
DOI 10.35775/PSI.2024.36.2.001

УДК 32.323

С.С. ШКУРИНА

кандидат политических наук,

генеральный директор издательства «Наука сегодня», Россия, г. Москва

E-mail: Svetlana_shkurin@mail.ru

ОСОБЕННОСТИ РОССИЙСКОЙ МОДЕЛИ ПОЛИТИЧЕСКОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПАРЛАМЕНТА И ПРАВИТЕЛЬСТВА. НОВОЕ ПРОЧТЕНИЕ СВОИХ ИССЛЕДОВАНИЙ ЧЕРЕЗ 15 ЛЕТ

Статья представляет собой исследование по актуальной проблеме развития политических отношений между органами законодательной и исполнительной власти в современной России. Автор анализирует парламентско-правительственных отношений на основе своей диссертационной работы 2011 года. Публикация автором условно названо, как новое прочтение своего диссертационного исследования.

Автор раскрывает сущность и особенности современного российского парламента как законодательного и представительного органа государственной власти. Раскрывая особенности организации и функционирования системы федеральной исполнительной власти, всесторонне анализирует проблемы и возможности формирования Правительства России на основе парламентского большинства. В публикации раскрываются основные направления административной реформы в Российской Федерации, а также механизмы влияния Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания на деятельность федерального правительства.

Ключевые слова: парламент, Федеральное Собрание Российской Федерации, федеральное правительство России, модель взаимодействия.

Введение. В условиях реформирования современного российского общества проблема взаимодействия законодательной и исполнительной властей выдвигается в разряд актуальных. Развитое демократическое взаимодействие властей становится необходимым условием и критерием преобразований, способности политической системы к модернизации и развитию, показателем характера политико-властных отношений.

Следует подчеркнуть, что в работах российских авторов, опубликованных в последние годы, освещается широкий спектр вопросов близких к данной предметной области [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 11; 12; 13; 14; 15; 16; 17; 18; 20].

Однако проблему парламентско-правительственного взаимодействия в современной России нельзя назвать однозначно исчерпанной. В силу многих

объективных обстоятельств изучение обозначенной темы продолжает сохранять высокий уровень актуальности.

И, прежде всего, это взаимодействие на федеральном уровне: взаимодействие между Парламентом и Правительством. Именно здесь определяются наиболее общие принципы и направления процесса взаимодействия властей, закладывается его фундамент. Ведь от эффективности этого процесса взаимодействия зависит эффективность государственной власти в стране [19].

Из истории становления российской модели парламентско-правительственных отношений. Актуальным и научно значимым остается вопрос об истории становления российского парламентаризма при осуществлении государственной власти на основе конституционного принципа ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Поэтому и сегодня автор придерживается мнения о целесообразности рассмотрения этой истории парламентаризма на основе нескольких этапов.

В автореферате на свое диссертационное исследование в 2011 году я подчеркивала, что во взаимодействии Парламента и Правительства на протяжении всего XX века можно выделить несколько этапов:

- первый: с начала столетия до первой мировой войны (формируется принцип ответственности Правительства перед Парламентом);
- второй: межвоенное двадцатилетие (оформление института чрезвычайного положения и делегированного законодательства);
- третий: после второй мировой войны (закрепление в Конституции норм ответственности Правительства). Вероятно, можно также выделить и четвертый этап, который начинается с конца 60-70-х годов XX века. В это время, наряду с продолжающимся усилением исполнительной власти, развиваются старые и возникают новые, более детализированные формы ответственности Правительства. Появляется также множество различных форм взаимодействия властей: согласительные процедуры, специальные комиссии по расследованию каких-либо дел, совместные совещания и т.д.

В реальной политической практике основной принцип организации государственной власти заключается в недопустимости соединения законодательной и исполнительной власти. Здесь мы имеем исторический прецедент. В формировании системы органов советской власти в СССР, с ее институциональной неразграниченностью законодательных и исполнительных функций, аппарат партии конституировался как всепроникающий «законодательно-исполнительный», неподконтрольный ни обществу, в лице его выборных представителей, ни рабочему классу, от имени которого он выступал.

