

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ / POLITICAL INSTITUTIONS



Серия «Политология. Религиоведение»

2015. Т. 11. С. 30–36

Онлайн-доступ к журналу:

<http://isu.ru/izvestia>

ИЗВЕСТИЯ

Иркутского

государственного

университета

УДК 328+328.1

Современный парламентаризм: особенности и проблемы развития

А. А. Керимов

Уральский федеральный университет им. Б. Н. Ельцина, г. Екатеринбург

Аннотация. Мировой опыт государственного строительства показывает, что демократизация общества возможна только через вовлечение широких социальных слоев в процесс осуществления власти посредством различных представительных органов. На современном этапе парламентаризм является повсеместно распространенным явлением и характеризуется как прогрессивная, демократическая система управления обществом. Сегодня парламентские учреждения действуют в более чем 190 странах, а почти в 70 из них действуют двухпалатные, в остальных – однопалатные парламенты. Парламент – единственный институт, который представляет социум в целом и в его многообразии. Его первейшей задачей является объединение разнообразных политических интересов в обществе. Кроме того, парламент в развитых странах выполняет важную коммуникативную функцию по налаживанию системы разнообразных связей и отношений с другими институтами государства и общества. Собственно, по этой причине парламент в контексте государственности и демократии является системообразующим фактором. Парламентаризм является признаком развитости демократии, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, высокого уровня развития гражданского общества. В нем отражаются специфические особенности развития общества на каждом конкретном историческом этапе, определяемые, в том числе, национальными традициями, правовой культурой и политической волей народа.

Начиная с конца XIX в., парламентаризм характеризуется как массовое политическое явление. В некоторых странах народные массы становятся активными участниками управленческих процессов, в политической системе этих обществ появляются парламентские учреждения. Однако было бы ошибочным считать, что развитие парламентаризма было линейным, не знало на своем пути преград. История эволюции парламентаризма свидетельствует о череде побед и поражений данного института, которые породили массу его форм и разновидностей. Сегодня парламентаризм существует в политической системе большинства стран мира. Естественно, в каждом обществе данный институт имеет свою специфику, что актуализирует проблему, поднятую в данной статье.

Ключевые слова: парламентаризм, демократия, представительный орган государственной власти, народное представительство, партийное представительство, законодательная власть.

Некоторые современные западные политологи в своих трудах критикуют парламентаризм и считают, что данный институт выполнил свою историческую миссию и должен сойти со сцены [5–7]. На современном этапе, когда произошли колоссальные сдвиги в развитии общественных отношений, парламентаризм не может быть сопоставлен и сравним с его классическими формами, которые, действительно, исторически исчерпали себя. Безусловно, парламентаризм, как и любая другая система управления, не лишен как недостатков, так и достоинств. Современная система управления государственной властью построена таким образом, что парламентаризм постепенно теряет свое значение как органа представительства народных интересов, а через призму представительства и значение как законодательного органа.

Законотворчество, как одна из двух главных функций парламентаризма, на современном этапе превращается в профессию. В этой сфере требуются уже не яркие народные трибуны, а профессионалы с соответствующими знаниями и опытом, которые постепенно становятся менее зависимыми от своих избирателей. Как верно было отмечено немецким исследователем Т. Маунцем, «несмотря на термины “народное представительство” и “народный представитель”, между народом и парламентом не существует отношений представительства. В отличие от отношений представительства, при которых представитель должен действовать по установкам представляемого, парламент может принимать решения или предпринимать действия, находящиеся в противоречии с действительной или предполагаемой волей народа» [3, с. 468].

Современные парламентарии в своей деятельности в большинстве случаев руководствуются не волей людей, избравших их, и даже не собственными соображениями, а полностью подчинены партийной дисциплине. Они несут ответственность перед своей партией; таким образом, можно сказать, что воля народа опосредуется политическими партиями, которые получают поддержку электората.

Представительство интересов наряду с законотворчеством является важнейшей функцией парламентаризма. Еще Дж. С. Милль указывал на содержание представительного органа, который должен быть «ареной, на которой могут проявляться во всей полноте и вступать в борьбу не только общие мнения нации, но и мнения отдельных ее частей и, насколько возможно, мнение всех выдающихся деятелей» [4, с. 54].

