

УДК 342.53

ББК 67.400.621

Современный парламент как основа становления парламентаризма

Л.Г. Коновалова

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Modern Parliament as the Basis of Formation of Parliamentarism

L.G. Konovalova

Altai State University (Barnaul, Russia)

Раскрывается особая юридическая природа парламента как законодательного и представительного органа государственной власти. Обращается внимание на такие его признаки, как принятие законов, наличие властных полномочий, постоянное действие, коллегиальность принятия решений, особая направленность полномочий, формирование путем избрания. Подчеркивается недопустимость отождествления представительных отношений в парламенте с лоббизмом, представительством в гражданском праве и функционированием избираемых единоличных органов власти. Представлен авторский вариант разграничения терминов «парламент» и «парламентаризм». Соответственно, парламентаризм в конституционном праве предлагается понимать как теоретическую концепцию, как правовой институт, как принцип устройства государства, а также как особую систему организации государственной власти, отражающую существенную роль парламента в том или ином государстве на практике. Делается вывод о том, что для формирования парламентаризма, помимо функционирования парламента, необходимы: верховенство закона; разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента; участие парламента в формировании органов иных ветвей власти; подотчетность исполнительной власти парламента; особый статус депутата со свободным мандатом и ответственностью перед законом; многопартийность; независимость судебной власти.

Ключевые слова: парламент, парламентаризм, депутат, народное представительство.

DOI 10.14258/izvasu(2016)3-20

Актуальность исследования обусловлена дискуссионностью понимания термина «парламентаризм», неоднозначным отношением населения и юридического сообщества к отечественному парламента, а также тенденциями формирования

The article considers the special legal nature of parliament as a legislative and representative body of the state power. Attention is paid to such features as passing an act, availability of power, permanent action, collective nature of decision making, special orientation of powers, formation by electing. The author emphasizes the inadmissibility of equating between representative relations in parliament and lobbying, representation in the civil law and functioning of the elected individual authorities. The author offers the variant to differentiate the terms “parliament” and “parliamentarism”. Correspondingly, parliamentarism in constitutional law is offered to understand as a theoretical concept, a legal institution, a principle of government, and a special system of organization of state power, reflecting the significant role of Parliament in a particular state in practice. It is concluded that formation of parliamentarism, in addition to the functioning of parliament, requires the supremacy of law; separation of powers with clearly defined and real authority of parliament; parliament’s involvement in the formation of other branches of government; the accountability of the Executive Power to parliament; the special status of the deputy of the free mandate and responsibility before the law; the multiparty system; the independence of the judiciary.

Key words: parliament, parliamentarism, deputy, folk.

в России авторитарного политического режима. В таких условиях представляется, что концепция парламентаризма может быть использована в качестве механизма противодействия излишней централизации государственно-властного механизма.

Соответственно, цель работы состоит в комплексном исследовании современного парламента как основы становления парламентаризма.

Вопросы парламентаризма, совершенствования правового статуса парламента и развития парламентского права рассматриваются в трудах таких авторов, как С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Н.А. Богданова, И.В. Гранкин, Е.А. Гуляева, И.В. Котелевская, Л.А. Кравченко, В.В. Крамской, Б.С. Крылов, О.О. Миронов, А.А. Мишин, И.П. Рыбкин, В.Г. Румянцева, Н.С. Сопельцева, И.М. Степанов, И.З. Фархутдинов, Т.Я. Хабриева и др. Особый вклад в разработку идей парламентаризма внесли работы М.А. Могунова «Скандинавский парламентаризм. Теория и практика» [1], Н.В. Онишко «Идейно-теоретические основания российского парламентаризма» [2], В.А. Шеховцова «Развитие российского парламентаризма» [3]. Вместе с тем многие аспекты обозначенной тематики остаются дискуссионными.

