

УДК 32

Политическая субъектность российского парламента в контексте пенсионной реформы

Фоменко Сергей Сергеевич

Кандидат политических наук,
доцент кафедры философии, социальных наук и журналистики,
Елецкий государственный университет им. И.А. Бунина,
399770, Российская Федерация, Елец, ул. Коммунаров, 28;
e-mail: fomenko-ss@yandex.ru

Аннотация

В статье рассматриваются проблемы, связанные с особенностями политической субъектности политических институтов современной России. Особое внимание уделяется политической субъектности Федерального Собрания РФ на современном и предшествующих этапах. Подвергается анализу качество политической субъектности и легитимности верхней и нижней палат российского парламента. Обосновывается взаимосвязь политической субъектности парламента и институционализации парламентаризма. Анализируются особенности процессов реформирования политической и социальной сфер на уровне практики законотворческой деятельности. Описана специфика делегитимации законодательных (представительных) институтов власти в современной России. Обосновывается взаимозависимость политической субъектности российского парламента и пенсионной реформы 2018 года. Следует констатировать, что попытки придать новый импульс росту политической субъектности нижней палаты парламента не увенчались успехом. Все они были девальвированы в условиях необходимости повышения пенсионного возраста, что было продиктовано сложившимися условиями активного финансирования внешнеполитических кампаний современной России, противостояния «санкционному гнету» со стороны западных политических режимов. Верхняя палата российского парламента в последнее время не претендовала на какую-либо значимую политическую субъектность. По-прежнему главным источником легитимности политического режима современной России остается Президент РФ В.В. Путин. Однако одобренные им непопулярные реформы могут привести к катастрофической делегитимации других центров власти (Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, региональные парламента), что негативно отразится на их качестве политической субъектности и сделает непредсказуемым транзит власти в 2024 году.

Для цитирования в научных исследованиях

Фоменко С.С. Политическая субъектность российского парламента в контексте пенсионной реформы // Теории и проблемы политических исследований. 2018. Том 7. № 6А. С. 54-60.

Ключевые слова

Политическая субъектность, парламента, парламентаризм, легитимность, делегитимация, актор, политический процесс, политическая элита, политический транзит.

Введение

В современной политической науке одним из наиболее актуальных и перспективных направлений исследования следует признать политологический анализ сложившейся ситуации в той или иной стране с акцентом на изучение ведущих акторов политического процесса (или субъектов политики). Обязательный анализ этих аспектов политики предполагает возможности более корректного прогнозирования перспектив развития будущей политической повестки и упрощает поиск наиболее оптимальных стратегических и тактических решений в рамках реализуемого политического курса.

При констатации качества и степени политической субъектности любого института власти необходимо учитывать особенности и возможности активного, осознанного и действенного участия субъектов политики (иногда вопреки воли правящей элиты) в принятии наиболее важных и ответственных государственных решений в соответствии со своими ценностными ориентирами, интересами и идеологическими установками. Другими словами, значимый политический актор имеет возможности быть источником и регулятором важных изменений в стране.

В этой связи представляется целесообразным анализ эволюционных процессов и изменений, происходящих в институциональном дизайне политической системы современной России с акцентом на определение степени политической субъектности обеих палат Федерального Собрания РФ.

Основная часть

В тексте Конституции РФ 1993 года закрепляется демократический политический режим и отражены основополагающие принципы деятельности парламентских структур всех уровней [Конституция РФ, 2018, [www](#)]. Ключевой для значимой политической субъектности законодательных (представительных) органов власти институт парламентаризма получил нормативно-правовое закрепление. Посредством разноплановой компетенции палат парламента законодательно обеспечена функциональная возможность реализации системы сдержек и противовесов при отправлении своих полномочий Федеральным Собранием РФ. Авторы конституционной модели политического режима постсоветской России таким образом стремились не допустить возможность монополизации власти в своих руках частью политической элиты страны и вероятность установления «тирании большинства» в законодательных и представительных структурах, которая могла оформиться в результате манипуляций в ходе избирательных кампаний и возникновения ситуации тотальной подконтрольности политического процесса на региональном уровне. В то же самое время ограниченные пределы компетенции верхней и нижней палат Федерального Собрания, возникающие при реализуемой таким образом системе сдержек и противовесов (с правом отлагательного вето Президента – ст. 107 Конституции РФ) обусловили значительную «урезанность» прав российского парламента, в первую очередь, в области законодательных и контрольных полномочий [Толочко, Фоменко, 2013].

