

ОТЗЫВ
официального оппонента
на диссертацию **Керимова Александра Алиевича**
«Институт парламентаризма в легитимации политической власти в современной России: акторы, стратегии, ресурсы», представленную на соискание ученой степени доктора политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии

Легитимация политической власти представляется весьма сложным процессом, результатом которого, как правило, является поддержка гражданами конкретного политического курса и/или лидера, государственной власти в целом. В то же время, значительное влияние на данный процесс могут оказывать конкретные институты, функционирование которых позволяет оценить уровень развития политической системы, способности ее к динамичному изменению, возможностям трансформации. Одним из таких институтов является парламентаризм в современной России, который выступает в качестве объекта диссертационного исследования А.А. Керимова. Автор предлагает рассматривать данный институт как наиболее важный в процессе легитимации политической власти в России, что само по себе представляет интерес и характеризует работу как попытку поставить нетривиальный вопрос: являются ли функционирование парламента и традиции парламентаризма достаточной основой для признания власти?

Полагаем, что такой вопрос правомерен, но сам по себе не является решающим в плане оценки работы власти в целом. Поскольку отечественный политический процесс отличается весьма своеобразным сочетанием представительских, совещательных, символических аспектов функционирования парламента. Более того, даже в новейшей истории нашей страны парламента часто выступал скорее «вторым номером» по отношению к институту главы государства и институтам исполнительной власти. Те же недолгие временные периоды, когда парламента выходил на «первые роли» связаны, как правило, с развитием острого политического кризиса (например, во время Революции 1917 г., или деятельность Съезда народных депутатов в последние годы существования СССР или работа Верховного Совета России в период «двоевластия» 1992 – 1993 гг.).

Тем не менее, авторская постановка проблемы и формулировка темы исследования имеют право на реализацию, провоцируя дискуссию по целому ряду важных вопросов политической науки. Один из них – давно ведущийся спор о параметрах взаимосвязи и взаимовлияния политических институтов и процесса развития демократии в обществе.

В таком ракурсе обращение А.А. Керимова в своей работе к выявлению и анализу особенностей развития отечественного парламентаризма представляется актуальным и позволяет сфокусировать внимание на тех из них, которые непосредственно влияют на характер восприятия гражданами политической власти, готовность ее поддерживать.

Цель работы А.А. Керимова определена таким образом, что предполагает «разработку теоретических и практических основ института российского

парламентаризма выступающего формой легитимации политических акторов в современной России» (С.10). Таким образом, в формулировке цели автор несколько отходит от декларированного ранее процесса легитимации власти и указывает на аналогичный процесс в отношении политических акторов. Возникает вопрос отождествления политических акторов и политической власти, который отдельно автором, к сожалению, не разобран. Более удачно сформулированы задачи исследования, что позволяет все таки реконструировать логику автора: анализ «ключевых политических акторов» и их ресурсного потенциала необходим для определения их стратегий (С.10 – 11).

Во введении диссертации представлен обзор научной литературы по теме. Действительно, рассматриваемые вопросы давно находятся в поле внимания многих специалистов по конституционному праву, истории государства, социологии, социальной психологии и, конечно, политической науки. Однако, несмотря на существующие оценки, имеющийся исследовательский опыт изучения процесса легитимации политической власти и эволюции современного парламентаризма, его российская специфика все еще не достаточно изучена для того, чтобы точно диагностировать состояние отечественной властной системы и, тем более, адекватно прогнозировать возможности ее развития на долгосрочную перспективу. Кроме того, автор данной работы пытается выстроить собственную логику реконструкции отечественного парламентаризма и, опираясь на нее, представить наиболее характерные проблемы легитимации власти.

К достоинствам диссертационной работы А.А. Керимова можно отнести логичную структуру представления материалов исследования: первая и вторая главы посвящены эволюции парламентаризма, третья глава – категориальному анализу легитимности и проблематике легитимации власти в современной России, четвертая – представляет результаты авторского анализа влияния парламентаризма на легитимацию политической власти. Такой подход выглядит несколько формальным, но вполне приемлем. С другой стороны, если обратить внимание на объем текста в главах, налицо дисбаланс – главы с 1 по 3 содержат по два параграфа и примерно по 50 с небольшим страниц, а глава 4 разделена на четыре параграфа и составляет ровно 90 страниц. Хотя, на наш взгляд, именно этот материал представляет наибольший интерес с точки зрения презентации авторской позиции и мог бы быть представлен несколько иначе.