Этимология слова «парламент» находит различные, но все же близкие по своему значению объяснения. Согласно одной точке зрения термин «парламент» возник в результате соединения двух латинских слов во множественном числе: *«parium»* («равные») и *«lamentum»* («жалобы», «печали»). И, таким образом, он означает место, где люди, равные по статусу, имеют возможность высказывать свои жалобы. Согласно другой точке зрения термин «парламент» происходит от французских слов *«parler»* («говорить») и *«ment»* («мнение»), что означает «собрание людей, соединившихся вместе, чтобы выразить мнение или дать совет» [4, с. 15–16]. В юриспруденции данным термином обозначают представительный и законодательный (правотворческий) орган государственной власти или местного самоуправления (хотя до революции Нового времени во Франции парламентом именовали высшее судебное учреждение [5, с. 372]).

Парламент в абсолютном большинстве стран (кроме доконституционных или поддерживающих идеи марксизма-ленинизма и концепции халифата) рассматривается как важнейший институт современного государства. Он может иметь различные национальные названия (народное, государственное собрание, конгресс, меджлис и другие или собственно парламент), но под ним традиционно понимается орган государственной власти, осуществляющий представительные, законодательные и контрольные функции.

Своеобразие и особый статус парламента определяются его двуединой юридической природой как законодательного и представительного органа власти. Именно эти качества парламента лежат в основе действующего правового регулирования его статуса. Большинство современных демократических конституций, воспринявших теорию разделения властей, отводят парламенту привилегированное

положение в системе высших органов государственной власти. Так, американская Конституция постановляет: «Все законодательные полномочия, сим установленные, предоставляются Конгрессу Соединенных Штатов...» [6, с. 240]. Подобная норма содержится и в ст. 44 Конституции Бразилии: «Законодательная власть осуществляется Национальным конгрессом, который состоит из Палаты депутатов и Федерального сената» [7, с. 240]. Весьма категорично определяет статус парламента Конституция Японии: «Парламент является высшим органом государственной власти, а также единственным законодательным органом государства» [8, с. 434].

В международных документах также прослеживается возвышенное отношение к парламенту. Например, в пп. 5.2 Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. подчеркивается, что «к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных неотъемлемых прав всех людей, относится представительная по своему характеру форма правления, при которой исполнительная власть подотчетна избранным законодательным органам или избирателям» [9, с. 654]. На надгосударственном уровне в тесном взаимодействии с ООН функционирует Парламентский союз — организация парламента мира, объединенная на основе демократии, парламентской солидарности, подотчетности избравшим их народам [10, с. 12].

Однако обывательское отношение к парламенту может быть не столь позитивным. Граждан многих стран возмущают популистские обещания депутатов, коррупционные скандалы, связанные с их участием, отсутствие реальной ответственности за принимаемые акты, депутатская неприкосновенность и т. д. Особенно сильное разочарование населения в парламентских институтах наблюдается в странах, которые сравнительно недавно восприняли демократические ценности [11, с. 136]. Например, в России, по официальной статистике, представленной Всероссийским центром общественного мнения, деятельность отечественного парламента одобряют около 45–50% населения [12]. Однако, по альтернативным данным, эта сумма не превышает 8–10% [13, с. 44; 34]. Проведенный в 2012 г. социологический опрос среди студентов одного из ведущих вузов страны показал, что 72,38% респондентов не поддерживают ни одну из парламентских партий, а 64,44% студентов убеждены, что фальсификации на выборах приобрели большой масштаб и угрожают демократии и стабильности государства [14, с. 215].

Профессиональные юристы также обозначают ряд критических замечаний в адрес работы парламента даже в странах с устоявшимися демократическими

традициями. К числу таковых, например, можно отнести: лоббирование в парламенте интересов узких социальных групп; медлительность парламентских процедур; непрофессионализм депутатов; делегированное законотворчество; факт разработки основной массы законопроектов органами исполнительной власти; использование депутатских полномочий в целях построения личной карьеры и др.

Однако при всех своих недостатках парламент все же представляет собой огромную ценность, поскольку он предопределяет наличие дискуссии в системе властных институтов и предполагает хоть какие-то механизмы влияния оппозиции на принятие политических решений властной элитой. Иные органы государства или изобретаемые сегодня институты прямого информационного воздействия на властный аппарат (общественные палаты, интернет-взаимодействие с населением, совещательные органы) по своей природе не способны противостоять узурпации власти в одних руках.