Историко-политологический анализ показывает, что теоретическая модель идеальной политической системы, разработанная марксистами, и предполагающая активное и непосредственное участие населения в политическом процессе на практике обернулась доминированием исполнительной власти, сосредоточившей в своих руках все рычаги и механизмы управления.

По нашему мнению, негласная, но принципиально важная черта, характеризующая советскую государственность до конца 80-х годов, заключалась в несоответствии на практике роли Советов как выборных представительных органов власти в течение всего периода существования Советского государства их юридической компетенции. В системе органов государственной власти решающая роль принадлежала управленческому аппарату – исполнительно-распорядительным структурам, которые в свою очередь рассматривались как основной рычаг осуществления руководящей роли Коммунистической партии в государственной и общественной жизни страны.

С 1987 года по 1993 год в развитии советской и российской государственности наступает принципиально новый этап. Основной его чертой стало активное изменение существующей политической системы общества, а также движение в сторону восприятия признаков государственности, функционирующей на основе принципа разделения властей.

Знаковым и заметно меняющим механизм государственной и политической власти в целом стало учреждение Съезда народных депутатов. Образованный во многом по аналогии со Всероссийским съездом Советов, существовавшим до 1936 года, он стал высшим органом государственной власти СССР, получившим право при необходимости решать любой вопрос, отнесенный к компетенции СССР. В то же время наряду со Съездами были образованы и Верховные Советы в качестве постоянно действующих законодательных, распорядительных и контрольных органов государственной власти.

Двухуровневая структура высших представительных органов власти в лице Съездов народных депутатов и Верховных Советов рассматривалась как попытка сочетания и совмещения достоинств постоянно действующего законодательного органа и советской идеи широкого непосредственного представительства различных слоев населения в высших органах государственной власти – в данном случае в составе Съездов народных депутатов. Такой неотъемлемый элемент теории и практики разделения властей как юридическое и фактическое отделение исполнительных структур от выборных представительных органов власти был реализован впервые.

Заметным явлением, демонстрирующим желание использовать элементы системы «сдержек и противовесов» в государственной практике, стало учреждение Комитета конституционного надзора. Своими полномочиями этот орган потенциально ограничивал «всевластие» Советов всех уровней, включая Верховные Советы. Однако этот орган занимал подчиненное положение по отношению к Съезду народных депутатов СССР как высшему органу государственной власти.

21 сентября 1993 года Президент России издал Указ № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», который предписывал «прервать осуществление законодательной, распорядительной и контрольной функций Съездом народных депутатов и Верховным Советом Российской Федерации». Этим Указом вводилось в действие Положение о выборах депутатов

Государственной Думы. Таким образом, Россия в 1993 году отходит от социалистического общества и встает на путь модернизации, на фоне все нараставших противоречий, результатом которых стал острый политический кризис сентября – октября 1993 года, завершившийся вынесением на всенародное голосование 12 декабря 1993 года ныне действующей Конституции Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации предписывала функционирование законодательных и исполнительных органов на основе принципа разделения властей. Таким образом, законодательные органы переставали быть полновластными органами государственной власти, как это предполагалось в советский период, и становились «противовесом» исполнительным органам. В Конституции РФ не закреплялась и вертикальная система представительных органов власти, в связи с чем они оказались без поддержки со стороны вышестоящих органов. Таким образом, законодательно Россия встала на путь демократического развития и внедрения принципа разделения властей [19].

К вопросу о современной модели парламентско-правительственных отношений в России. По истечении 15 лет изменились многие аспекты парламентско-правительственных отношений в современной России, прежде всего, на основе, внесенных на Всероссийском референдуме изменений в Конституцию Российской Федерации. Вместе с тем, как нам представляется, еще предстоит укрепить правовые основы Федерального Собрания России в этой области.

