



СОВРЕМЕННОЕ ПОНИМАНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

С. МИШИН,

старший преподаватель Славянского университета, докторант

RÉSUMÉ

Le parlementarisme est un système de relations de pouvoir, réalisé dans une société démocratique avec un haut niveau de culture politique et juridique, selon lequel la représentation populaire, comme une expression de la souveraineté de l'Etat, occupe une place primaire dans le mécanisme de gouvernance, d'avoir une influence décisive, avec d'autres institutions du système de séparation des pouvoirs, dans la détermination de la qualité de la politique de l'Etat.

* * *

Парламентаризм – это система властеотношений, реализуемых в условиях демократического общества с высокой степенью политико-правовой культуры, в основе которой народное представительство как выразитель государственного суверенитета занимает одно из ведущих мест в механизме государственного управления, имеет решающее влияние наряду с другими государственными институтами в системе разделения властей при определении качества политики государства.

В настоящее время проблема создания механизма власти, позволяющего наиболее полно учитывать интересы граждан при принятии государственных решений, механизма, который бы обеспечивал подлинное народовластие, является одной из самых актуальных в современной правовой науке. Дискутируется вопрос о способах и степени участия населения в осуществлении государственной власти. И прежде чем определить понятие парламентаризма, проанализировать его сущность необходимо несколько слов сказать о его представительском начале, реализующимся в процессе государственного управления. В свою очередь, в теории государства и права упоминается два основных способа осуществления народом своей власти: 1) непосредственное осуществление властных функций (непосредственная демократия) и 2) осуществление властных полномочий посредством представительства (представительная демократия).

сары, которые просто не имеют право что-либо окончательно решать. Соответственно, закон не может становиться таковым, пока непосредственно народ не утвердит его [16, с. 222]. Из всего этого видно, что, будучи бесспорным сторонником непосредственной демократии, Руссо все же не отвергает идею создания определенного органа, избранного народом, для разработки тех или иных государственных решений.

Идея, что законодательная власть должна принадлежать всему народу, не отрицается и сторонниками представительной демократии. Ш. Монтескье полагал, что, так как непосредственное осуществление народом власти невозможно в больших государствах и затруднительно в малых, то необходимо народное представительство. Именно избираемые представители, по его мнению, способны с наилучшим результатом обсуждать государственные вопросы. Он полагал, что представительное собрание «следует

Наиболее последовательным сторонником первого способа осуществления народом властных функций был Ж. Ж. Руссо. Непосредственную демократию он рассматривал как политический идеал. При этом, законодательная власть, согласно его теории, должна принадлежать непосредственно народному собранию, в котором должны участвовать все граждане. Все другие властные органы должны всецело подчиняться

народному собранию; быть не только послушным орудием суверена – законодателя, но и избираться суверенным народом, быть полностью ответственным перед ним, а также могут быть в любой момент им смещены [9, с. 232]. В свою очередь, Руссо, фактически, отрицал представительную форму правления, придерживался той точки зрения, что депутаты не могут быть представителями народа, они лишь уполномоченные, комис-



избирать не для того, чтобы оно выносило какие-нибудь активные решения – задача, которую оно не в состоянии выполнять, – но для того, чтобы создавать законы или наблюдать за тем, хорошо ли соблюдаются законы, которые уже им созданы...» [12, с. 293].

Анализируя представленные точки зрения, хочется, прежде всего, отметить их взаимную дополняемость. И непосредственная, и представительная демократия имеют одни корни – это народ, его воля. Думается, что оптимальным является сочетание этих форм демократии. Государство может считаться подлинно правовым, если в нем непосредственная демократия и представительная тесно взаимодействуют и уравнивают друг друга.

Таким образом, под *представительством* понимается участие в деятельности государственных учреждений представителей общества [6, с. 103]. Как отмечается современными учеными, содержание народного представительства составляют отношения, связанные с формированием, функционированием и ответственностью особого вида органов, социальным назначением которых является согласование и отражение интересов различных социальных общностей, политических и демографических групп граждан на соответствующем уровне государственной власти [4, с. 13].

