**Институты парламентской демократии в условиях российского и германского федерализма (сравнительный анализ)**

Гриценко Н.С.

Современное конституционное право придает огромное значение вопросам парламентаризма. Парламентаризм – это многоликое, универсальное явление, имеющее особенные черты в различных государствах.

Парламенту принадлежит центральная роль в процессе становления демократической политической культуры. Учреждение дееспособного, свободно избранного народного представительства относится к наиболее существенным элементам конституционного уровня консолидации. Одновременно он занимает место в центре представительной консолидации. На его формирование оказывают влияние многие факторы: соотношение социальных сил в обществе, уровень правовой культуры, традиции страны, зарубежный опыт, различные субъективные факторы. Проявления парламентаризма различаются в зависимости от формы правления в государстве.

Парламент делает возможным продвижение вперед процесса формирования плюрализма мнений различных групп интересов и партий. Исторический опыт прежних процессов демократизации в Западной Европе и Америке подтверждает тесную взаимосвязь между возникновением общественных “институтов-сателлитов” и ростками представительного парламентаризма. В соответствии с таким опытом институты, соединяющие различные социальные группы и образующие сердцевину зарождающегося гражданского общества, тем быстрее и непосредственнее [c.142] оказывают воздействие на политический процесс, чем прочнее органы законодательной власти замыкают друг на друга государственных и негосударственных политических актеров. Кроме того, логика парламентской процедуры принятия решений побуждает как отдельных депутатов, так и различные парламентские фракции и группы, ведущие поиск получения большинства, вырабатывать в себе готовность к сотрудничеству и компромиссам, учась одновременно основным и важным правилам демократической игры.

О парламентаризме следует упоминать лишь в связи с демократическим правлением. Сущность демократической политической системы определяется прежде всего наличием или отсутствием тех или иных политических институтов и их соотношением.

Каждая страна самостоятельно определяет роль парламента и его характерные особенности в конкретный период времени.

В государственной системе парламент выполняет целый ряд функций. Главное направление его воздействия на управление обществом и государством – это социальный аспект. Здесь в первую очередь выделяется законотворчество; представительство, т.е. выражение воли широких слоев населения; участие в формировании государственных органов; контроль за деятельностью государственного аппарата, прежде всего правительства; принятие бюджета и некоторые другие.

Парламент обладает большим объемом компетенции в различных сферах. Законотворчество регулирует все общественные отношения в стране и на международной арене. Обеспечение благосостояния, счастья и процветания граждан страны и государства в целом является основным назначением законодательной функции парламента. Финансовые полномочия: право принимать бюджет, устанавливать налоги; регулирование банковского законодательства. Внешнеполитическая деятельность: ратификация и денонсация международных договоров. Участие в формировании ряда органов государственной власти. Контроль за их деятельностью: субъектом чаще всего выступает исполнительная власть, в некоторых случаях контроль распространяется на главу государства, судебную власть, местное самоуправление, хотя в отдельных случаях в зависимости от специфики государственного устройства парламент сам может испытывать сильное воздействие со стороны правительства. Вопросы обороны, безопасности и судебные полномочия: право амнистии и помилования, осуществления процедуры импичмента, образование парламентами или их палатами следственных комиссий для расследования дел, представляющих публичный интерес.

Кроме того, парламентарии берут на себя функцию избрания носителей важных государственных обязанностей, например, Верховных судей и - в системах парламентского правления - глав правительств. Заметную роль парламент играет в вопросе стабилизации и легитимизации структур политического господства в целом. Сюда относятся, в частности рекрутирование и социализация политических элит путем передачи парламентских мандатов, как и подключение потенциала урегулирования конфликтов и интеграция населения и управляющих слоев в общую сеть правил и привычек. Во время переходного [c.143] периода интегрирующие и стабилизирующие функции органов законодательной власти проявляются особенно сильно.