Природа парламента как законодательного органа государственной власти заключается в том, что он осуществляет власть посредством принятия, изменения и отмены нормоустанавливающих правовых актов — законов, актов, обладающих высшей юридической силой и регулирующих наиболее важные общественные отношения [15]. Современному парламенту как законодательному органу присущи четыре свойства. Во-первых, это принятие в особом порядке нормативно-правовых актов, регулирующих наиболее важные общественные отношения и обладающих высшей юридической силой. Во-вторых, наличие властных полномочий, отличающих его от совещательных органов при монархе в эпоху феодализма и от консультативных органов, подобных, например, общественным палатам в России, экономическому и социальному совету Франции. При этом наблюдается тенденция усиления властных функций парламента за счет расширения контрольных полномочий по отношению к органам исполнительной власти и нормативного закрепления его исключительной компетенции. В-третьих, современный парламент — это постоянно действующий орган, в отличие, например, от Верховного Совета СССР образца 1989 г., созывавшегося на две сессии в год каждый раз по 3–4 месяца, или от парламента в КНР, работающего 10–14 дней в году. В-четвертых, считается, что современный парламент должен состоять из депутатов, работающих на освобожденной основе. В советское время существовала идея о необходимости совмещения депутатской деятельности с трудом по основному месту работы, для того чтобы представитель не отрывался от народных нужд. Теперь же акцент делается на то, что депутаты должны иметь возможность глубоко вникать в осуществляемые полномочия и не отвлекаться на выполнение иных трудовых функций,

а «безотрывность от народных нужд» теоретически обеспечивается периодичностью выборов.

Вторая составляющая природы парламента заключается в том, что он является единственным представительным органом государственной власти. Качество представительности означает наличие связи органа публичной власти с населением, отражение в принимаемых парламентом актах воли народа [16]. Можно согласиться с А.В. Андреевым в том, что представительная природа законодательной власти обеспечивает первичную, основную и постоянно обновляемую связь народа с государством, создает предпосылки для реализуемости законов, обуславливает ответственность государственных органов перед обществом [17].

Истоки развития представительных учреждений ученые находят еще в периоды существования народных собраний в древнегреческих городах-полисах, вече в Древнем Новгороде, конфедерации ирокезов [18]. Формы народного представительства прошли свое эволюционное развитие от аристократического, сословного и цензового представительства к современному парламентаризму. Поэтому история государственного строительства предлагает нам различные варианты трактовки представительной природы государственного (муниципального) органа. Например, в Югославии была попытка обеспечить представительность парламента посредством формирования палат по профессиональному принципу. На сегодняшний день во многих странах сохраняется практика резервирования определенного числа мест в парламенте за отдельными категориями граждан (для женщин — в Бангладеш, для приверженцев индуистских религий — в Пакистане, в Китае — для армии).

Тем не менее в настоящее время основным механизмом обеспечения представительности органа власти считаются всеобщие, свободные, равные, прямые выборы при тайном голосовании. Эти принципы находят свое нормативное оформление во внутреннем законодательстве государств и в международном праве [19–21]. Вместе с тем в современной практике конституционализма непосредственно избираются населением не только члены парламента, но и индивидуальные органы публичной власти (например, президент, губернатор). Поэтому в юридической науке высказываются предложения рассматривать их в качестве органов народного представительства, наряду с парламентом [22].

Противники такой точки зрения считают, что отнесение выборных должностных лиц к числу народных представителей ведет к выхолащиванию сущности категории «народное представительство», смешению функций различных органов власти, нарушению принципов государственного устройства [23, с. 23]. Действительно, социальное назначение избираемого гражданами индивидуального органа власти состоит не столько в представительстве и выражении

им разнообразных интересов граждан, сколько в осуществлении исполнительно-распорядительной и координирующей деятельности, которая должна основываться на законах, принятых представительными учреждениями. Поэтому современные авторы в качестве признаков представительного органа (парламента) справедливо называют не только выборность, но также коллегиальный характер принятия решений и особую функциональную направленность полномочий [16; 24].