Следует заметить, что организация представительства в различных странах и в различ-

ные исторические эпохи приобретала весьма разнообразные формы. Так известный русский ученый, юрист Н.М. Коркунов, сводил все различные формы представительства к трем основным типам: 1) представительство по личному праву, 2) представительство по назначению правительства и, наконец, 3) выборное представительство [10, с. 420].

Представительство по личному праву (так называемое представительство сословий) было распространено в средние века. В то время высшее духовенство, самые родовитые и богатые дворяне, патрицианские роды, стоявшие во главе городских общин, в силу своего высокого положения являлись лучшими представителями общественной жизни. В современных условиях, когда по существу сословья перестали существовать, данная форма представительства сошла на нет. Последний оплот данного представительства – палата лордов в Великобритании в настоящее время реформируется, в результате чего наследственные лорды, скорее всего, лишатся членства в Парламенте.

Следующий тип – представительство по назначению правительства – есть ни что иное, как назначение того или иного лица правительством для выполнения им каких-либо государственных функций.

Наиболее распространенной и, без сомнения, лучшей системой организации представительства является система выборного представительства. Данное представительство дает

реальную возможность отражаться на составе государственных учреждений всем изменениям в общественных интересах, настроениях общества. Оно лучше всего соответствует главному назначению представительства – предотвращению деятельности государственных организаций от застоя и рутины, а также подчинению представительства жизненным интересам общества. Лишь выборное народное представительство может полностью гарантировать, чтобы право, создаваемое государством (закон), всегда находилось в соответствии с народным правосознанием – источником всякого права.

По мнению А. И. Горылева [6, с. 105], именно выборное представительство лежит в основе современной парламентской системы, и, соответственно, главная задача парламентаризма – обеспечение подлинного народовластия в государстве.

Исторически существенная функция парламентаризма заключалась в ограничении власти правителя, создании сдерживающих ее механизмов. Инструментом для этого послужило условие обязательного одобрения парламентом определенных решений и указов правителя, далее, обязательность исполнения принятых парламентом законов со стороны правителя.

Наряду с ограничительной ролью парламента постепенно складывалась его представительная функция, возможность политического выражения интересов, а затем, путем последовательного становления все-



общего избирательного права, и расширение социальной базы представляемых интересов [5, с. 27].

Итак, что есть современный парламентаризм? Какие черты он приобретает в настоящее время?

Для начала следует отметить, что парламентаризм – это сложное, комплексное явление, которое вбирает в себя многие стороны общественной жизни, и поэтому оно может быть выражено в нескольких формах [6, с. 105].

В научной литературе понятие “парламентаризм” трактуется по-разному, хотя в общем речь идет о парламентской системе организации и функционирования верховной государственной власти при разделении ее законодательных и исполнительных функций [8, с. 83].

С точки зрения политической теории парламентаризм является одной из форм представительной демократии. В этом смысле он, фактически, отождествляется с демократическими ценностями, сложившимися за многие столетия, как: гражданское общество с высокой степенью правовой культуры; утверждение идеи верховенства права; господство законности; приоритет прав личности в отношениях с государством и т.д. Несомненно, все указанные ценности должны реализовываться посредством деятельности органа народного представительства – парламента.

Приоритет демократических ценностей при определении парламентаризма просматривается

в работах многих современных исследователей. Так, например, профессор Е. Хубнер утверждает, что о парламентаризме можно говорить лишь в связи с демократическим правлением [19, с. 40-44]. Некоторые исследователи прямо заявляют, что парламентаризм есть ни что иное как «система представлений об общедемократических, общецивилизационных ценностях государственно- организованного общества» [17, с. 9].