Член парламента всегда балансирует между общественными и частными интересами своего электората. Его призвание – создавать нормативно-правовые акты и выступать посредником между властью и избирателями с целью защиты интересов последних. Парламентская практика такова, что объективные трудности у депутатов могут возникнуть только при рассмотрении внутренних вопросов социально-экономического плана, поскольку эти проблемы не всегда универсальны и являются непростой преградой на пути достижения социального консенсуса, а что касается общенациональных проблем, то здесь практически нет повода для конфликта интересов. К ряду этих проблем относятся, например, толкование положений конституции, решение вопросов обороны страны, выработка внешнеполитического курса, при рас-

смотрении которых депутат может исходить из собственных или партийно-политических убеждений. Некоторые специалисты считают, что функция представительства интересов создает проблемы для плодотворной законотворческой деятельности. Мы считаем, что противоречие, якобы возникающее в процессе выполнения депутатами своих законодательных и представительских функций, только кажущееся. Депутат обязан проводить регулярные встречи со своими избирателями, отчитываться перед ними, поддерживать связь и учитывать мнение электората в своей деятельности.

Ограничению представительской функции на современном этапе, особенно в многонациональных и многоконфессиональных странах, способствует диспропорция в представительстве определенных категорий населения в парламенте. Однако непропорциональность представительства не должна являться достаточным основанием и оправданием для установления квоты для определенных групп, но, с другой стороны, эта мера существенно могла бы повлиять на повышение авторитета и легитимности парламентаризма.

Эволюция парламентаризма свидетельствует о том, что его развитие и дееспособность зависят от уровня развития общества и государства. В истории парламентаризма было немало моментов, когда в обществе подвергали сомнению саму возможность его дальнейшего существования. На современном этапе парламентаризм также испытывает немало трудностей, вызванных как объективными, так и субъективными причинами.

Анализ состояния современного парламентаризма в развитых странах позволяет выделить ряд моментов, которые определяют его специфику.

Во-первых, это связано со спецификой взаимоотношений парламентаризма с исполнительной властью, проявляющейся в крене полномочий в пользу исполнительной власти.

Через партийное представительство исполнительная власть практически взяла под свой полный контроль парламентские процедуры. Например, «в вопросах правительственных расходов парламент не имеет возможности узнать о сумме или источниках правительственного займа или о том, как конкретно были потрачены деньги. Парламент не имеет процедурной возможности вносить предложения об увеличении ассигнований тому или иному департаменту, а предложения об урезании ассигнований всегда рассматриваются как конфиденциальные вопросы» [2, с. 279]. Для сохранения контроля над парламентом исполнительная власть также прибегает к неформальным методам поощрения и воздействия на членов парламента, например через предложение должности, обещание карьерного роста или иных преференций. «Следствием подобной практики является превращение парламента в некий консультативный орган, регистрирующий результаты всеобщих выборов и принимающий практически любой поступивший ему на рассмотрение закон» [2, с. 280].

Кроме того, исполнительная власть благодаря специфике своей деятельности располагает всеми необходимыми ресурсами, которые позволяют ей оперативно реагировать на любую ситуацию в обществе. Поэтому в обыденном сознании создается искаженный образ исполнительной власти, всемогу-

щей, реально управляющей силы, создающей и законы. Законотворческая деятельность остается на периферии, теряет свою значимость, и все успехи связываются только с именем исполнительной власти. Немалую роль в снижении значения парламентаризма и укреплении положительного образа исполнительной власти в массовом сознании играют СМИ, непосредственно зависящие от органов исполнительной власти.

Во-вторых, взаимоотношения между парламентом и политическими партиями строятся таким образом, что именно политические партии занимают доминирующее положение в политической жизни общества.

Очевидно, парламентские процедуры практически во всех развитых странах полностью контролируются политическими партиями, что существенно повышает их значение и авторитет. Партийные съезды, конференции, форумы получают больше внимания со стороны СМИ, нежели парламентские учреждения. Акцентирование внимания на партийной жизни делает парламент менее заметным в официальной политике. Эта специфика также проявляется через практику воздействия на парламент различных групп давления, представляющих интересы различных группировок внутри правящих элит, которые добиваются проведения через парламент выгодных для себя законопроектов.

В-третьих, данные многочисленных социологических опросов свидетельствуют о повсеместном снижении доверия к парламентским институтам со стороны общества.