Законодательный процесс, инициируемый Государственной Думой РФ и Советом Федерации РФ в 90-е годы XX века, вряд ли можно охарактеризовать как оптимальный, так как он очень часто сопровождался кулуарными политическими конфликтами и стычками между представителями различных партийных организаций, отличался высокой степенью

возможностей влияния на него со стороны финансово-промышленных групп (откровенное лоббирование своих узко-корпоративных интересов на уровне законотворчества), вопиющим правовым и политическим непрофессионализмом части депутатского корпуса нижней палаты и представителей верхней палаты российского парламента [Фоменко, 2011].

В значительной степени по этим причинам парламентские структуры в постсоветской России имели низкий уровень доверия со стороны граждан страны [Бродовская, 2006]. Справедливости ради следует констатировать, что и другие институты власти (исполнительные и судебные) в тот период также не могли похвастаться высокой степенью легитимности. Это было обусловлено неудачами в ходе экономического развития страны и перманентными институциональными конфликтами между главой государства, исполнительной и законодательной ветвями власти, которые, по мнению общественности, являлись следствием противостояния за монополизацию властных и экономических ресурсов в своих руках (бывшей государственной собственности и топливно-сырьевого сегмента экономики). На этом этапе в гражданском сознании доминирует представление, что парламентарии не отстаивают интересы большинства населения страны. В том числе по этой причине политическая субъектность законодательных (представительных) структур власти не может реализоваться в полном объеме, так как они при принятии ключевых государственных решений не могли рассчитывать на безоговорочную поддержку гражданского общества.

В начале 2000-х годов в научном дискурсе получает распространение точка зрения относительно того, что Конституция РФ 1993 года была принята в сложных политических условиях, поэтому она не может выполнять в настоящее время функцию обеспечения логического развития российской правовой и политической систем. В ней заложена противоречивость части конституционных норм, она не содержит принципиальных правовых характеристик и принципов государственной службы, ее статьи могут трактоваться в угоду действиям политических назначенцев [Ермаков, 2006].

В научном контенте того периода можно обнаружить даже размышления и сомнения относительно действенности российской политической системы как инструмента реального народовластия и продуктивности диалога власти и общества через парламентские структуры. Отмечается необходимость правового регулирования целого ряда конституционных норм в этой области с целью оптимизации политической субъектности российского парламента [Вишняков, 2004]. Актуализируется вопрос несовершенства механизма формирования Совета Федерации РФ, подчеркивается неточность формулировок в тексте Основного закона по вопросу порядка формирования верхней палаты парламента (предполагающих то ли систему назначения, то ли систему избрания «сенаторов») [Ермаков, 2006].

Следующий этап изменения качества политической субъектности парламентских структур был связан с реформатированием так называемой «властной вертикали» в период президентства В.В. Путина. По причинам низкой эффективности, легитимности, чрезмерной конфликтности законодательных (представительных) институтов власти, преодоления децентрализации власти были реализованы инициативы Президента РФ В.В. Путина. Они коснулись принципа (порядка) формирования Совета Федерации (было устранено противоречие действующей Конституции РФ, из логики которой главы исполнительной власти субъектов федерации не должны были одновременно являться представителями законодательной (представительной) власти федерального уровня), были внесены изменения в Законы «О политических партиях», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ», «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и прав на

участие в референдуме». Были образованы такие параконституционные структуры, как Общественные палаты на федеральном и региональном уровнях. Положения Конституции 1993 года подверглись корректировке лишь в части определения сроков полномочий Президента РФ и Федерального Собрания РФ, когда обязанности главы государства исполнял Д.А. Медведев (6 и 5 лет соответственно).

Результатом этих изменений стала наметившаяся тенденция снижения степени автономности парламентских структур современной России, в которых доминировали зависимые и контролируемые системные партии. В политической системе утвердилась моносубъектность исполнительной ветви власти, образовался новый «перекосяк» в системе разделения властей вследствие выстраивания властной вертикали, что заметно снизило качество политической субъектности российского парламента.

Новая веха в вопросе переосмысления степени политической субъектности парламентских структур современной России связана с событием начала реформирования системы пенсионного обеспечения граждан РФ в 2018 году. Если принимаемые до этого времени непопулярные законопроекты, связанные с монетизацией льгот, реформами в сфере образования и здравоохранения, не получили столь широкого общественного резонанса, то внесенные поправки в пенсионное законодательство в настоящее время встретили очевидное активное и пассивное отторжение со стороны большинства граждан.

Складывается впечатление, что решение повысить пенсионный возраст принималось при полном игнорировании негативных политических факторов, а именно: обязательной ответственности политического истеблишмента, неубедительности доказательной базы в необходимости и неизбежности принимаемых поправок, беспрецедентной непопулярности предполагаемой реформы.