В правовой науке нет единого взгляда на природу и сущность парламентаризма. Разделяя мнение, что в его основе лежат общедемократические ценности, ученые-юристы по-разному определяют правовую природу данного явления. Одна из распространенных точек зрения состоит в том, что парламентаризм – это особая разновидность формы правления – «это такая институционально-функциональная форма организации государственной власти, при которой выразителями народного суверенитета и, следовательно, суверенитета государства являются высшие органы народного представительства, закрепляющие силой закона общие интересы и потребности общественного развития...» [2, с. 12].

По мнению автора А.И. Горылева [6, с. 106], неверно отождествлять парламентаризм лишь с формой организации государственной власти – это более универсальное понятие. Оно вбирает в себя многие элементы различных форм правления (монархий и республик), имеет ка-

чество демократического политического режима и может проявляться в государствах независимо от сложившейся формы государственного устройства (унитарной или федеративной).

В то же время, необходимо разграничить понятия «парламентаризм» и «парламентская форма правления». Парламентская форма правления соотносится с парламентаризмом как частное с общим, то есть понятие «парламентская форма правления» поглощается понятием «парламентаризм». Как более узкое понятие, парламентская форма правления призвана охарактеризовать строение представительного учреждения, его взаимоотношения с другими властными институтами.

Соответственно *парламентская форма правления – это система организации государственной власти, при которой орган народного представительства (парламент), сформированный путем прямых всеобщих свободных и периодических выборов, обладает наиважнейшими правами и полномочиями в рамках разделения властей между государственными институтами и характеризуется высокой степенью солидарности между правительством и парламентом.*

И прежде чем сформулировать понятие парламентаризма, нам бы хотелось обратить внимание на традиционное его видение, в соответствие с которым в качестве определяющей особенности парламентаризма называется верховенство, приоритетная роль парламента в си-

стеме органов государственной власти.

В целом, как отмечает В. Г. Лапина, в мире утвердилось понимание того, что парламентаризм - это система государственной власти, при которой существенная роль принадлежит народному представительству (парламенту). Для демократического государства парламентаризм выступает одним из основополагающих принципов его устройства. Это доказано многовековой историей человечества. Страны, обеспечивающие ныне устойчивое развитие своих обществ, благополучие народов, - это страны с развитым парламентаризмом, где господствует верховенство закона и законодательной власти, провозглашенное отцом парламентаризма, великим английским философом конца XVII - начала XVIII вв. Джоном Локком [11, с. 12].

Соответственно, в научной литературе [8, с. 83] отмечается, что в узком смысле слова под парламентаризмом понимается верховенство, привилегированное положение парламента, ответственность правительства перед ним. В широком смысле - его существенная роль, т.е. нормальное функционирование как представительного и законодательного органа, обладающего также контрольными полномочиями.

Двусмысленность этой категории отмечена и автором В. Е. Натугевым [14, с. 13], который подчеркивает, что в узком значении парламентаризм представляется как процесс организации представительной власти,

функциональная характеристика которого проявляется в его представительной природе, законодательных, контрольных и легитимизационных полномочиях, осуществляемый посредством реализации принципов народного представительства. В широком понимании под парламентаризмом следует считать способ организации государственной власти, структурно и функционально основанный на принципах верховенства закона, разделения и независимости властей, при существенном юридическом и политическом значении парламента, сформированный в целях развития гражданского общества, основанного на высоком правосознании.

Доминирующую роль парламента среди органов государственной власти выделяют профессор И.М. Степанов и Т.Я. Хабриева. По их мнению, парламентаризм - есть особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка [15, с. 5; 18, с. 3].

Сторонниками подхода о необходимости ведущей роли парламента, как главного условия парламентаризма, являются М.В. Баглай и В. А. Туманов. Мнения ученых при этом схожи, и заключаются в том, что парламентаризм - это строй, основанный на верховенстве парламента

в системе органов государственной власти [1, с. 301].