Данная особенность парламентаризма на современном этапе раскрывается через изучение структуры ценностей общества. В экономически развитых государствах с устойчивой политической системой и гражданским обществом граждане ориентированы на достижение личного успеха и мало интересуются политикой. Западное общество, характеризующееся индивидуализацией жизни, идеализирует успехи индивида, высоко оценивает личные достижения. На этом фоне победа президента для западного человека является олицетворением стремления к достижению поставленной цели, и неслучайно общественное мнение более благосклонно к исполнительной власти, особенно в переходных периодах, нежели к законодательным органам.

Немаловажную роль в снижении легитимности парламентаризма играют также традиции этатизма, которые в немалой степени формируют психологию народа и чаще ориентируют массы на покорность и признание власти персонифицированной сильной личности, способной навести жесткий порядок и проявить заботу о народе, а представительный орган власти в рамках такой парадигмы представляется лишенным реальных возможностей органом, где ведутся абстрактные дискуссии.

В-четвертых, специфику парламентаризма на современном этапе также определяют наднациональные способы осуществления политики и управления через международные организации и транснациональные корпорации, которые существенно ограничивают парламент в его полномочиях, особенно в вопросах внешней политики. В условиях глобализации исполнительная власть все охотнее идет на компромиссы в переговорах с другими странами,

объясняя свою линию как проявление заботы о национальных интересах и гибкости в переговорных процессах.

На специфику современного парламентаризма накладывают печать и его недостатки. К его недостаткам, которые не являются системными, можно отнести факты коррупции, преобладание личных, узкогрупповых интересов в ущерб общенациональным, разрыв со своими избирателями. В качестве недостатка парламентаризма можно назвать и его неэкономичность. Прямые и косвенные расходы на формирование, содержание и обеспечение его деятельности с каждым годом растут. Эти трудности, которые порой дискредитируют парламентаризм, преодолимы.

Для решения проблем современного парламентаризма необходимо исходить из того, что существующие его формы не являются раз навсегда предзаданной системой. Парламентаризм – феномен исторический, т. е. он способен развиваться, изменять формы своей институционализации. Парламентаризм – открытая система, существование которой, в том числе, зависит от того, насколько данная система адекватно будет реагировать на вызовы современности.

Для преодоления негативных явлений и трудностей в развитии парламентаризма на современном этапе предлагается комплекс мер, реализация которых, на наш взгляд, могла бы поспособствовать решению проблем реформирования данного института.

1. Для преодоления доминирования исполнительных органов над парламентом должен быть введен принцип коллективной и персональной ответственности членов правительства перед парламентом; должна быть внедрена практика назначения и освобождения министров от занимаемых должностей при непосредственном участии парламента или парламентских комиссий, комплектуемых из представителей партий, представленных в парламенте.

2. Следующий комплекс мер – это совершенствование и оптимизация внутренней структуры парламента, повышение эффективности работы и личной ответственности парламентариев, неукоснительное соблюдение ими законов, регламента и внутреннего порядка в парламенте, создание благоприятных условий для активного участия в деятельности парламента, создание условий для проведения парламентских расследований, введение практики периодической отчетности депутатов перед своими фракциями и парламентом.

3. Для преодоления скептического отношения населения к парламентам необходимы максимальная информационная открытость парламента, его сотрудничество с серьезными каналами СМИ, которые должны объективно освещать его деятельность.

4. Необходим отказ от принципа империале при подсчете голосов по итогам парламентских выборов. Суть этого метода заключается в том, что голоса избирателей, отданные за партии-аутсайдеры, в конечном итоге перераспределяются между партиями, победившими на выборах. Реализация данного метода на практике ведет к грубому нарушению принципа представительства в парламенте. На парламентских выборах 1995 г. в России 49,5 % избирателей проголосовали за те партии, которые в итоге не прошли в парламент [1, с. 267]. В результате такого подсчета почти половина россиян не

увидела своих представителей в Думе, их голоса были перераспределены в пользу партий-победителей.

5. Особое значение в системе мер по улучшению имиджа парламента мог бы сыграть закон о лоббистской деятельности, который мог бы оградить парламент от внешнего воздействия групп давления и перевести практику лоббирования интересов в цивилизованное русло.

6. В рамках свободного мандата депутат свободен от наказов своих избирателей и не несет перед ними юридической ответственности. Считаем, что должен быть рассмотрен вопрос о введении императивного мандата, предусматривающего возможность досрочного отзыва депутатов; безусловно, этот вопрос требует тщательной проработки с соблюдением интересов партийной системы.

