**Парламентаризм и разделение властей в современной России**

В отечественном обществоведении понятие "парламентаризм" трактуется по-разному, хотя в общем речь идет о парламентской системе организации и функционирования верховной государственной власти при разделении ее законодательных и исполнительных функций. В узком смысле слова под парламентаризмом понимается верховенство, привилегированное положение парламента, ответственность правительства перед ним. В широком смысле — его существенная роль, т.е. нормальное функционирование как представительного и законодательного органа, обладающего также контрольными полномочиями. Мы разделяем мнение А. Оболонского о значимости для самой сути парламентаризма и законотворчества политико-правовой ориентации на культуру диалога, поиск конструктивного компромисса. Представляется справедливым суждение И. Кривогуза о парламентаризме как о способности представительного органа свободно обсуждать и принимать политические решения в виде законов. Причем подразумевается, что речь идет о демократически легитимированном народном представительном органе, действующем в системе разделения властей.

Демократически последовательно осуществляемый принцип разделения властей (законодательной, исполнительной, судебной) предполагает главенство законов, самостоятельность, а также баланс полномочий всех ветвей власти, наличие системы их взаимных сдержек и противовесов. Это исключает перенесение центра властных отношений, всей полноты власти на одну из них, а также необходимость правового, конституционного обеспечения того, чтобы соблюдалось разделение властей и имелись соответствующие процедуры [I].

Причем если переход от тоталитаризма и авторитаризма к демократии стимулировал именно разделение, а то и отгораживание властей друг от друга, то мировая практика показывает важность именно взаимодействия властей [2-4].

**Парламентаризм в России**

Очевидно, первостепенное значение при его рассмотрении имеет характеристика нашего парламента - Федерального Собрания Российской Федерации и его конституционной основы, являющейся базой и для разделения властей в России.

Здесь и далее следует ограничиться главным образом весьма лаконичными, обобщенными характеристиками. Это диктуется тем, что уже существуют масса материалов, описывающих, исследующих, характеризующих, оценивающих современный российский парламент; опубликован всесторонний и глубокий анализ его формирования, структуры, механизмов деятельности, законотворчества (в первом созыве) [5].

В Конституции РФ 1993 года закрепляется осуществление государственной власти в России на основе разделения властей (законодательной, исполнительной, судебной), а также самостоятельность соответствующих органов власти. Согласно Конституции, российский парламент - Федеральное Собрание РФ - это представительный и законодательный орган.

Конституция существенно сократила правомочия парламента, почти полностью лишив его контрольных функций, ограничила и законотворческие. Да и закрепленные за ним права фактически урезались, тем более что для реализации многих из них не было законодательной базы. Этому служила и предусмотренная структура парламента;

Однако положительно то, что в новом российском парламенте не реализовались негативные "соблазны" парламентаризма: Федеральное Собрание РФ не стало ни исключительным властным центром, источником и средоточием всех других государственных властей, на что претендовал его предшественник (Верховный Совет), ни "говорильней", имеющей лишь косвенное отношение к реальному законодательству.

Мы не можем согласиться с суждениями о том, будто Конституция РФ (1993 г.) делает российский парламент недееспособным. Кроме того. Государственная Дума оказалась в состоянии расширить свои полномочия, в том числе и контрольные, обретя таким образом, вопреки Конституции, в частности, и право на депутатский запрос [5,6]. Это право активно использовалось членами Госдумы. В 1994 году было 40 запросов, в 1995-м - 172, в 1996-м - около 600, за весеннюю сессию 1997 года - 951, в том числе 537 - правительству РФ, 167 - Генеральной прокуратуре, 195 — руководителям федеральных ведомств. При этом 70% ответов из правительства подписаны его председателем или заместителями председателя. Ныне во вступившем в силу новом Регламенте нижней палаты предусмотрен "парламентский запрос" от депутата или парламентского объединения, который принимается на пленарном заседании Госдумы, подтверждается ее специальным постановлением, содержит не только постановку проблемы, но и предложение конкретных мер для ее разрешения [7,8].

Весьма показательна также характеристика происходящего, данная первым заместителем спикера Госдумы, хотя, по-видимому, и преувеличенно оптимистичная, но отражающая действующую тенденцию: "Тихой сапой Госдума первого и второго созыва с 1994-го по 1998 год приняла около двух тысяч федеральных законов, которыми сегодня не урегулировано разве что северное оленеводство. Налоги регулируются законами, бюджет утверждается только законом, таможенные правила — законом, приватизация регулируется законом, перечень приватизируемых объектов утверждается законом... Дума в каждый закон вписывает статью о своем контроле" [9, с.22].