Следует подчеркнуть, что хотя в настоящее время в Российской Федерации формально и существуют основные демократические институты – многопартийность, альтернативные выборы, разделение властей, свобода совести и слова, однако специфика функционирования этих институтов во многом не соответствует нормам представительной демократии. Так, несмотря на то, что в России существует многопартийная система, имеет место ограничение свободы политической конкуренции, законодательная власть во многом подконтрольна власти исполнительной, а рядовые граждане часто лишены возможности воздействовать на своих избранников по завершении выборов.

Автор подчеркивает, что в современных условиях идет трансформация сложившейся модели парламентско-правительственных отношений в связи с централизацией власти. Процесс централизации власти весьма активно начался еще в 2000 году, с приходом к власти В.В. Путина, причем как по горизонтали, так и по вертикали. Централизация государственной власти – это обусловленный совокупностью объективных и субъективных факторов политико-правовой процесс перехода властных полномочий от децентрализованной подсистемы к централизованной в целях минимизации сроков между принятием политического решения и его реализацией. Наша государственность с момента провозглашения суверенитета в 1990 году находится в состоянии перманентного реформирования. Государственная политика в сфере федеративных отношений неоднократно менялась: от децентрализации государственной власти и расширения самостоятельности субъектов РФ до максимальной централизации на федеральном уровне.

В настоящее время вслед за периодом резкой децентрализации маятник качнулся в противоположную сторону – в сторону довольно жесткой централизации государственной власти. В целях предотвращения возможных негативных последствий приняты широкомасштабные меры по реформированию федеративных отношений, направленные на укрепление Российской Федерации, выстраивание вертикали государственной власти, обеспечение единого правового пространства Российской Федерации и конституционной законности в деятельности всех уровней и ветвей государственной власти.

Опираясь на мнение экспертов, можно подчеркнуть, что с точки зрения совершенствования федеративных отношений общий итог трудно считать сколько-нибудь результативным. Не была создана сбалансированная схема взаимоотношений центра, регионов и муниципалитетов, не удалось преодолеть созданную в период укрепления «вертикали власти» усилиями федерального центра отстраненность субъектов Федерации от нормальной реализации, еще ранее закрепленных за ними полномочий. В схеме разделения властей по вертикали процесс законотворчества, по-прежнему, концентрируется вверху, в схеме разделения властей по горизонтали – практически концентрируется в руках исполнительной власти. Это, по мнению, некоторых исследователей, мало соотносимо с провозглашенным концептом развития федерализма [19].

Этот мой вывод десятилетней давности сегодня нашло твердое подтверждение на уровне многих нормативно-правовых актов. И это, вполне естественно, укрепление вертикали власти имеет объективные основания в условиях проведения Специальной военной операции на Украине. По другому повысить эффективность и оперативность государственного управления в этих условиях невозможно.

Основные этапы трансформации парламентско-правительственных отношений в современной России. Основные пять этапов трансформации парламентско-правительственных отношений в современной России: первый этап: с 1990 года по 1993 год, второй этап: с 1993 года по 1995 год, третий этап: с 1995 года по 2000 год, четвертый этап: с 2000 года по 2005 год и пятый этап: с 2005 года по настоящее время.

Изучая российскую модель развития парламентско-правительственных отношений в условиях административно-федеративной реформы, можно сказать, что в настоящее время в России идет исторический процесс, связанный с поиском модели мягкого влияния (не прямого) глав исполнительной власти субъектов федерации в процессе принятия политических решений и в процессе парламентско-правительственных отношений.

Анализируя модель парламентско-правительственных отношений на первом, выделенном нами этапе, мы приходим к следующим выводам. В 1990-х годах наблюдалась явная недооценка роли главы правительства при формировании состава правительства. Председателю правительства часто приходилось работать с лицами, навязанными ему, которых он не мог фактически сместить по своей инициативе. Доминирующее участие главы государства

в формировании правительства, его стремление уравновешивать одни кадровые назначения (отставки) другими отнюдь не способствовали повышению эффективности работы правительства. В тоже время, в состав Съезда народных депутатов входили по должности главы исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации в соответствии с российским законодательством. Они имели право избираться народными депутатами на общественных началах, не покидая при этом пост главы субъекта Федерации. Так просматривая списки народных депутатов РСФСР, обнаруживаем в них первых секретарей обкомов партии и председателей облисполкомов. Это, в свою очередь, говорит об особой форме парламентско-правительственного взаимодействия.