7. В условиях глобализации национальные парламента теряют свой авторитет и для укрепления их международного престижа и нивелирования влияния наднациональных организаций и учреждений необходимо создать механизмы контроля за их деятельностью. Одним из таких каналов воздействия на политику наднациональных организаций могло бы стать укрепление межпарламентских связей, проведение совместных заседаний, обмен парламентскими делегациями и т. д.

Таким образом, сила парламентаризма заключается в его способности обеспечить эволюционный путь развития общества. Несмотря на имеющиеся трудности, нельзя сказать, что парламентаризм изжил себя. В нем таится огромный конструктивный потенциал. В большинстве современных стран современного мире парламентские институты стали органической частью государственного механизма. Попытки подменить народное представительство, сосредоточить всю полноту власти в руках исполнительной власти – это шаг назад, в условиях неоднородности общества чреватый социальными конфликтами с непредсказуемыми последствиями.

Список литературы

1. Выборы депутатов Государственной Думы, 1995. Электоральная статистика. – М. : Весь мир, 1996. – 267 с.
2. *Кин Д.* Демократия и гражданское общество / Д. Кин. – М. : Прогресс – Традиция, 2001. – 400 с.
3. *Маунц Т.* Государственное право Германии / Т. Маунц. – М. : Иностр. лит., 1959. – 596 с.
4. *Милль Дж. С.* Представительное правление. Публицистические очерки [Электронный ресурс] / Дж. С. Милль. – СПб. : Изд. Ф. Павленкова, 1897. – URL: <http://www.litres.ru/static/or3/view/or.html>.
5. *Фабрициус Ф.* Права человека и современная политика / Ф. Фабрициус. – М. : Изд-во МГУ, 1995. – 176 с.
6. *Akler J.* Constitutional and Administrative Law. 2nd ed. – London, 1994. – 374 p.
7. *Lewell M. E.* The Legislative Process in the United States / M. E. Lewell, S. C. Patterson. – N. Y., 1996. – 317 p.

Modern Parliamentarism: Specific Factors and Problems of Development

A. A. Kerimov

B. N. Yeltsin Ural Federal University, Yekaterinburg

Abstract. International experience of state building shows that the democratization of society is possible only through the involvement of broad social layers in the process of exercising power through various representative bodies. At the present stage parliamentarism is a widespread phenomenon and is characterized as a progressive, democratic society management system. Today parliamentary institutions operate in more than 190 countries, and nearly seventy of them are bicameral, the others are unicameral parliaments. A Parliament is the only institution that represents the society as a whole and its diversity. Its primary task is consolidation of diverse political interests in society. In addition, a Parliament in developed countries has an important communicative function of establishing a variety of relationships and relationships with other institutions of the state and society. It is for this reason that a Parliament is a system-forming factor in the context of statehood and democracy. Parliamentarism is a sign of maturity of democracy, rights and freedoms of a person and of a citizen, high level of development of civil society. It reflects specific features of development of a society at any given point in history, defined, including national traditions, by legal culture and political will of the people.

Since the late of XIX century, the parliamentary system is characterized as a mass political phenomenon. In some countries, the masses become active participants in the management process, and parliamentary institutions appear in the political system of these societies. It would be erroneous however to assume that the development of parliamentarism was linear and didn't have any obstacles. The history of evolution of the parliamentary system shows a series of victories and defeats of this institution that generated a lot of its forms and varieties. Nowadays the parliamentary system exists in the political system of most countries of the world. And in different societies it's natural for this institution to have its own specifics that actualizes the issue raised in this article.

Keywords: parliamentarism, democracy, representative body of state power, national representation, party representation, legislature.

Керимов Александр Алиевич

*кандидат политических наук, доцент,
заведующий, кафедра теории и истории
политической науки*

Уральский федеральный университет

им. Б. Н. Ельцина

*620083, г. Екатеринбург, пр. Ленина,
51-417*

тел.: 8(343)3507378

e-mail: Kerimov68@mail.ru

Kerimov Alexander Aliyevich

Candidate of Sciences (Policy),

Assistant Professor, Head of the Department of Theory and History of Political Science

B. N. Yeltsin Ural Federal University

51-417, Lenin ave., Yekaterinburg, 620083

tel.: 8(343)3507378

e-mail: Kerimov68@mail.ru