Во введении отражены все необходимые пункты: актуальность исследования, степень разработанности в отечественной и мировой политической науке, предмет и объект, научная новизна, положения, выносимые на защиту. Заключение содержит общие выводы по работе и некоторые рекомендации. Отметим также достойный научный аппарат исследования (корректно составленный список источников и литературы по теме, ссылки и сноски).

Глава первая посвящена анализу теоретических аспектов парламентаризма и истории его становления. Здесь представлена собственная периодизация истории становления парламентаризма, которая обращена к опыту, прежде всего западноевропейской и отечественной политической истории парламентских учреждений. В качестве ключевых критериев этой процедуры автором избраны следующие: принцип разделения властей (точнее, его признание в обществе и реализация в рамках политической системы – С.50), статус и значимость законов

в обществе, наличие свободно избранного парламента, наличие свободно ассоциируемых организаций и объединений агрегирующих интересы различных социальных групп.

Автор утверждает, что *полноценный* парламентаризм может существовать только в демократических политических режимах (С.30). Аргументом в данном случае выступает необходимость иметь в обществе кроме собственно самого парламента соответствующие факторы политического, правового и морального характера. Однако, как показывает политическая практика самых разных стран, парламентаризм в большей степени опирается на имеющиеся общественно-политические традиции, в том числе те, которые определяют конфигурацию институтов государственной власти и их функционирование. Кроме того, предлагаемый А.А.Керимовым теоретический ракурс выводит парламентаризм из европейской политической традиции (поскольку представлен обзор концепций от Античности до Новейшего времени), что существенно ограничивает исследование в возможности анализа незападной политической традиции. Именно в рамках такой традиций парламента зачастую выполняют иные функции и имеют отличный от западных политический вес.

Особое значение, на наш взгляд, имеет актуализация автором проблематики места принципа разделения властей в формировании современного парламентаризма. Этот важный вопрос позволяет увидеть не только особенности реализации на практике конкретных политических структур (формы правления, характер распределения полномочий и ответственности между институтами власти, способы трансляции властных импульсов по территории государства на основании унитарного, федералистского или регионалистского подходов и др.). Разделение властей, однако, в современных условиях – не только конституционный принцип или элемент либеральной концепции государства. Через взаимосдерживание ветвей власти во многом достигается баланс интересов в сложном социуме, когда каждая ветвь государственной власти формируется по особому и работает в процедурном аспекте по определенным правилам: тем самым достигается возможность неисключения влиятельных социальных групп из процесса принятия и реализации политических решений.

Стоит согласиться с А.А.Керимовым в том, что декларируемый многими современными исследователями кризис институтов представительной демократии и некоторое снижение авторитета парламента в целом, не означает того, что они (эти институты) уходят со сцены совсем. Скорее мы наблюдаем очередное изменение отношений между ветвями власти, которое вызвано новыми вызовами и угрозами (в том числе, в сфере безопасности), а также трансформацией механизмов согласования интересов в рамках традиционных государственных структур. Так, многие исследователи отмечают, что роль парламента во второй половине XX века в современных странах колебалась от «конгресса мнений», действующего все больше как представительное учреждение, чем законодательное, - до «диктатуры легислатуры» при которой парламента все больше берет на себя функции финансового контроля и выступает за постоянную подотчетность правительства. Открытый характер работы, возможность публичного представления альтернатив по самым важным вопросам политической повестки, принятие решений на основании принципа большинства

– все это серьезно отличает парламентский стиль от работы кабинетов министров. Последние все чаще прибегают к различным приемам сокрытия информации о своей деятельности (от объявления ее секретной или «для служебного пользования») и склонны принимать решения оперативного плана с «коротким горизонтом», которые позволяют решить кризисную ситуацию, но слабо ориентированы на перспективное планирование.