Функция парламентов на фазах политического перехода заключается не только в том, чтобы выполнять точно очерченные задачи. Их сильная сторона, скорее, в ином: в разные времена и при различных обстоятельствах осуществлять функции целесообразности. Усилия парламентариев концентрируются на поиске системы надежных регуляторов, чтобы обрести возможность с минимальными потерями выдерживать перегрузки внутринациональных колебаний экономической конъюнктуры.

Деятельность органов законодательной власти более чем исполнительной повернута к критическим оценкам общественности.

Вот почему не только действующие политические актеры, но и широкие круги общества в состоянии постичь и освоить долговременную пользу сотрудничества с готовностью к компромиссу и коренные принципы культуры парламентской дискуссии.

В последние годы в России стали популярны разного рода семинары, встречи экспертов с обсуждением германской практики федеративного строительства. Хотя юридической моделью реализации принципа разделения властей в Германии является парламентская республика, а в России президентская (“полупрезидентская”). Интерес к этому вопросу подогревает частичное сходство условий формирования федеративных систем наших государств. Модель “кооперативного федерализма” ФРГ это по большей части послевоенное произведение союзников, хотя и созданное с опорой на историческую традицию. Тем не менее довольно распространено мнение о том, что все немецкие земли в их теперешней конфигурации существовали на протяжении веков.

Как правило все население той или иной земли в ФРГ не составляет однородной общности, объединенной исторической судьбой. К примеру границы распространения немецких диалектов почти не совпадают с границами земель. Тем не менее Германия моноэтнична, федерализм здесь не служит средством решения национального вопроса.

Что касается парламента Российской Федерации, то для того, чтобы суметь постичь логику его функционирования необходимо учитывать его зависимость от исторической траектории. Нынешнее Федеральное Собрание не является абсолютно новым феноменом. В процессе его формирования важную роль сыграл прежний опыт деятельности представительных и законодательных органов, существовавших на завершающей фазе царизма и прежде всего – при советском режиме.

Опыт прошлого становится особенно ощутимым на фазах политических перемен, когда смена курса по существу должна быть поддержана преобразованием или даже новым формированием центральных элементов государственного строительства. Как раньше, так и сейчас парламент выступал в качестве форума для выражения различных политических точек зрения и неизбежно требовал от различных групп заинтересованных лиц и партий способности к конструктивной дискуссии и поиску компромисса. Другая традиция российского парламентаризма ныне проявляется в качестве менее продуктивном: как во времена царской империи, так и первой Российской [c.144] Республики народное представительство как институт находилось в глубокой оппозиции к исполнительной власти. Такая позиция сильно ощутима и сегодня. В интересах демократической консолидации сегодняшнего российского парламентаризма это противоречие между ветвями государственной власти должно быть заменено конструктивным сопоставлением точек зрения правящего большинства и оппозиции внутри органа законодательной власти.

12 июля 1990 г. была принята Декларация о государственном суверенитете РСФСР. На основе этого акта происходил поиск новых форм федеративного устройства нашего государства. Этот процесс осуществлялся болезненно и противоречиво и до сих пор еще не завершен. В декабре 1993 г. с вступлением в силу Конституции впервые в российской истории была создана основа для легитимированного демократическим путем, дееспособного парламента. В соответствии со ст. 94 Конституции РФ “Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации является представительным и законодательным органом Российской Федерации”. Начало деятельности этого института представляет собой заметную веху в истории государственности России.

В ФРГ действующая конституция является четвертой по счету.

23 мая 1949 г. в Бонне на Рейне Парламентский совет, в состав которого входили представители, избранные парламентами западногерманских земель, ратифицировал Основной закон Федеративной Республики Германии. Он был одобрен народными представительствами более чем двух третей германских земель. Основываясь на этом, Парламентский совет в лице своих председателей завершил оформление и обнародовал настоящий Основной закон в “Вестнике федеральных законов” в соответствии с абзацем 3 статьи 145.

3 октября 1990 года произошло объединение Германии, но Основной закон действует до сих пор как вполне приемлемый для нового государства документ конституционного значения.