Таким образом, можно говорить о том, что двухуровневая структура высших представительных органов власти в лице Съездов народных депутатов и Верховных Советов рассматривалась как попытка сочетания и совмещения достоинств постоянно действующего законодательного органа и советской идеи широкого непосредственного представительства различных слоев населения в высших органах государственной власти – в данном случае в составе Съездов народных депутатов. Такой неотъемлемый элемент теории и практики разделения властей как юридическое и фактическое отделение исполнительных структур от выборных представительных органов власти был реализован впервые.

Бесконфликтное существование двух государственных институтов – формально всевластных органов народного представительства в лице Съезда и Верховного Совета и порожденного ими президентства – было возможным только в условиях необходимости борьбы с «партией – государством» в лице КПСС и контролируемые ею союзными органами власти.

Вместе с тем, в условиях жесткого парламентского контроля за действиями исполнительной власти невозможно было реализовать планы десоветизации. Новая правящая команда не была укоренена ни в региональных структурах власти, ни в массовых общественно-политических и партийных организациях, которые необходимо было использовать для получения парламентской поддержки радикально-реформаторского курса.

Начало второго этапа (1993 год – 1995 год) парламентско-правительственного взаимодействия ознаменовало подписание Президентом Б. Ельциным Указа № 1400 от 21 сентября 1993 года «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации», в соответствии с которым был учрежден новый двухпалатный парламент РФ – Федеральное Собрание, состоящий из Совета Федерации и Государственной Думы, а принятая в декабре 1993 года Конституция России закрепила его статус. Совет Федерации создавался как инструмент федерализма, так как каждый субъект Российской Федерации представлен в ней двумя депутатами. В соответствии с Положением «О выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» при выборах в Совет Федерации каждый избиратель подавал голос за двух кандидатов.

Указом Президента № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» также вводилось в действие и Положение о выборах

депутатов Государственной Думы. В соответствии с этим Положением 12 декабря 1993 года прошли первые выборы в Государственную Думу, – нижнюю палату Федерального Собрания Российской Федерации, нового федерального органа законодательной власти страны.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что федеральное законодательство введя систему выборов в верхнюю палату парламента и предоставив возможность вхождения в состав Федерального Собрания руководителей субъектов Федерации, наделило их прямым правом участвовать в определении и реализации государственной политики России, что реально послужило перераспределению полномочий в пользу субъектов Федерации. Парламент на данном этапе служит противовесом исполнительной власти. В состав верхней палаты парламента были напрямую избраны многие главы субъектов Федерации, при этом оставаясь на должности в региональных правительствах. Это меняло парламентско-правительственные отношения. Главы субъектов стремились больше привлечь бюджетных средств для нужд субъектов, лоббируя интересы субъекта, который они представляли. Федеральное правительство во многом зависело от настроения губернаторов. Это была особая модель парламентско-правительственных отношений.

Третий этап, с 1995 года по 2000 год, можно связать с принятием первого закона, установившим порядок формирования Совета Федерации, согласно которому в состав верхней палаты Парламента РФ входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти (по должности).

Таким образом, с 1995 года по 2000 год верхняя палата Федерального Собрания была мощным рычагом влияния на государственную политику, поскольку ее состав формировался непосредственно из руководителей законодательной и исполнительной ветвей власти субъектов Федерации. Через процедуру одобрения или неодобрения федеральных законов, принятых Государственной Думой, губернаторы-члены Совета Федерации имели возможность перераспределять бюджетные и кредитные ресурсы, менять налогооблагаемую базу в пользу региональных бюджетов.