Вместе с тем дееспособность Госдумы во многом зависит от нее самой. Она излишне политизирована, и это негативно сказывается на всей ее деятельности. Госдума нарушает собственный регламент, впустую тратит значительную часть времени, особенно пленарных заседаний (одна минута стоит 1,7 тыс. руб). Наряду с необходимыми действиями по защите своего властного статуса она склонна неоправданно и резко конфликтовать с исполнительной властью, заниматься демонстрациями своей властности. В основной сфере деятельности Госдумы по законодательству сказывается большая неупорядоченность в сочетании с политизированным популиз-мом. В результате в законодательстве преобладает число, притом недостаточное, а не умение.

Например, по программе Госдумы на осенней сессии 1997 года предполагалось рассмотреть 502 законопроекта. В течение сентября - ноября было рассмотрено и принято в разных чтениях всего 135 законопроектов. При этом из 30, принятых в трех чтениях, доведенных, казалось бы, до уровня законов, 12 были в дальнейшем отклонены: 7 - Советом Федерации и 5 - Президентом. В итоге за весь 1997 год было обсуждено 417 законопроектов, принято 245 законов, но подписаны Президентом и стали законами лишь 154.

У Госдумы немало достижений по осуществлению кодификации, разработке базовых законов. Но в общем ее деятельность оказывается совершенно недостаточной, особенно с учетом? необходимости кардинального обновления правовой базы сфер общественной жизни, в частности экономических отношений, кодификации законода-

тельства [5, с. 209;10,11]. Госдума не обеспечивает своим законотворчеством и реализацию ряда кардинальных положений Конституции РФ по правам человека. В стране остро ощущается недостаточность законодательного оснащения повседневной деятельности в самых разных областях общественной жизни. В результате усиливается регулирование ее президентскими указами, что сказывается и на практике .реализации принципа разделения властей.

По многим признакам российским парламентариям недостает профессионализма, в первую очередь политического. Это, в частности, выразилось и в позиции Думы по отношению к войне в Чечне, и к развитию в стране фашистских тенденций, и в "реакции" - безразличии членов Совета Федерации к националистическим, антисемитским выпадам губернатора Н.Кондратенко, в том числе на заседании парламента. Нередко далеко не профессионально используется парламентская трибуна, свобода слова депутата, да и возможности его деятельности как члена парламента. Печально известны "истории" с многочисленными помощниками депутатов, заявления о массовой коррумпированности думцев, их старание законодательно закрепить для себя громадные, необоснованные привилегии.

Например, пенсия депутата Госдумы составляет 3,5 тыс. рублей в месяц (на 200 руб. больше, чем у бывшего президента СССР М. Горбачева); между тем федеральный министр, выходя на пенсию, может рассчитывать на 1825 руб.; "за особые заслуги" космонавтам, некоторым народным артистам и др. специальным указом президента может быть назначена пенсия, которая составляет 388 руб. плюс 10 минимальных окладов. На балансе Думы находятся свыше 500 гостиничных номеров и квартир, почти в два раза больше, чем депутатов - немосквичей; на жилье тратится свыше половины выделяемых ей денег. У депутатов (на уровне федеральных министров) ежемесячное денежное вознаграждение 6 тыс. руб., определенное с учетом должностных окладов, надбавок и других выплат. Однако, по данным проверки Счетной палаты, с учетом всех годовых выплат (премиальных, отпускных, лечебных, кормовых, проездных и пр.) среднемесячный совокупный заработок депутата составляет сумму, эквивалентную 24 тыс. руб. Запрос редакции "Аргументы и факты" о декларировании депутатами их доходов уже второй год безответно находится в Госдуме [12, 13].

С непрофессионализмом связаны вообще многие огрехи и в законотворческих действиях Госдумы, стремление их политизировать, соответственно использовать парламентские слушания, принимать не имеющие юридической силы постановления, заниматься бесперспективными потугами на объявление импичмента президенту и др. Между тем глава Комитета по законодательству А. Лукьянов пытается представить митингово-постановленческую деятельность думцев как законотворческую. По поводу принятых **ими** постановлений — "полторы тысячи -по политическим вопросам" - он заявляет, что тем самым "излагается политическая позиция депутатов, отражая характер Думы как представительного органа. Вот что такое, законодательный процесс". .

В отличие от Госдумы члены Совета Федерации подчас отстаивают интересы не всей России, а лишь отдельных ее частей, но менее политизированы, более прагматичны и уравновешены. Отвечая на вопрос, в чем разница в умонастроениях верхней и нижней палат парламента, председатель Совета Федерации Е. Строев отмечал, что "губернаторы ближе стоят к жизни, пролоббйровать у нас тяжелее. Еще одно отличие в том, что у Совета Федерации нет яркой политической окраски, мы не политизируем законы, никакой из них нельзя провести, только опираясь на цвет знамени" [7].