Небезынтересное мнение также высказывает и М. А. Моргунова. „Парламентаризм - это разновидность государственного режима, при котором обеспечено не только юридическое, но и фактическое верховенство высшего представительного учреждения, подчиненность и подконтрольность ему правительства. Парламентаризм не форма, а метод осуществления государственной власти, особый режим, определяемый реальными взаимоотношениями, складывающимися между законодательной и исполнительной властями в каждом конкретном государстве, при котором ведущую роль играет парламент.” [13, с. 27].

В данном контексте В. Г. Лапина подчеркивает, что парламентаризм означает верховенство закона и законодательной власти (именно этот принцип составляет основу парламентаризма западноевропейских стран, США, Канады, Японии и др.). В то же время автор объясняет, что парламентаризм - это не только (и даже не столько!) верховенство закона и законодательной власти, но и высокая степень самостоятельности других ветвей власти - исполнительной и судебной. Парламентаризм означает не противостояние, а, наоборот, сотрудничество властей во имя интересов народа и государства.

Верховенство закона и законодательной власти означает наделение парламента контрольной функцией в полном объеме.



Законодатель и по логике, и по существу обязан контролировать исполнение законов. Необходимо, чтобы неукоснительно действовали такие признанные в мире формы парламентского контроля, как подотчетность парламенту правительства и других органов исполнительной власти, депутатские запросы, парламентские расследования и др. *Ибо без полноценного парламента нет и быть не может полноценной демократии* [11, с. 13].

Идея верховенства парламента как сущность парламентаризма опровергнута А. И. Горылевым. В этом смысле он отмечает «действительно, при реализации некоторых важнейших полномочий позиция парламента будет иметь решающее значение, например, при принятии законодательства, в вопросах определения налогового бремени и т. д. Но и у других органов государственной власти есть также полномочия, при осуществлении которых приоритет будет оставаться за ними, например, право главы государства распускать парламент в случае возникновения у последнего значительных разногласий с правительством, или право высшего судебного органа отменить любой закон, противоречащий конституции и др.

При парламентаризме, отмечает автор, особую важность приобретает именно баланс властных полномочий, когда ни один государственный орган не имеет возможности единолично осуществлять государственную

власть. Поэтому одна из особенностей парламентаризма – это необходимость выработки совместной стратегии управления государством между различными властными структурами (законодательными и исполнительными). В этой связи, можно говорить о компромиссной сущности властеотношений при парламентаризме. Это либерально-демократическая парадигма парламентаризма [7, с. 62-63] предполагает, что верховенство следует признавать исключительно за народом, так как народ в данном случае будет являться первоисточником государственной власти, власть же государственных институтов производна от власти народа. В подтверждение данной мысли автор цитирует слова известного венгерского политолога М. Бихари, который подчеркивает, что «власть принадлежит не парламенту, а народу, власть парламентская в этом случае – лишь уполномоченная, ибо суверенен народ, а парламент только олицетворяет суверенитет, не внося при этом изменений в объект прав суверенности» [3, с. 42]. То же самое можно сказать и о других государственных институтах.

Таким образом, с точки зрения А. И. Горылева, *парламентаризм – это система властеотношений, реализуемых в условиях демократического общества с высокой степенью политико-правовой культуры, в основе которой народное представительство, как выразитель государственного суверенитета,*

занимает одно из ведущих мест в механизме государственного управления, имеет решающее влияние наряду с другими государственными институтами в системе разделения властей при определении качества политики государства.