Четвертый этап (2000 год – 2005 год) связан в первую очередь с административной реформой, начатой В.В. Путиным и продолженной Д.А. Медведевым.

В 2000 году в рамках создания «властной вертикали» происходит процесс выведения глав исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации из состава верхней палаты парламента путем принятия нового Федерального закона о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Принятие нового закона о порядке формирования Совета Федерации лишило субъекты Федерации возможности принимать непосредственное участие в принятии важных государственных решений во всех сферах общественной жизни. В течение почти шести лет президенты республик, губернаторы и другие высшие должностные лица регионов непосредственно участвовали в федеральном

законодательном процессе, тем самым наравне с федеральными органами власти активно соучаствовали в формировании и реализации общероссийской государственной политики, защищая при этом свои региональные интересы, которые нередко не совпадали с общенациональными.

Вместе с тем, с целью учета интересов региональных лидеров в условиях федеративного государства Указом Президента Российской Федерации от 1 сентября 2000 г. № 1602 был образован при президенте Государственный совет (Госсовет), в качестве консультативного органа. В соответствии с Положением «О Государственном совете Российской Федерации» Госсовет является совещательным органом, членами Государственного совета являются подолжностивысшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

Таким образом, с 2000 года непосредственного участие губернаторов в принятии государственных решений трансформировалось в опосредованное (не прямое). Их интересы в парламенте представляли их представители, а это, как показывает практика, зачастую люди далекие от интересов субъектов Федерации. Это период опосредованного влияния на парламентско-правительственные отношения глав субъектов Федерации. Это совершенно иная модель, которая ослабила давление субъектов Федерации на государственную политику во всех сферах общественной жизни.

Пятый этап трансформации парламентско-правительственных отношений связан с завершением путинской административно-политической реформы, направленной на законодательное оформление централизованной системы управления в условиях современной России и установлением «вертикали власти». К особенностям данного этапа можно отнести следующее: впервые в современной России Председатель Правительства становится лидером партии парламентского большинства и это кардинальным образом меняет парламентско-правительственные отношения, сутью которых является практически бесконтрольное давление федерального Правительства на Парламент Российской Федерации, реальное исключение парламентского контроля над правительственными решениями. Формально оставшиеся формы парламентского контроля, такие как парламентский час и депутатский запрос, не оказывают реального влияния на деятельность правительства, так же как не оказывают влияние на деятельность субъектов Федерации [19].

Вместе с тем, можно было бы отдельно выделить отдельным этапом период с 2020 года по настоящее время. Этот период связан с принятием поправок в Конституцию России и расширением полномочий Парламента при утверждении состава нового Правительства России. И все эти проблемы могут стать предметом отдельного исследования

Вместо заключения. К вопросу о новом прочтении в 2025 году своих научно-практических выводов, изложенных в автореферате диссертации в 2011 году. Прежде всего следует подчеркнуть, что за последние 15 лет (2010-2025 гг.) произошла в Российской Федерации серьезная стабилизация