Организация палат парламента России и Германии во многом сходна с другими странами. Они имеют председателей, их заместителей, бюро, секретариаты, парламентские комитеты – постоянные и временные. Заседания палат являются публичными, если только сама палата не примет постановление о проведении закрытого заседания. Решения принимаются большинством голосов. Палаты имеют регламенты и др.

Основной закон ФРГ не содержит термина “парламент”. В принятии федеральных законов наиболее активное участие принимают два коллегиальных органа: Бундестаг и Бундесрат. Первый из них является избираемым, а второй назначаемым. Исходя из этого большинство немецких конституционалистов заявляет, что парламентом Германии следует считать Бундестаг.

Порядок формирования Государственной Думы РФ и Бундестага ФРГ достаточно похож. В соответствии со ст.38 Основного закона ФРГ “Депутаты германского Бундестага избираются путем всеобщих, прямых, свободных, равных и тайных выборов. Они являются представителями всего народа, не связаны наказами или указаниями и подчиняются лишь своей совести”. Бундестаг избирается единовременно на 4 года прямыми равными всеобщими выборами по смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе. Так же, как и в Российской [c.145] Федерации, половина депутатов нижней палаты избирается от одномандатных избирательных округов по мажоритарной системе относительно большинства, а другая – по земельным партийным спискам с использованием 5% барьера.

Что касается формировании Бундесрата и Совета Федерации, то здесь сходств несколько меньше. По ст. 51 п.1 Основного закона ФРГ “Бундесрат состоит из членов правительств земель, которые их назначают и отзывают. Их могут замещать другие члены этих правительств”. В этом аспекте верхние палаты наших стран сходны. Но если взять ту же статью п.2, который гласит, что “каждая земля располагает не менее чем тремя голосами; земли с населением свыше двух миллионов имеют четыре голоса, земли с населением свыше шести миллионов – пять голосов, земли с населением свыше семи миллионов – шесть голосов”, то здесь мы видим принципиальное отличие. Совет Федерации имеет одинаковое число голосов от всех субъектов РФ. Для интереса можно сказать, что в Ненецком автономном округе РФ население составляет порядка 50 тыс. человек, а в Московском административном округе почти 10 млн. человек.

Основным направлением деятельности германского парламента является законотворчество. Законы принимаются по вопросам исключительной компетенции федерации, конкурирующей компетенции федерации и земель и рамочной компетенции федерации. Согласно статье 74 правом законодательной инициативы в Бундестаге обладают Федеральное правительство, депутаты Бундестага и Бундесрат. В Государственной Думе РФ по ст. 104 помимо Президента Российской Федерации, Совета Федерации и самой Государственной Думы право законодательной инициативы принадлежит непосредственно “членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы, Правительству Российской Федерации, законодательным (представительным) органам субъектов Российской Федерации. Право законодательной инициативы принадлежит также Конституционному Суду Российской Федерации, Верховному Суду Российской Федерации и Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации по вопросам их ведения”. Помимо Федерального правительства, Совета Федерации и непосредственно депутатов Думы правом законодательной инициативы обладает и Президент.

В нижних палатах парламента обоих государств законопроекты, как правило, рассматриваются в трех чтениях, между которыми они обсуждаются в комитетах. В ФРГ принятый Бундестагом закон передается немедленно в Бундесрат для одобрения. Одобрение может быть выражено в активной или пассивной форме, т.е. путем голосования или без такового. Впрочем, некоторые законы нуждаются в обязательном активном согласии Бундесрата. Это ряд финансовых законов, законы о территориальных изменениях Федерации, об изменении Основного закона и др. Если Бундесрат дает согласие, закон считается принятым окончательно, а если нет – он в течение трех недель с момента получения принятого бундестагом закона может потребовать созыва комитета, образуемого из парламентариев обеих палат для совместного обсуждения законопроекта.