Важно подчеркнуть, что парламентское представительство отличается от гражданского договора кругом субъектов и публичностью объекта представительства. Также представительные отношения в современном парламенте не могут рассматриваться как лоббистские, поскольку при всем многообразии подходов к определению лоббизма он все же ассоциируется с отстаиванием интересов какой-либо группы общества, в то время как парламент призван представлять интересы всего народа (нации). «Законодательная власть ответственна за то, насколько полно она представляет общественные интересы, отражая их в соответствующих законах» [3, с. 256].

Вместе с тем концепция парламентаризма связывается не с формальным наличием в стране парламента, а с его позитивной деятельностью. Поскольку на практике оказалось, что при достаточно похожем на первый взгляд правовом регулировании парламенты могут играть различную роль в государственном управлении начиная от реализации верховенства закона, признания достоинства человека и заканчивая легализацией фашистских режимов.

Сам термин «парламентаризм» встречается и в трудах дореволюционных авторов, и в работах советских ученых, и в современной юриспруденции, и в зарубежной литературе. Однако какого-либо универсального определения этого понятия до сих пор не выработано. Парламентаризм в целом определяется через категории «режима», «формы государственного руководства обществом», «парламентарной формы правления», «политической системы», «системы государственного руководства обществом», «некой шкалы социальных ценностей», «политического института», «государственного строя», «принципа», «комплекса теоретических концепций, законодательных актов, правоотношений», «совокупности идей и опыта представительного осуществления власти народа посредством парламента», «общественно-политического и идейного движения» [25; 26, с. 174; 27, с. 3; 28; 29, с. 29; 30, с. 100; 31, с. 326; 32, с. 6; 1, с. 26]. Однако, пожалуй, самым распространенным вариантом является указание на парламентаризм как на «особую систему организации государственной власти» [33].

Очевидно, что в рассматриваемых случаях авторы говорят о совершенно разных гранях, или ипо-

стасях, парламентаризма. Не претендуя на абсолютную верность суждений, представляется возможным рассматривать парламентаризм в конституционном праве в четырех проявлениях: 1) как теоретическую концепцию, вбирающую в себя научные наработки о том, каким должен быть парламентаризм в идеале; 2) как особую систему организации государственной власти, отражающую существенную роль парламента в том или ином государстве на практике; 3) как правовой институт, т. е. совокупность норм права, регламентирующих высокий статус парламента в государстве (и в этом смысле являющийся созвучным парламентскому праву); 4) как принцип устройства государства («скрытый» конституционный принцип). При этом центральным является второе смысловое значение парламентаризма как особой системы организации государственной власти, поскольку остальные проявления парламентаризма производны от него. Именно особенности организации государственной власти рассматриваются учеными при изучении парламентаризма, именно особенности организации государственной власти ложатся в основу правового регулирования парламентаризма в той или иной стране, и именно они выступают «скрытым» конституционным принципом.

Обобщив имеющиеся в юридической литературе воззрения, представляется логичным обозначать следующие квалифицирующие признаки парламентаризма с позиций отграничения его от элементов формы государства и недопустимости буквального понимания «верховенства парламента»: 1) верховенство закона; 2) разделение властей с четко обозначенными и реальными полномочиями парламента; 3) участие парламента в формировании органов исполнительной, судебной и иных ветвей власти; 7) подотчетность исполнительной власти парламенту; 5) особый статус депутата со свободным мандатом и ответственностью перед законом; 6) многопартийность, право на политическую оппозицию и обеспечение связи населения с механизмом государства; 7) независимость судебной власти и ее взаимодействие с законодательной и исполнительной властью для обеспечения баланса государственно-правового устройства. Именно эти признаки, по нашему мнению, характеризуют эффективное исполнение полномочий парламентом, позволяют ему во взаимодействии с иными ветвями власти обеспечить устойчивый, внутренне регулируемый механизм стабильного развития государства.