парламентско-правительственной модели взаимодействия при законодательном регулировании всех стратегических проблем общества. Эффективность государственного управления в будущем напрямую будет зависеть от парламентско-правительственных отношений и партийной системы России. Но, важным политико-правовым основанием для стабилизации представительства интересов различных групп общества в органах государственной власти, и прежде всего в Государственной Думе, является хорошо подобранная и проверенная на уровне политической и парламентской практики, избирательная система Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. **Давыдова Н.С.** От «демократического транзита» – к современной российской партийной демократии. Концепт «партийно-электоральной агрегации» // Вопросы политологии. 2023. № 3.
2. **Дмитриев Н.Ю.** Модель огосударствления гражданского общества и ее отражение в практике взаимодействия политических элит и структур гражданского общества в современной России // Вопросы национальных и федеративных отношений. 2024. № 2.
3. **Жукова Е.Е., Танцура М.С.** Феномен политического отчуждения и его влияние на динамику политической системы // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2024. № 1.
4. **Ковальчук А.Г.** Развитие государственно-гражданского взаимодействия в современной России: федеральные и региональные программы // Вопросы политологии. 2023. № 10-1.
5. **Литвин Л.А.** Риски и перспективы внедрения электронного правительства в контексте трансформации государственного управления в Российской Федерации // Вопросы политологии. 2024. № 1.
6. **Медведев Н.П.** Народовластие и выборы: научно-практические размышления // Вопросы политологии. 2024. Т. 14. № 3 (103).
7. **Медведева В.К.** Российские выборы в контексте ценностей современной демократии // Вопросы политологии. 2014. № 3.
8. **Медведев Н.П.** Избирательные системы и электоральный процесс: российский и зарубежный опыт // Вопросы политологии. 2024. Т. 14. № 4 (104).
9. **Медведев Н.П.** Партийные системы и законы Дюверже: к вопросу о теории и практике // Вопросы политологии. 2024. Т. 14. № 6 (106).
10. **Медведева В.К.** Политические партии как фактор трансформации избирательной системы и парламентско-правительственных отношений // Вопросы политологии. 2012. № 3.
11. **Минтюк Д.Г.** Конфликты в системе государственного управления и методы их урегулирования // Вопросы политологии. 2023. № 10-2.

12. **Обидин М.В.** Проблема разграничения социальных обязанностей между государством и гражданским обществом в современной России // Вопросы политологии. 2023. № 9-1.
13. **Одинокоев М.Д., Трифонов А.Д.** Роль консервативных институтов гражданского общества в консолидации российского общества в условиях нестабильности мирового политического пространства // Евразийский Союз: вопросы международных отношений. 2023. № 7.
14. **Потапов Д.В.** Глобальные изменения и устойчивость политического режима в России // Вопросы политологии. 2023. № 7.
15. **Потапов Д.В.** Традиции формирования российской партийно-политической системы // Вопросы политологии. 2023. № 2.
16. **Феоктистов Н.М.** Некоторые региональные электоральные циклы в контексте федеральных трансформационных процессов современной России на примере Красноярского края // Вопросы политологии. 2024. № 8.
17. **Чертороев Д.А.** Взаимодействие органов исполнительной власти с обществом посредством сети Интернет: сравнение демократических и недемократических политических режимов // Вопросы политологии. 2024. № 2.
18. **Шефер А.А.** Сравнительный анализ программных положений КПРФ и СРЗП: сходства и противоречия // Вопросы политологии. 2023. № 4.
19. **Шкурина С.С.** Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук «Современная модель парламентско-правительственных отношений в России как институциональный фактор укрепления государственной власти» / Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. М., 2011.
20. **Шкурина С.С.** Современная модель взаимодействия Парламента и Правительства России как институциональный фактор укрепления государственной власти // Вопросы политологии. 2011. № 3.

S.S. SHKURINA

Candidate of Political Sciences, General Director
of the publishing house «Science Today»,
Moscow, Russia

FEATURES OF THE RUSSIAN MODEL OF POLITICAL INTERACTION BETWEEN PARLIAMENT AND GOVERNMENT. A NEW READING OF MY RESEARCH AFTER 15 YEARS

The article is a study on the current problem of the development of political relations between legislative and executive authorities in modern Russia. The author analyzes parliamentary-governmental relations based on her dissertation work of 2011. The publication is conventionally called by the author as a new reading of her dissertation research.

The author reveals the essence and features of the modern Russian parliament as a legislative and representative body of state power. Revealing the features of the organization and functioning of the federal executive power system, comprehensively analyzes the problems and possibilities of forming the Government of Russia on the basis of a parliamentary majority. The publication reveals the main directions of administrative reform in the Russian Federation, as well as the mechanisms of influence of the State Duma and the Federation Council of the Federal Assembly on the activities of the federal government.

Key words: parliament, Federal Assembly of the Russian Federation, federal government of Russia, interaction model.