Во второй главе автором представлен анализ политической традиции российского парламентаризма и обзор основных проблем его современной версии. В целом, соглашаясь с А.А.Керимовым в том, что опыт возникновения парламентских структур в России во многом имел некоторые сходства с аналогичным опытом стран Западной Европы, обратим внимание и на иное. Российская специфика парламентаризма связана с уникальным сочетанием социально-политических, пространственно-географических, экономических и культурных факторов, которые востребовали особую логику развития институтов государства. Парламентские (и протопарламентские) структуры призваны были не столько согласовывать интересы и позиции отдельных сегментов правящих элит, сколько демонстрировать единство и своеобразие российского социума, состоящего из различных этнических, лингвокультурных, хозяйственно-территориальных элементов, имеющих солидарное видение перспектив развития целого (Русь, Московия, Россия) и части («малая родина»).

Мнение А.А.Керимова о недостатках существующей процедуры формирования Совета Федерации, что ведет к искажению его реальной роли в политическом процессе, на наш взгляд, стоит поддержать. Это мнение автор четко и последовательно обосновывает (С.109 – 111), приводит веские аргументы, позволяющие считать сегодняшний состав данного органа преимущественно «московским» по прописке и «корпоративно-олигархическим» по своей сущности. Однако, прямое избрание членов СФ или возврат к модели кооптации в эту палату глав регионов и глав законодательных собраний субъектов Российской Федерации также, на наш взгляд, практически не реализуемы. Во-первых, прямые выборы членов Совета Федерации будут плохо увязаны с представительством той части состава палаты, которая может быть назначена лично Президентом (поправка к Конституции России 2014 года, согласно которой, глава государства имеет право назначить не более 10% состава палаты своим Указом). Во-вторых, полный возврат к положению с 1995 по 2000 гг. (когда в палате были главы исполнительной и законодательной власти регионов «по должности») также невозможен. Ведь для отмены такой нормы Президент использовал аргумент о нарушении конституционного принципа разделения властей (носители исполнительной власти в регионе принимали непосредственное участие в принятии федеральных законов). Кроме того, после 2000 г. в России появился вновь Государственный Совет, являющийся по сути совещательным органом при главе государства, а законодатели регионов представлены также в таком органе как Совет законодателей, функционирующий при федеральном парламенте. Таким образом, возможная реформа Совета Федерации предстает в более сложном ракурсе, чем об этом пишет соискатель.

Глава третья диссертационного исследования посвящена категориальному и практическому анализу легитимности политической власти. В этой части работы

А.А.Керимов обращается к современным концепциям легитимации, анализирует особенности возникновения отношений поддержки власти и общества, фиксирует влияние отдельных социально-политических факторов на данный процесс. Автор обращает внимание на институциональные аспекты легитимации власти предлагает свои варианты преодоления недоверия и апатии граждан (через повышение значимости борьбы с коррупцией во власти, повышением роли парламента в принятии политических решений, обеспечении возможностей активной работы политических партий и т.д.). Ряд проблем легитимации власти представлены как исторически наследуемые особенности российского социума в отношении восприятия политических лидеров, формированию институтов власти в целом.

Автор уделяет значительное внимание особенностям функционирования избирательной и партийной систем, что, на наш взгляд, вполне справедливо. Представительство интересов общества действительно серьезно может воздействовать на признание власти и поддержание отношений доверия. Но, в случае наличия серьезных рассогласований и противоречий в процессе формирования представительных институтов, институциональных искажений в ходе их функционирования возможны кризисы доверия, подрывающие легитимность власти, ведущие к отчуждению граждан от государства. Особое внимание А.А.Керимов уделяет развитию российских «партий власти», их роли в системе партийно-политического представительства и механизмах принятия властных решений.

В главе четвертой автором представлен анализ актуальных политических процессов связанных с формированием и деятельностью российского парламента. Изменения, которые произошли в законодательстве и политической практике выборов, регистрации и деятельности политических партий, механизмах освещения парламентской работы, действительно, представляют большой интерес. Кроме того, в этой части работы содержится больше конкретных авторских оценок и практических рекомендаций. Не все из них, на наш взгляд, можно использовать в реальной политической практике, но, тем не менее, они заслуживают внимания специалистов.