Все сказанное свидетельствует о том, что парламент современной России еще далек от совершенства. Однако руководство Госдумы видит позитивную динамику по сравнению с дореволюционной думской практикой. По оценке В. Рыжкова, "нынешний парламент на несколько голов профессиональнее, чем те четыре Думы. Тогда никто не хотел диалога. Тупая радикальная нетерпимость" [9]. Усиливается взаимодействие, согласование, конструктивное сотрудничество между обеими палатами парламента,

хотя нередко результаты работы Госдумы бракуются в Совете Федерации 1 . "Мы смотрим на Государственную Думу как на своего собрата, не стараемся противопоставлять себя ей, каждый раз находя общий язык по конкретным законам. Работаем и согласовываем позиции еще на уровне подготовки законопроектов", - подчеркивает Строев [14].

Дебаты в парламенте - один из компонентов, реализующих его представительность, которая начинается с делегирования избирателями своих полномочий депутатам. К парламенту, избранному в России в 1995 году, у общественности возникли значительные претензии, сомнения в его легитимности. Оказалось, что при голосовании по партийным спискам за депутатский корпус Госдумы не отдали свои голоса 49,5% избирателей, участвовавших в выборах. Таким образом, в избранной по партийной принадлежности части Думы почти половина избирателей оказалась не представленной. Зато прошедшим туда партиям достались "вакантные" места, их заняли депутаты, которым по сути дела никто своих полномочий не делегировал.

Следовательно, уже в ходе выборов представительность Федерального Собрания РФ, употребляя известную марксову формулировку, можно охарактеризовать как "осуществляющуюся путем неосуществления". В результате она не реализуется должным образом через дебаты и иную парламентскую деятельность, в которой сталкиваются, соревнуются, достигают согласия представители разных интересов. В современной России парламент - это "котел", "тигель", в котором, согласно меткому определению бывшего помощника президента по правовым вопросам М. Краснова, происходит переплавка разных интересов в общий интерес, и он оформляется в законе. Этот процесс не может срабатывать должным образом [15]. Думается, во многом потому, что не- все необходимые ингредиенты (интересы общества) попадают в "котел", некоторые оказываются там в явном переборе, а продукт (закон) получается некачественным.

Не лучше обстоит дело и с иными компонентами представительности нынешнего российского парламента, он уже в силу того, кто в нем представлен (а кто и не представлен либо мнимо представлен), не "типичен" для российского общества, не олицетворяет как бы его в миниатюре. Соответственно если парламент России и оказывается символом, то лишь для части общества.

Все это находит отражение и в отношении общества к парламенту., При всех широковещательных заявлениях членов Госдумы, что она выступает от имени народа и защищает его интересы, по данным репрезентативных опросов в октябре и декабре 1997 года лишь 11% избирателей видят в Думе своего заступника. Если в этом отношении Совету Федерации верят 27%, то речь идет о том, что в нем действительно отстаиваются интересы их регионов. Но на протяжении всего 1997 года доверие к Госдуме и Совету Федерации выражали только 10-12% избирателей [16].

Вместе с тем столь массовое недоверие относилось лишь к современным российским органам представительной власти, а не к таковым вообще, хотя. По-видимому, и в последнем варианте сказывалось восприятие жизненных реалий. При репрезентативном опросе в апреле 1997 года почти 50% респондентов согласились с тем, что наличие таких органов власти важно, лишь 20% считали - "не важно", 30% не определили своего отношения [17].

Неблагополучие в части представительности российского парламента в значительной степени обусловлено нынешней избирательной системой. Как видим, ее большая позитивная продуктивность по сравнению с "советским" прошлым еще не решает ряда важных проблем. Да и в реальной избирательной практике остаются различного рода нарушения избирательного закона, мешающие свободному и осмысленному делегированию избирателями своих прав. Существующее сочетание мажоритарной и пропорциональной избирательных систем (при всей оправданности каждой из них,

обусловленной и реальной ситуацией в стране, и ее перспективами) вызывает, как известно, острую критику, споры. По имеющимся расчетам, если при использовании пропорциональной системы в парламенте представлены лишь 50,5% участвовавших в голосовании избирателей, то при мажоритарной системе такой показатель снижается до 30-20%. К тому же если в первом случае в числе депутатов оказались "неизвестно кто", то во втором — люди, известные своим богатством, силой, а подчас и уголовным прошлым.

В дискуссиях об избирательной системе, ее реформе выдвигаются (с использованием и зарубежного опыта) нередко противоположные и, главное, противопоставляемые предложения, в том числе в высших эшелонах власти. Все они обстоятельно и, как правило, логично аргументируются, что не устраняет во многих случаях их заведомой политизированности, а нередко и своекорыстных расчетов. Далеко не всегда за ними видится подлинное стремление обеспечить развитие российского парламентаризма, реальное представительное "народоправство", реализующее "волю народа".