Бундесрат – орган прямого представительства земель на федеральном уровне. Важно, что внутри делегации от одной земли голоса могут подаваться только единообразно; следовательно, на заседание Бундесрата выносится уже согласованная позиция земли. Превращение Бундесрата из заурядного [c.146] бюрократического органа в форум земельных правительств в ряде исследований считается едва ли не главным, что принесло с собой развитие федеративных отношений в стране.

В принципе Бундесрат является слабой верхней палатой. Но если Федеральное правительство, считающее тот или иной законопроект неотложным, объявляет состояние законодательной необходимости, то Бундесрат может принимать законы в обход Бундестага.

В Российской Федерации сложившаяся на сегодня двухпалатная структура парламента помимо прочего решает одну важную задачу: контроль качества законов Советом Федерации. По международной традиции, палата, принимающая законы, называется “нижней”, а палата, одобряющая принятые законы, – “верхней”, хотя по своему статусу эти палаты равноправны.

Постановления верхней палаты РФ принимаются большинством голосов от общего числа членов Совета Федерации, если иной порядок принятия решений не предусмотрен Конституцией Российской Федерации. Согласно ст.102 п.1 к ведению Совета Федерации относятся: утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации; утверждение указа Президента Российской Федерации о введении военного/чрезвычайного положения; решение вопроса о возможности использования Вооруженных сил; отрешение Президента Российской Федерации от должности и некоторые другие.

Согласно ст.105 Конституции РФ федеральные законы принимаются Государственной Думой, затем они направляются на рассмотрение Совета Федерации, который одобряет или отклоняет принятый нижней палатой закон. Как мы видим это положение одинаково как для нашей страны, так и для ФРГ.

В Российской Федерации пройдено несколько этапов развития в конституционном строительстве республик. Это прежде всего попытка самостоятельного конституционного решения ими своих проблем, при этом нередко игнорировалась ключевая взаимосвязь с Основным Законом. В определенной мере такой подход был обусловлен затянувшейся подготовкой проекта новой Конституции РФ, конфронтацией между законодательной и исполнительной властями. На этом этапе появились новые конституции республик Татарстан, Саха (Якутия), Чеченской, Тыва. В названных конституциях идея суверенитета республик получила преувеличенное значение, не учитывались политические и государственные реальности субъекта Российской Федерации, а в некоторых случаях и его экономические возможности. Федеративный договор явился следующим, по сути, компромиссным вариантом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов.

По нынешней Конституции “баланс властей” в России явно смещен в сторону Президента. Это признает и сам президент. Возможно, здесь необходимы существенные конституционные поправки. В ФРГ президент является слабой политической фигурой, действующей в основном по предложению или с санкции Федерального канцлера, который выступает реальным лидером страны. При этом с учетом существования в стране партийной системы, склонной к двухпартийности, и некоторых конституционных преимуществ, предоставляемых [c.147] исполнительной власти, на практике сложился министериальный государственный режим с сильной властью Федерального канцлера, т.е. главы правительства. Поэтому ФРГ нередко в литературе именуют канцлерской республикой.

Что касается деятельности российского парламента, то за прошедшие годы им был накоплен немалый положительный опыт преодоления различных недостатков. Стоит отметить совместную работу комитетов двух палат парламента на стадии выработки концепции законопроектов. Это заметно сокращает время на выработку и принятие закона. Устанавливаются деловые творческие отношения между законодателями и работниками аппаратов двух палат, легче преодолеваются разногласия быстрее находится общий язык.

Российская Федерация встает на путь парламентаризма. Мировой опыт убеждает, что это наиболее эффективная форма государственного устройства. Ее избрали более 200 стран мира. Из 60 с лишним генеральных секретарей аппаратов парламентов, собравшихся в сентябре 1998 г. в Москве на 100-ю конференцию межпарламентской ассамблеи мира, более 80% признали парламентскую форму государственного правления наиболее дееспособной. Россия целиком присоединилась к мнению парламентариев мира.