Несомненным достоинством работы является самостоятельность оценок сложившейся ситуации с партийным строительством и функционированием российского парламента. Автором внимательно проанализированы имеющиеся на сегодня основные подходы к оценкам перспектив развития отечественного парламентаризма.

Несмотря на указанные выше достоинства, представленная работа, безусловно, не лишена и недостатков.

1. Автор очень критично оценивает реализацию в российской политической системе конституционного принципа разделения властей, что во многом справедливо. Но, при этом совсем не учитывает его эволюции за 25 лет существования данной конституционной модели. «Главным вектором политического развития страны в постсоветскую эпоху было усиление влияния президента и исполнительной власти. Все предпосылки, которые могли бы стать причиной возможного противоборства между президентом и парламентом, в начале нового столетия были практически полностью устранены». – С.114. В то

же время, А.А.Керимов практически не затрагивает тех существенных изменений, которые повысили контрольные возможности российского парламента в 2000-е годы. Например, полностью проигнорирован опыт принятия и функционирования на практике закона «О парламентском расследовании в Российской Федерации» (он уже работал после катастрофы на Саяно-Шушенской ГЭС). Введенная в Конституцию норма о ежегодном отчете Правительства России перед Государственной Думой также не была проанализирована как возможный вектор политических изменений. Наконец, можно было бы обратить внимание на использование такой надконституционной практики как встречи «четверок», «круглые столы» с участием лидеров фракций Государственной Думы и главы государства, которые во многом обеспечивали такую властную коммуникацию, которые позволяла согласовывать политические позиции.

2. Весьма спорным выглядит тезис автора о том, что переход к парламентскому правлению в современной России в большей степени будет соответствовать логике укрепления демократии, чем президентская или полупрезидентская системы (С.127 – 128). Вообще, этот тезис нуждается в серьезном обосновании не только на уровне анализа альтернатив российского политического процесса, но и в сравнительном аспекте. Современные исследователи особенностей демократического транзита и условий консолидации демократии не обнаружили устойчивой корреляции между выбором формы правления (характером распределения полномочий между высшими институтами власти) и результатом демократического транзита. Более того, до сих пор идут споры о возможностях институциональной инженерии, проектировании институционального дизайна в т.н. «новых демократиях», которые не дают оснований утверждать о стабильном и относительно устойчивом функционировании парламентских систем, их преимуществах по сравнению с иными (см. работы Х.Линца, А.Стэпана, М.С.Шугарта, Дж.Кэри, С.Мейнуорринга, А.Лейпхарта, Л.Уайтхэда, С. Скэч, В.Банс и др.).

3. В исследовании А.А.Керимова практически не затронут один из важных вопросов, который стоит перед каждым исследователем проблемы легитимности власти в контексте современного парламентаризма. Этот вопрос широко обсуждается в политической науке и формулируется следующим образом: как возможно избежать/разрешить кризис/конфликт «двойной демократической легитимности». Речь идет о ситуации, когда в государстве есть два органа власти, каждый из которых получил мандат доверия от народа на прямых выборах. Особенно остро этот вопрос стоит перед Россией и другими странами постсоветского пространства, которые переживали аналогичные кризисы, связанные с признанием легитимности одной ветви власти в противовес другой (зачастую в условиях активного внешнего воздействия на электоральный процесс и манипуляции с результатом голосования). В нашей стране кризис двойной демократической легитимности привел к прямому столкновению Президента и парламента в 1992 – 1993 гг. И Съезд народных депутатов России, и глава государства апеллировали к народному большинству. Даже процедура референдума апреля 1993 года не позволила устранить основы конфликтного сценария, а, наоборот, усилила движение к прямому столкновению ветвей власти.