При этом парламент представляется как *государственный орган народного представительства, избираемый путем прямых всеобщих свободных и периодических выборов, главная функция которого в системе разделения властей состоит в осуществлении законодательства.*

В данном контексте представляются важными и суждения Е. А. Гуляевой [7, с. 61], которая определяет парламентаризм как организационную форму внешнего выражения народного суверенитета и одновременного инструмента политико-правового ограничения аппарата государственной власти. Далее автор отмечает, что рассматриваемый в качестве конституционно-правовой категории парламентаризм представляет собой получившую конституционно-правовое закрепление *систему взаимодействия государственных органов и общественно-политических структур, обеспечивающую монополизацию и правовую подконтрольность государственного аппарата, а также позволяющую строить государственную политику в рамках широкого социального консенсуса относительно основных конституционно-правовых ценностей.*



Из сказанного становится ясно, что парламент и парламентаризм – понятия взаимосвязанные, но не равнозначные. Без парламента нет парламентаризма, который основан на сильном полномочном парламенте, наделенном определенными качествами, среди которых можно выделить:

- избрание депутатов на прямых всеобщих свободных выборах, что является основной гарантией высокого уровня представительности данного государственного органа;

- самостоятельность и независимость в системе разделения властей;

- высокий уровень полномочий парламента при решении вопросов государственного управления, например при формировании исполнительной власти;

- конституционно закрепленные полномочия в процессе законотворчества.

В тоже время парламентаризм есть высшее качество парламента, которое может им утрагиться, хотя форма правления при этом останется неизменной. Парламент может существовать без некоторых сущностных элементов парламентаризма, что характерно для авторитарных режимах, но парламентаризм и авторитарный режим несовместимы. В подобном понимании логично предположить, что парламентаризм как явление сопрягается исключительно с демократическим типом политико-правового режима.

Литература:

1. БАГЛАЙ М. В., ТУМАНОВ В. А. *Малая энциклопедия конституционного права*. Москва: «Бек», 1998 г.

2. БАЦЕВ Ю. Н. *Парламентаризм в России: теоретико-правовые и организационные аспекты*: Автореферат дис. канд. юр. наук: Москва, 1998.

4. БИХАРИ М. *Парламентаризм*. // Мир политики. Москва, 1992.

5. БОГДАНОВА Н. А. *К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве* // Проблемы народного представительства в РФ. Москва, 1998.

6. БУЛАКОВ О. Н. *Парламентское право Российской Федерации*. Ростов-на-Дону: «Феникс», 2004.

7. ГОРЫЛЕВ А. И. *Правовая природа современного парламентаризма*. // Вестник Нижегородского Университета им. Н. И. Лобачевского. Серия Право. 2002, №2.

8. ГУЛЯЕВА Е. А. *Парламентаризм как политико-правовая категория: проблемы понимания и этапы становления*. // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия Право, выпуск 8, том 2, 2006, № 13.

9. ЕВЗЕРОВ Р. Я. *Парламентаризм и разделение властей в современной России*. // Общественные науки и современность, 1999, № 1.

10. КОКОШКИН Ф. Ф. *Лекции по общему государственному праву*. Москва, 1912.

11. КОРКУНОВ Н. М. *Русское государственное право*. СПб., 1914.

12. ЛАПИНА В. Г. *Конституционные основы современного российского парламентаризма*. // Мир человека, 2008, № 2.

13. МОНТЕСКЬЕ Ш. *Избранные произведения*. Москва, 1955.

14. МОРГУНОВА М. А. *Скандинавский парламентаризм: Теория и практика* М.: «Российский государственный гуманитарный университет», 2001 г.

15. НАТУЕВ В. Е. *Современное понимание и сущностные аспекты парламентаризма*. // Право и Жизнь, 2008. № 118 (1).

16. *Парламентское право России*. Под редакцией И. М. Степанова. Москва: «Издательская группа Юристъ», 2000 г.

17. РУССО Ж.-Ж. *Трактаты*. Москва, 1969.

18. ТИХОМИРОВ Д. В. *Становление и развитие российского парламентаризма (Исторический аспект)*: Автореферат дис. канд. ист. наук. Москва, 1997.

19. ХАБРИЕВА Т. Я. *Понятие и место парламентского права России в системе права* // Журнал российского права. 2002. № 9.

20. ХУБНЕР Е. *Парламентаризм и представительная система*. // Полис. 1992. № 3.