Подводя итоги, можно заключить, что современный парламент является уникальным институтом, соединяющим в себе качества представительного и законодательного органа власти. Реальность и эффективность осуществления полномочий парламентом призван охарактеризовать предлагаемый конституционно-правовой наукой термин «парламентаризм». В условиях неоднозначного понимания этой катего-

рии представляется возможным рассматривать парламентаризм как теоретическую концепцию, правовой институт, принцип устройства государства и как особую систему организации государственной власти, отражающую существенную роль парламента в том или ином государстве на практике. Идея парламентаризма не только имеет теоретическое значение, но и важна для практики. Парламентаризм призван

минимизировать потенциальную угрозу узурпации власти со стороны исполнительных органов, способствовать реализации принципа идеологического многообразия в общественно-политической сфере. Концепция парламентаризма способна сориентировать законодателя в определении правильного направления регулирования правового положения представительных учреждений в стране.

Библиографический список

1. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. — М., 2001.
2. Онишко Н.В. Идеино-теоретические основания российского парламентаризма. — СПб., 1999.
3. Шеховцов В.А. Развитие российского парламентаризма. — Владивосток, 2002.
4. Сопельцева Н.С. Иммуниеты в конституционном праве РФ. — Челябинск, 2004.
5. Словарь иностранных слов. — М., 1979.
6. Конституции Соединенных Штатов Америки от 17 сентября 1787 г. // Конституции зарубежных стран / сост. В.Н. Дубровин. — М., 2001.
7. Ст. 44 Конституции Федеративной Республики Бразилии от 20 августа 1949 г. // Конституции зарубежных стран / сост. В.Н. Дубровин. — М., 2001.
8. Ст. 41 Конституции Японии от 3 ноября 1946 г. // Конституции зарубежных стран / сост. В.Н. Дубровин. — М., 2001.
9. Международные акты о правах человека : сборник документов. — М., 1999.
10. Фархутдинов И.З. Парламентаризм на службе народов // Право и политика. — 2006. — № 9.
11. Арутюнян А.А. Конституционализм: проблемы постсоветской реальности. — М., 2013.
12. Петров В. Госдума завершила весеннюю сессию // Российская газета. — 2015. — 3 июля.
13. Игрицкий Ю.И. Российский парламентаризм как зеркало российского общества // Россия и современный мир. — 2004. — № 2.
14. Конституционное право и политика : сборник материалов Междунар. науч. конф. / отв. ред. С.А. Авакьян. — М., 2012.
15. Parker S. Who Needs Parliament? // Alberta Report / Newsmagazine. — 1999. — № 5 [Electronic resource]. — URL: http://elibrary.ru/query_results.asp.
16. Constitutional Justice in Lithuania. — Vilnius, 2003.
17. Андреев А.В. Представительная власть в субъектах Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2003.
18. Котелевская И.В. Современный парламент // Государство и право. — 1997. — № 3.
19. Невинский В.В. Демократия, выборы и избирательное право в ФРГ : учебное пособие. — Барнаул, 1993.
20. Основной закон Федеративной Республики Германия от 23 мая 1949 г. // Конституции зарубежных государств : учебное пособие / сост. В.В. Маклаков. — 3-е изд. — М., 2001.
21. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 09 марта 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.
22. Бендюрина С.В., Югов А.А. Конституционные основы статуса народных представителей в органах публичной власти // Российский юридический журнал. — 2001. — № 3.
23. Гранкин И.В. Парламент России. — М., 1999.
24. Кравченко Л.А. Парламент как институт представительной демократии // Конституционное и муниципальное право. — 2002. — № 2.
25. Богданова Н.А. Парламентское право в системе конституционного права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. — М., 2003.
26. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. — М., 1996.
27. Крылов Б.С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. — М., 1963.
28. Von Sydow B. Parlamentarismen i Sverige. Utveckling och Utformning till 1945. — Stockholm, 1997.
29. Рыбкин И.П. Становление и развитие парламентаризма в России : автореф. дис. ... д-ра полит. наук. — М., 1995.
30. Миронов О.О. Истоки российского парламентаризма // Представительная власть. — 1996. — № 4–5.
31. Левин И.Д. Современная буржуазная наука государственного права. — М., 1960.
32. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник : в 2 т. / отв. ред. Б.А. Страшун. — М., 1995. — Т. 2.
33. Парламентское право России : учебное пособие / под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. — М., 1999.
34. Седов Л.А. О чем вещают голоса избирателей? // Общественные науки и современность. — 2004. — № 5.