Во многом это связано с реалиями становления в России многопартийной системы. Без нее невозможно развитие парламентаризма и оптимальной избирательной системы.

Однако в стране не сложилась реальная многопартийная система, ее скорее можно было бы охарактеризовать как "множествопартийную", да и вообще лишь с натяжкой как партийную. По справедливому суждению видных специалистов в области социологии и политологии А. Галкина и Ю. Красина, "...большое количество партий на российской политической арене отражает не многообразие социальных интересов, которые еще не устоялись. Это не политический плюрализм, свойственный зрелому демократическому обществу. Их множественность выражает неупорядоченность, текучесть и бессистемность политических отношений" [18].

Зачастую вновь созданные партии оказываются группами, не имеющими сколько-нибудь достаточной численности, разветвленной организации, они не укореняются на периферии страны. Ко времени парламентских выборов 1995 года 54% граждан России не доверяли всем партиям, движениям, течениям. В ряду общественных и политических структур политические партии и движения по доверию к ним занимали последнее место [19].

Причины и факторы, обусловливающие такое положение дел, многочисленны:
объективные и субъективные, в том числе связанные не только с особенностями лидеров, членов формирующихся партий, но также с позициями властей предержащих, свойственные лишь России с ее специфическим историческим прошлым и настоящим и присущие всем посткоммунистическим странам (и не только им) [18-22]. В общем, в результате в России, по характеристике исследователя и публициста, в недавнем прошлом одного из основателей и первых лидеров Социал-демократической партии России Б. Орлова, «партийная "семилетка" завершается разговорами, а нужны ли России политические партии вообще?» [23].

В свою очередь слабость политических партий приводит к тому, что действенный механизм осуществления чаяний народа и (по обратной связи) поддержки обществом курса, проводимого парламентом, подменяется воздействием многочисленных групп интересов, давления и лоббирования. Они деформируют функционирование избирательной системы, имея громадные возможности в ходе избирательной кампании обрабатывать массовое сознание и не нести никакой политической ответственности за . свои обещания перед избирателями. В то же время ассоциация, являющимся подлинными институтами гражданского общества, в России не дают развиваться [20]. -

Негативные факторы сказываются, и на законотворческой деятельности. Ее процедура далека от совершенства, многие депутаты не склонны заниматься будничной и повседневной работой по подготовке законов, кроме того, не введена в правовые рамки лоббистская деятельность. "Но главное, — считает Краснов, - в

парламенте заседает много людей, отрицающих фундаментальные конституционные ценности" [15]. Дело доходит до того, что при рассмотрении законопроектов в ходе голосования массово используются чужие карточки, вотирование происходит при отсутствии кворума, но оправдывается думским руководством. Часто к концу сессии законы вотируются за несколько минут, что заранее предвидится.

Таким образом, в России процедура формирования парламента и его деятельности до сих пор не получила адекватного сложившейся ситуации решения. Это негативно сказывается и на ключевой для становления парламентаризма проблеме — разделении ветвей государственной власти. В силу нашей мнимой многопартийности, плачевной по результатам выборов избирательной системы, в силу того, каков парламент, невозможна процедура, по которой в той же полупрезидентской Франции формируется правительство на основе парламентского большинства, утверждаемое президентом. Требование создать правительство народного доверия - это политическая демагогия [23, 24]. Следовательно, не может должным образом реализоваться и центральная идея разделения властей - защита, свободное и эффективное осуществление прав и интересов народа, нарушается "обратная связь" между властями и народом.

Однако посмотрим конкретнее, как все же реализуется в современной России разделение ветвей государственной власти, закрепленное ст. 10 Конституции РФ 1993 года.

**Разделение властей**

Ключевым, по-видимому, является вопрос, насколько осуществляются и сочетаются в нашей стране в переходный период к демократии разграничение компетенции, эффективная система'сдержек и противовесов, взаимодействие ветвей власти, эффективность государственной власти в целом. Притом в полупрезидентской республике, которой является Россия.

Внимание будет сосредоточено на центральной, федеральной власти, хотя в субъектах федерации имеются определенные варианты разделения властей и весьма важно осуществление разделения власти по вертикали. Соответственно рассмотрение начнем с президентской власти.

Мировые процессы развития, как свидетельствуют сравнительное политологическое исследование, говорят о том, что природу президентской власти нельзя "жестко" привязать лишь к одному из элементов триады разделения властей... следует исходить из взаимопроникновения различных ветвей власти [З]. К тому же если, согласно концепции разделения властей, президентская власть обычно рассматривается как исполнительная, то по российской Конституции 1993 года Президент - глава государства, а исполнительную власть осуществляет правительство РФ.