4. Обзор зарубежных и отечественных концепций парламентаризма, сложной драматической истории российского парламента выглядит несколько неполным. Автор обращается к анализу классических работ в политологии, конституционном праве, и социологии, которые стали популярны в отечественной политической науке. Но, к сожалению, за пределами внимания диссертанта остались исследования таких известных юристов как С.А. Авакьян и Б.С. Эбзеев, политолог А.Н. Медушевский. Вне поля зрения автора оказалась работа М.А. Краснова и И.Г. Шаблинского (Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М.: Институт права и публичной политики, 2008), внесших заметный вклад в развитие теории отечественного парламентаризма. Также вне внимания автора оказался весьма интересный двухтомный труд одного из активных участников политических процессов в современной России и «соавтора» многих положений действующего Основного закона, депутата Государственной Думы России В.Л. Шейниса («Взлет и падение российского парламента» М., 2006.).

5. В тексте немало неточностей, которые, будучи по форме локальными, иногда приводят к нарушению логики, серьезно подрывают аргументацию автора. Приведем некоторые примеры.

На С.112 – 113. автор упоминает о том, что существующий перекоп в балансе взаимоотношений президента и правительства связан с переподчинением по президентскому указу №66 всех силовых ведомств. Однако, это положение регулируется ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016). Кроме того, само это положение существует как правовое развитие конституционной нормы о том, что Президент России определяет основные направления внешней и внутренней политики (Конституция России, ст.80, п.4.).

Еще одна цитата: «Разница между российскими либералами и демократами заключается в том, что первые ратовали в первую очередь за проведение рыночных реформ, а вторые приоритетным считали формирование демократических институтов» - С.226. Если брать во внимание программные установки тех партий, которые указаны А.А. Керимовым («ДВР»/СПС, «Яблоко»), то указанные отличия трудно обнаружить. Скорее, речь стоит вести о последовательности и скорости предлагаемых изменений – «реформ», - а также об их социальной базе (ставке на предпринимателей или на средний класс в целом).

«Если в государстве практикуется президентская форма республиканизма, то здесь парламента будет иметь несколько приглушенный характер, а если же при создании государственных органов применяется принцип парламентаризма, то в таком случае роль парламента в политической системе общества будет преобладающей». С.256. Конгресс США даже с натяжкой нельзя назвать «приглушенным» органом власти в силу целого ряда ограничений, которые он реально накладывает на деятельность Администрации и реальной политической роли законодательной власти в государстве. Равно как априори утверждать о «преобладании» парламента в парламентских республиках несправедливо и весьма условно.

Однако, несмотря на указанные выше замечания, диссертационное исследование Керимова Александра Алиевича «**Институт парламентаризма в легитимации политической власти в современной России: акторы, стратегии, ресурсы**»», представленное на соискание ученой степени доктора политических наук актуально, носит самостоятельный характер, имеет несомненную научную новизну, соответствует паспорту специальности 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии.

В целом поставленные диссертантом задачи исследования решены, причем решены достаточно успешно. Автореферат отражает содержание диссертационной работы в полной мере. В публикациях автора содержатся основные положения диссертационного исследования. Научные положения диссертации А.А.Керимова, а также содержащиеся в ней выводы и рекомендации представляются в достаточной степени обоснованными. В целом диссертация «**Институт парламентаризма в легитимации политической власти в современной России: акторы, стратегии, ресурсы**» отвечает требованиям, установленным Министерством образования и науки Российской Федерации к работам подобного рода. Автор диссертационного исследования Керимов А.А. заслуживает присуждения ему ученой степени доктора политических наук по специальности 23.00.02 – политические институты, процессы и технологии (по политическим наукам).

Адрес: Московский государственный университет
имени М.В.Ломоносова, факультет политологии,
Ломоносовский просп., 27, к. 4, Москва, 119991
Телефон: 8 (495) 939-20-45
e-mail: politbum@yandex.ru

**Доктор политических наук, профессор кафедры
истории и теории политики
Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова**



**Кузнецов
Игорь Иванович**

**Подпись И.И.Кузнецова удостоверяю,
декан факультета политологии
МГУ имени М.В.Ломоносова,
д.ист.н., профессор**



**Шутов
Андрей Юрьевич**