Первыми проект предлагаемых поправок анонсировали члены Правительства РФ (один из авторов реформы – Первый заместитель Председателя Правительства А.Г. Силуанов и министр труда и социальной защиты М.А. Топилин). Скорее всего, таким образом стремились избежать персонафицированной ответственности Председателя Правительства РФ Д.А. Медведева, который в связи с этим сохраняет шансы вновь стать преемником действующего президента. Также интересен тот факт, что при рассмотрении законопроекта в первом чтении в Государственной Думе РФ его презентовал именно М.А. Топилин.

Как отмечает руководитель аналитической фирмы «R.Politic» Т.А. Становая, в Администрации Президента РФ «в весьма узком составе было принято решение добиться быстрого и безусловного принятия законопроекта в первом чтении». Политической элите страны (в том числе и парламентариям всех уровней) отправили сигнал, что «реформа если и будет смягчена, то минимально, а принятие законопроекта должно состояться любой ценой» [Становая, 2018, www]. На основании этого можно утверждать, что изменение пенсионного законодательства проходило в безотлагательном режиме и не подлежало обсуждению и согласованию с общественными организациями. В условиях отсутствия прорыва в области улучшения качества жизни населения эта реформа была проведена за счет политического капитала обеих палат парламента, правительства, региональных законодательных (представительных) структур. Данные факты демонстрируют, на каком уровне находится качество политической субъектности органов власти парламентского типа в современной России.

Вместе с тем, как отмечает политолог М.Е. Карягин, некоторые региональные парламенты проигнорировали запрос Государственной Думы РФ и не направили в положенный срок свои

отзывы на проект реформы [Карягин, 2018, www]. Это свидетельствует о том, что были сделаны некоторые послабления для тех регионов, в которых в скором времени должны состояться избирательные кампании. Такое решение может быть объяснено желанием федерального центра максимально сохранить властную вертикаль в субъектах РФ.

ВПП «Единая Россия» в Государственной Думе РФ не удалось согласовать вопрос пенсионной реформы с парламентской системной оппозицией, которая практически в полном составе голосовала против новелл в области пенсионного законодательства. «Партии власти» не удалось распылить политическую ответственность на своих системных политических оппонентов в нижней палате парламента.

3 октября 2018 года верхняя палата парламента (Совет Федерации РФ) практически в полном составе одобрил пенсионную реформу (149 сенаторов поддержали данную инициативу, 5 выступили против, 3 воздержались). Таким образом, верхняя палата парламента РФ продемонстрировала большую лояльность властной вертикали и меньшую самостоятельность и степень политической субъектности.

Заключение

Следует констатировать, что попытки Председателя Государственной Думы VII созыва В.В. Володина придать новый импульс росту политической субъектности нижней палаты парламента не увенчались успехом. Все они были девальвированы в условиях необходимости повышения пенсионного возраста, что было продиктовано сложившимися условиями активного финансирования внешнеполитических кампаний современной России, противостояния «санкционному гнету» со стороны западных политических режимов.

Верхняя палата российского парламента (Совет Федерации РФ) в последнее время не претендовала на какую-либо значимую политическую субъектность и по этой причине избежала статуса виновника непопулярных реформ в глазах граждан РФ.

По-прежнему главным источником легитимности политического режима современной России остается Президент РФ В.В. Путин. Однако одобренные им непопулярные реформы могут привести к катастрофической делегитимации других центров власти (Правительство РФ, Федеральное Собрание РФ, региональные парламента), что негативно отразится на их качестве политической субъектности и сделает непредсказуемым транзит власти в 2024 году.

Библиография

1. Бродовская Е.В. Оценка гражданами практики парламентаризма в России (по материалам социологических исследований) // Материалы международной научно-практической конференции «Парламентаризм в России: состояние, тенденции развития, перспективы (к 100-летию Государственной Думы)». Тула, 2006. С. 70-74.
2. Вишняков В.Г. Конституционные основы социального государства // Журнал российского права. 2004. № 8. С. 19.
3. Ермаков В.Г. Изменение Конституции РФ: необходимость или преждевременность // Парламентаризм в России: история и современность. Елец, 2006. С. 15-24.
4. Карягин М.Е. Эта Дума сломалась, несите новую. 2018. URL: <http://actualcomment.ru/eta-duma-slomalas-nesite-novuyu-1807241821.html>
5. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993).
6. Становая Т.А. Как пенсионная реформа порождает конфликты внутри системы. URL: <https://planperemen.org/opinion/stanovaya/30072018>
7. Толочко А.В. Многопартийность как необходимое условие парламентаризма и основа конституционного строя современной России // История: факторы и символы. 2014. № 1-2. С. 56-61.

8. Толочко А.В. Особенности конституционного регулирования деятельности и практическая эффективность института парламентаризма в современной России // PolitBook. 2013. № 3. С. 108-114.
9. Фоменко С.С. Институт парламентаризма в политической системе современной России: этапы, факторы и тенденции развития. Елец, 2011. 224 с.