Полномочия Президента России по Конституции РФ непомерно велики и многогранны. Они включают такие положения, которые допускают возможность для него выходить далеко за рамки Конституции, ибо он является ее "гарантом", монополизировать право на кардинальные стратегические судьбоносные для страны решения, ибо его прерогатива - "определение основных направлений внутренней и внешней политики". Тем самым он вправе "подминать" под себя и законодательную, и исполнительную власть, используя в отношении последней свои права решать кадровые вопросы. Провозглашаемая Конституцией самостоятельность органов законодательной и особенно исполнительной власти становится очень проблематичной.

Президент обладает значительной исполнительной, исполнительно-распорядительной властью. Он не только активный соучастник парламентского законотворчества, но и вправе издавать указы до создания соответствующих законов, в которых существует настоятельная общественная необходимость. Правда, ряд других средств осуществления власти, присвоенных Президенту России, сопоставим с правами президентов других, демократических, стран. Однако в общем для осуществления соответствующего Конституции разделения властей в России необходимы определенные ограничения власти президента и его окружения [25, 26].

Используя недостатки Конституции в четком определении полномочий институтов власти, Президент России еще больше расширяет свои права. Так, наряду с правительством в течение долгого времени параллельно с ним, а то и практически над ним функционирует Администрация Президента, Совет безопасности и другие структуры. Наглядным примером может служить также стремление самолично решать вопросы о правомочности или оправданности законодательных действий парламента и на этом основании не подписывать законы.

По сути дела для того, чтобы не подписывать многие законы, имеется немало объективных причин. Однако не только они объясняют, почему за два года работы Госдумы (1996, 1997) из 500 принятых законов президент подписал лишь 305, а за весну 1998 года было принято свыше 150 законов, в том числе около 40 повторно, а подписаны президентом менее 80, в том числе 39 законов о ратификации международных договоров и соглашений, внесенных самим президентом и правительством. Дело еще и в том, что далеко не всегда президентское "неподписание" основательно мотивировано, случается, что законы отвергаются без их рассмотрения; примерно 20% принятых Думой законов подписываются после их доработки или преодоления "вето" президента[27-30].

Преодоленное "вето" свидетельствует не столько о правоте одной из сторон, ошибочности позиции другой, сколько о соотношении их сил в данный момент, а главное, о неразвитой способности к диалогу и компромиссу обеих сторон. Так, в октябре 1997 года Госдума сразу во втором и третьем чтении приняла поправку депутата В. Варенникова (КПРФ) к закону "О ветеранах". Она означала, что звание ветерана труда получает любой гражданин России, который ко времени выхода на пенсию по возрасту имеет 40-летний трудовой стаж. На него, а не только на особо отличившихся тружеников распространяются все льготы. Кроме девальвирования звания это означало дополнительные бюджетные затраты в 14-15 трлн руб. Президент наложил "вето", Дума его преодолела, но денег на льготы не было и раньше, не стало их и больше. В свой актив Дума включает также преодоление "вето" на законы об ипотеке, об оценочной деятельности, о льготах на проезд для детей, нуждающихся в санаторно-курортном лечении. Думается, что нынешнее положение дела с "ветовым" противоборством Президента и Госдумы, даже при всей справедливости тех или иных решений мало способствует (если не вредит) законо-творческому авторитету Думы и авторитету верховной власти Президента.

Роль верховного арбитра, стоящего над разделенными властями, которая свойственна полупрезидентской республике, подрывается самим президентом, его чрезмерным вторжением в сферу деятельности исполнительной власти, вплоть до принятия на себя руководства ею, ответственности за ее деятельность. Если глава государства и должен быть ответственным за все, происходящее в стране, то, очевидно, лишь в конечном счете, не подменяя другие властные органы. Активное воздействие, его контроль за деятельностью правительства, им лично формируемого, весьма важен, забота о правильном функционировании конституционно установленного разделения властей - его обязанность как гаранта конституции. Однако все это осуществляется зачастую далеко не лучшим образом. Необходимая при разделении властей система сдержек и противовесов нередко формируется президентом не столько для более эффективного функционирования государственного организма, сколько исходя из известного принципа "разделяй и властвуй".

Прав А. Салмин, предостерегавший от того, чтобы при рассмотрении российского президентства отождествлять его «с личностью президента... Б. Ельцина или с "властным центром"» *[26, с.7].* Но нельзя не видеть и того, что президентство Ельцина определяется не только конституционно-институциональным устройством современной России, но, как и разделение властей, оно испытывает воздействие политического стиля и личности Ельцина.

Заслуживают внимания попытка определить происходящее в России с точки зрения "режимной системы",'"где власть сконцентрирована в руках исполнительных институтов при неустойчивости их отношений с законодательной властью, общественными движениями и социоэкономическими элитами", а также анализ ситуации в стране и ее перспектив путем рассмотрения "российского политического режима" [20, 31] 2 .

