «Единая Россия». URL: http//www.er-duma.ru/press/29567 (дата обращения 30.08.2010)

[13] Вступительное слово Председателя Государственной Думы Б.Грызлова на заседании Президиума Ассамблеи российских законодателей: сайт фракции «Единая Россия». URL: http//www.er-duma.ru/press/42473 (дата обращения 28.08.2010)

[14] Выступление Президента РФ на заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России: информационно-деловой портал. URL:http://www.stats-sekretar.ru/documents-mainmenu-30.html (дата обращения: 29.01.2010)

[15] Корепанов С. Регионы формируют правовую базу: сайт Совета Федерации ФС РФ. URL:http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/parlisurvey/2005/10/18/item209.html (дата обращения: 18.03.2010)

[16] Корепанов С. Регионы формируют правовую базу: сайт Совета Федерации ФС РФ. URL:http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/parlisurvey/2005/10/18/item209.html (дата обращения: 18.03.2010)

[17] Корепанов С. Регионы формируют правовую базу: сайт Совета Федерации ФС РФ. URL:http://www.council.gov.ru/print/inf_ps/parlisurvey/2005/10/18/item209.html (дата обращения: 18.03.2010)

[18] Стенографический отчёт о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России. URL:http://news.kremlin.ru/transcripts/6693 (дата обращения:09.02.2010).

[19] Стенографический отчёт о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России. URL:http://news.kremlin.ru/transcripts/6693 (дата обращения:09.02.2010)

[20] Там же.

[20] Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. URL: http://www.cikrf.ru/newsite/vib_140310/glav/orel_res.jsp (дата обращения: 17.03.2010)

[21] Выборы 14 марта: Коммунисты подводят итоги: сайт Коммунистической партии РФ. Орловское региональное отделение. URL:http://www.kprforel.ru/?news_id=1328&menuid=2 (дата обращения: 16.03.2010).

[22] Актуальные комментарии: сайт. Москва. 2010. URL:http://actualcomment.ru/tell/389/ (дата обращения: 09.02.2010).

[23] См.: Маркелов И.В. Между гражданским обществом и государством: информационная политика на перепутье // Социология власти. 2004. № 4, № 5; Сухомлинова Т.П. Государственная информационная политика как составляющая модернизации государственной службы // Социология власти. 2004. № 5.

[24] Сайт ВЦИОМ, http:// wciom.ru/index.php?id=1# (дата обращения: 15.03.2011).

[25] Сайт ВЦИОМ, http:// wciom.ru/index.php?id=1# (дата обращения: 15.03.2011).

[26] Сайт ВЦИОМ,http://wciom.ru/173/ (дата обращения: 18.09.2012).

[27] Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации. М., 1998.