Political subjectivity of the Russian parliament in the context of pension reform

Sergei S. Fomenko

PhD in Political Science,
Associate Professor at the Department of philosophy, social sciences and journalism,
Yelets State University named after I.A. Bunin,
399770, 28, Kommunarov st., Yelets, Russian Federation;
e-mail: fomenko-ss@yandex.ru

Abstract

The article deals with the problems associated with the peculiarities of the political subjectivity of the political institutions of modern Russia. Special attention is paid to the political subjectivity of the Federal Assembly of the Russian Federation at the present and previous stages. It analyzes the quality of political subjectivity and legitimacy of the upper and lower chambers of the Russian parliament. The interrelation of political subjectivity of parliament and institutionalization of parliamentarism is grounded. The features of the processes of reforming the political and social spheres at the level of the practice of legislative activity are analyzed. The specificity of delegitimizing legislative institutions of power in modern Russia is described. The interdependence of the political subjectivity of the Russian parliament and the 2018 pension reform is substantiated. It should be noted that attempts to give a new impetus to the growth of the political subjectivity of the lower house of parliament were not crowned with success. All of them were devalued in the context of the need to raise the retirement age, which was dictated by the prevailing conditions for the active financing of foreign policy campaigns in modern Russia and opposition to “sanctions oppression” by Western political regimes. As before, the main source of the legitimacy of the political regime in modern Russia remains President Putin. However, unpopular reforms approved by him can lead to catastrophic delegitimation of other centers of power which affect their quality of political subjectivity and make unpredictable the transit of power in 2024.

For citation

Fomenko S.S. (2018) Politicheskaya sub"ektnost' rossiiskogo parlamenta v kontekste pensionnoi reformy [Political subjectivity of the Russian parliament in the context of pension reform]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 7 (6A), pp. 54-60.

Keywords

Political subjectivity, parliament, parliamentarism, legitimacy, delegitimation, actor, political process, political elite, political transit.

References

1. Brodovskaya E.V. (2006) Otsenka grazhdanami praktiki parlamentarizma v Rossii (po materialam sotsiologicheskikh issledovaniy) [Evaluation of the practice of parliamentarism in Russia by citizens (based on sociological research)]. In: *Materialy mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii «Parlamentarizm v Rossii: sostoyanie, tendentsii razvitiya, perspektivy (k 100-letiyu Gosudarstvennoi Dumy)»* [Proceedings of the international scientific-practical conference: Parliamentarism in Russia: state, development trends, prospects (on the 100th anniversary of the State Duma)]. Tula.
2. Ermakov V.G. (2006) Izmenenie Konstitutsii RF: neobkhodimost' ili prezhddevremennost' [Amendment of the Constitution of the Russian Federation: necessity or prematureness]. In: *Parlamentarizm v Rossii: istoriya i sovremennost'* [Parliamentarism in Russia: history and modernity]. Elets.
3. Fomenko S.S. (2011) *Institut parlamentarizma v politicheskoi sisteme sovremennoi Rossii: etapy, faktory i tendentsii razvitiya* [The institution of parliamentarism in the political system of modern Russia: stages, factors and development trends]. Elets.
4. Karyagin M.E. (2018) Eta Duma slomalas', nesite novuyu [This Duma is broken, bring a new on]. Available at: <http://actualcomment.ru/eta-duma-slomalas-nesite-novuyu-1807241821.html> [Accessed 12/12/2018]
5. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993)* [The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12/12/1993)].
6. Stanovaya T.A. *Kak pensionnaya reforma porozhdaet konflikty vnutri sistemy* [How pension reform generates conflicts within the system]. Available at: <https://planperemen.org/opiniom/stanovaya/30072018> [Accessed 12/12/2018]
7. Tolochko A.V. (2014) Mnogopartiinost' kak neobkhodimoe uslovie parlamentarizma i osnova konstitutsionnogo stroya sovremennoi Rossii [Multi-party system as a necessary condition of parliamentarism and the basis of the constitutional system of modern Russia]. *Istoriya: faktory i simvoly* [History: factors and symbols], 1-2, pp. 56-61.
8. Tolochko A.V. (2013) Osobennosti konstitutsionnogo regulirovaniya deyatel'nosti i prakticheskaya effektivnost' instituta parlamentarizma v sovremennoi Rossii [Features of constitutional regulation of activity and practical effectiveness of the institution of parliamentarism in modern Russia]. *PolitBook*, 3, pp. 108-114.
9. Vishnyakov V.G. (2004) Konstitutsionnye osnovy sotsial'nogo gosudarstva [The constitutional foundations of the welfare state]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 8, p. 19.