В силу разграничения компетенции, полномочий отдельных органов власти, закрепленных Конституцией, существенно ограничиваются права парламента. Статус Совета Федерации определен таким образом, что по способу своего формирования он нарушает принцип разделения властей и требования к профессионализму парламентской деятельности. В его состав вошли и главы исполнительной власти субъектов федерации, для которых деятельность на постоянной основе в Совете Федерации, как правило, просто невозможна. Он по сути дела не является парламентской палатой. Правда, весьма компетентное рассмотрение этой проблемы в сопоставлении с зарубежным опытом (например в полупрезидентской Франции) приводит к выводу, что "...даже формально российский президент не сильнее французского. В противостоянии парламенту во всяком случае он едва ли не слабее" [26, с. 9].

Одновременно не следует упускать из виду, что действительно существующий и закрепленный конституцией дисбаланс может преодолеваться и без ее изменения, которое представляет ныне большую сложность. Так, один из компонентов контрольной власти - депутатский запрос - Госдума добыла, записав право на него в свой регламент. Президент не воспрепятствовал этому, а Конституционный Суд не может без соответствующего запроса проверять на соответствие Основному Закону страны те или иные решения, установления. Кроме того, значительный простор для изменений в разграничении полномочий дает законотворческий процесс. В ходе его, как свидетельствует В. Рыжков, "Дума в каждый закон вписывает статью о своем контроле... полномочия президента сокращаются как шагреневая кожа... Каждый новый закон приводит к ослаблению административных полномочий президента. Большинство законов инициировано президентом либо правительством - тем самым сами сокращают свои полномочия" [9].

Правда, при оценке действенности такой процедуры не следует упускать из виду, что в отсутствие разработанных механизмов реализации законов, принимаемых в Думе, материальных ресурсов для их реализации, механизмов и органов, способных осуществить контроль за исполнением законов, законы остаются лишь на бумаге. Полномочия Госдумы, таким образом, расширяются лишь формально. Кроме того, нынешний российский парламент, по оценке специалистов, с прохладцей откликается своим законотворчеством на текущие потребности общества [26]. Ему требуются многочисленные законодательные инициативы со стороны. Даже будучи недовольным вторжением в правовую сферу указов президента, он не спешит перекрывать их своим законотворчеством. Подчас законы - отклики на животрепещущие темы - толком не обоснованы, вступают в противоречие с существующим законодательством. Они имеют значение для усиления веса парламента в системе разделения властей лишь как популистская политическая демонстрация, их реализация, понятно, сталкивается с сопротивлением исполнительной власти.

Осуществляющее исполнительную власть правительство лишь в некоторой части подотчетно Госдуме (в связи с бюджетом) и несет перед ней ответственность за свою деятельность (Дума имеет право выразить правительству недоверие, что может, хотя это и не так просто, привести к его отставке). В то же время исполнительная власть не сводится к деятельности правительства, она осуществляется (или не осуществляется) аппаратом, от которого зависит очень многое. Таким образом, исполнительная власть во всей своей глубинности - от премьер-министра до рядового государственного служащего, исполнителя - обладает громадными возможностями собственного "конт-

роля" по отношению и к законодательной власти, и к президентскому правлению. По свидетельству Краснова, "там, где исполнители в чем-то не заинтересованы, они всегда найдут тысячу отговорок, чтобы этим не заниматься... В 1995 году вышел указ... о борьбе с фашизмом и другими проявлениями экстремизма. Так вот, этот указ практически не соблюдается... Потому что у его потенциальных исполнителей — будь то милиция, ФСБ или прокуратура - нет желания его исполнять" [32].

Разумеется, отмеченные черты функционирования исполнительной власти связаны и с ее издавна сложившейся реактивностью, неотлаженностью механизмов, неквали-фицированностью исполнителей и т.д. Однако, обращая внимание и на эту сторону дела, фиксируя "слабую управляемость государства", Краснов справедливо подчеркивает отсутствие мотива "уважения закона или страха перед неисполнением закона", ибо "до суда дело не дойдет" [32].

Стремления парламентариев усилить свой контроль над исполнительной властью, используя право Госдумы утверждать кандидатуру премьер-министра, распространяя это право шире, ставя свое согласие в зависимость от возможности влиять на весь состав правительства, на поверку оказываются малоэффективными как для самоутверждения Думы, так и, главное, для всей деятельности государственной власти. Парламентаризм с присущим ему многопартийным представительством и соответствующим политизированным обсуждением, согласованием и принятием решений не может быть в идеале свойством правительства, этому должно препятствовать разделение властей. В противном случае партийные, корпоративные интересы, сталкиваясь внутри правительства, будут мешать его работе. Настойчивые старания влиятельных сил в Госдуме повести исполнительную власть по такому пути, больше ограничивать самостоятельность правительства, свободу его деятельности объективно, но, по-видимому, и эгоистично-партийно направлены на снижение эффективности деятельности исполнительной власти и всей государственной власти также. Нельзя не согласиться с мнением известных экономистов А. ^люкаева и Е. Гайдара, что для повышения эффективности работы правительства ему требуется большая свобода в сфере исполнения решений. Причем полностью отдав правительству исполнительно-профессиональные функции, Госдума смогла бы стать реальным центром политической власти, в котором законным путем реализуются разные интересы, необходимые реформы получают адекватное Законодательное обеспечение. Тогда народ получит нормальную законодательную и нормально функционирующую исполнительную власть [24, 33].

Сложности функционирования исполнительной власти связаны и с тем, каким образом на нее воздействует президент, как лимитируют ее самостоятельность подведомственные ему структуры. И в этом отношении тоже весьма актуально требование: "Больше свободы правительству!".

В общем, как видим, "недопарламентская", по определению В. Шейниса, организация государственной власти в России оказывает негативное воздействие на осуществление в ней разделения властей. В некоторой степени способствует формированию баланса властей то, что законодательная власть выполняет некоторые функции управления и контроля (ратификация и денонсация международных договоров, назначение и отрешение от должности), а исполнительная осуществляет некоторые законодательные функции, издавая нормативные акты [34].

Несколько особняком в этом отношении стоит судебная власть. Ее отделенность и самостоятельность четко зафиксированы в конституции, провозгласившей независимость, несменяемость и неприкосновенность судей. Судьи назначаются и суды финансируются федеральной властью, причем Президент решительно противится переподчинению их субъектам Федерации. Измененное законодательство позволяет теперь гражданину в открытую, с расчетом на основательную защиту своих прав спорить с государством, с любым должностным лицом. Как подчеркивает Краснов:

"Разделение властей позволило человеку стать во многих вопросах вровень с государством" [15, с. 179].

В этой связи примечательно, что из более 130 дел, которые в 1997 году рассмотрел Конституционный Суд, 74 связаны с жалобами граждан, 37 - по запросам субъектов Федерации, 4 - по запросам Президента, 7 - по запросам Госдумы, 11 - по запросам судей. Такая же примерно пропорция сохраняется и в 1998 году.

Но и в функционировании судебной власти, в охране ею прав человека и гражданина далеко не все обстоит благополучно. Во многих жизненных коллизиях, столкновениях интересов решение может выносить только суд. Однако добиться его очень трудно по ряду причин (в значительной мере материальных). Суды не выполняют или слишком медленно выполняют свои функции. Судей хронически не хватает, зачастую они недостаточно квалифицированны, нет возможности сменить судейский состав, воспитанный в духе сугубо обвинительного судопроизводства и господства "телефонного права", несменяемость судей порой оборачивается их недобросовестностью. Судебные решения не исполняются, помочь этому теперь должны судебные приставы, но им уготована мизерная зарплата. Уже тем самым человеку, дело которого отныне не может решить только суд, становится не легче, а труднее.

К тому же ведет ряд факторов, непосредственно с судами не связанных. Нарушения принципов и положений конституции, норм законов не влекут за собой ответственности, не разработан юридический механизм защиты прав гражданина. Специалисты приходят к печальному выводу: человек по-прежнему беззащитен в море законов,указов и правил.

Следовательно, в нереализуемости прав граждан России на судебную защиту сказывается уже не отделение судебной власти от законодательной и исполнительной (что ей - во благо), а плохое взаимодействие с ней этих ветвей власти. Именно с их деятельностью связаны большей частью те факторы, которые приводят к невыполнению судами их функций. Между тем судебная власть активно способствует деятельности других ветвей власти: например законотворчеству, соответствующему конституционным нормам, активно участвует в формировании губернаторского корпуса, законодательных органов на местах, препятствует президенту в произвольном расширении им своих законодательных прав, правительству - в использовании неконституционных решений и нарушении конституционных прав граждан, Госдуме - в нарушении порядка решения вопросов в Федеральном Собрании РФ. Например, 10 апреля 1997 года, отказав Госдуме в принятии к рассмотрению вопроса о неконституционности порядка формирования Совета Федерации, Конституционный Суд отметил, что действие Думы "... по существу связано с отступлением от установленного способа изменения закона... При этом обнаруживается стремление с помощью решения Конституционного Суда РФ повлиять на позиции во внутрипарламентской дискуссии, в результате которой должно быть найдено целесообразное и сбалансированное решение о принятии нового или изменении действующего закона" [36]. Таким образом, Госдуме советовали идти по пути парламентаризма.

6 апреля 1998 года Конституционный Суд обязал президента подписать и обнародовать Закон "О культурных ценностях, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ". Вето, наложенное на него президентом, было преодолено парламентом, но президент ссылался на то, что это было достигнуто при нарушении порядка принятия законов, да и сам закон содержит ряд серьезных правовых нарушений. Однако Конституционный Суд исходил из того, что президент был вправе ставить вопрос обо всем этом, но был обязан в установленный срок подписать закон. 21 июля 1998 года по запросу Верховного Суда было признано неконституционным содержащееся в Законе "О федеральном бюджете на 1998 год" разрешение правительству снижать бюджетные выплаты, если не получены запланированные в бюджете доходы.

Как уже говорилось, взаимодействие и сотрудничество — важная сторона разделения ветвей государственной власти. При всех коллизиях в их взаимоотношениях в российской действительности оно набирает силу, притом и на самом сложном участке -взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властью. Показательно,

что председатель верхней палаты Федерального Собрания РФ Е. Строев призывает "способствовать конструктивному сотрудничеству с другими ветвями государственной власти" [37]. Председатель Госдумы Г. Селезнев считает необходимым "повысить уровень взаимодействия и взаимопонимания между Президентом, Правительством и Госдумой в законодательном процессе", их "конструктивное взаимодействие" [38, 39]. "Исполнительной и законодательной власти надо садиться за стол и вести диалог", -настаивает Президент РФ Б. Ельцин [40]. В свою очередь Правительство России явно стремится следовать курсу на сотрудничество с Федеральным Собранием РФ.

\* \* \*

Итак, рассмотрение проблемы парламентаризма и разделения властей в современной России подводит, как представляется, и к взвешенному ответу на вопрос о том, есть ли парламентаризм в нашей стране. Думается, приемлемо суждение, что парламентаризм у нас еще практически не утвердился и, добавим, недостаточно оформился, а организация государственной власти- "недопарламентская".

Есть ли перспективы позитивного развития и становления парламентаризма в России? Для одних весьма животрепещущим является вопрос, возможен ли вообще парламентаризм на российской почве?" [41]. У других имеется уже давно категоричный ответ, причем в иной плоскости: "Он не для нас... наиболее подходящим для России считаю вариант беспарламентской демократии" [42]. Как известно, противопоставление идет не только по линии создания "единой власти" президента, но и путем восхваления возможного народного правления через Советы.

Ответы разнообразны, их аргументация зачастую многопланова, уходит и в глубокую российскую старину, и в недавнее прошлое. Весь комплекс возникающих при этом "за" и "против" требует специального к себе внимания. Мне представляется весьма плодотворной концепция, согласно которой "государственную машину, если мы настроены ее перестраивать и реформировать, следует мыслить не как предзаданный "объект", обладающий теми или иными свойствами и характеристиками, а как... результат объективизации текущих результатов государственного строительства" [43]. Но при этом надо не забывать, что каковы мы - такая у нас и демократия.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Баглай М.В., Габричидзе Б.Н.* Конституционное право Российской Федерации. М., 1996. С. 130.

2. *Тихомиров Ю.А.* Государство на рубеже столетия // Государство и право. 1997. № 2. С. 30.

3. *Чиркин В.Е.* Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5. С. 16, 17.

4. *Косонкин А.С., Нефедова Т.И.* Президент, конгресс, законодательство // Государство и право. 1998. № 1.С. 85-91.

5. Парламентаризм в России: Федеральное Собрание 1993-1995 гг. V Государственная Дума, Совет Федерации первого созыва. М., 1996.

6. *Евзеров Р.Я.* Дееспособность нынешнего российского парламента // Полис. 1996. № 1. 7'. Президент. Парламент. Правительство. 1997. № 4. С. 16, 27.

8. Президент. Парламент. Правительство. 1998. № 2(8). С. 21.

9. Владимир Рыжков: хорошая политика - тот же хороший бизнес // Коммерсантъ-власть. 1998. № 9. С. 22.

10. *Шохин А.* Приоритеты законодательной деятельности // Власть. 1997. № 4. С. 3-9.

11. *Лесников Г.* Практика взаимодействия государственных органов власти по обеспе- ' чению законодательного процесса // Власть. 1997. № 5. С. 53-56.

12. Аргументы и факты. 1998. № 22 (май). С. 6.

13. Аргументы и факты. 1998. № 24 (июнь). С. 6, 10.

14. *Какоркин* Г. Егор'Строев: мы все становимся государственниками // Известия. 1998. 15 января. '

15. *Краснов М.* Клетка для власти. М., 1997. С. 165.

16. *Бетанели Н.* Народ, как всегда, умнее политиков // Известия." 1998, 23 января.

17. Отношение к демократическим институтам и авторитарный запрос общества // Власть. 1997. № 12. С. 53.

18. *Галкин А., Красин Ю.* Сильная демократия - альтернатива авторитаризму. М., 1996. С.37,38.

*19.Лапаева В.В.* Становление российской многопартийности // Социс. 1996. № 8. С. 43.