



СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ПАРЛАМЕНТА КАК ВЫСШЕГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

С. МИШИН,
старший преподаватель Славянского университета, докторант

SUMMARY

Parliament is the highest representative and legislative authority in the structure of the government. Representative - this means that the composition of parliament is elected by the people or partly nominated by its members who have the right to represent the interests of people and on their behalf to make laws and policy decisions. Legislative - this means that the main task of the parliament is the development and adoption of legislation.

* * *

В данной статье автор, анализируя сущность и особенности парламента как высшего представительного органа государственной власти, приходит к выводу, что парламентаризм в некоторых утрачивает свое прогрессивное значение, если там наблюдается углубление противостояния законодательной и исполнительной властей.

Системно-структурное положение парламента в государственном механизме связано с осуществлением им законодательной власти, но законодательная функция – отнюдь не единственная и даже не определяющая в деятельности этого органа законодательной (представительной) власти. Наряду с ней парламента реализует представительную, контрольную, институциональную и иные функции, и главное место среди них, как утверждает П. Н. Кириченко [5, с. 76], принадлежит представительной функции, которая и определяет сущность парламента как представительного органа, претворяющего в своей деятельности волю народа.

Обращая внимание на это высказывание, в данной статье хотелось бы по подробнее рассмотреть сущность и особенности представительной сущности парламента и ее соотношение с законодательной функцией этого органа.

Итак, высшим представительным и законодательным органом в структуре государственной власти является парламента. *Представительный* – это означает, что в составе парламента работают избираемые народом или частично назначаемые его представители, которые получили право представлять интересы людей и от их имени принимать законы и политические решения. *Законодательный* – это означает, что основная задача парламента - разработка законопроектов и принятие законов.

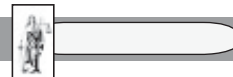
В историческом аспекте представительные и законодательные органы имеют давние традиции.

Первыми законодательными органами, известными во всемирной истории, были «совет четырехсот» (по законам древнегреческого правителя Солон) и «совет пятисот» (по реформе его преемника Клисфена). В Римской республике (510 - 27 гг. до н.э.) высшим органом власти считалось «Народное собрание», которое избирало руководителей, принимало или отклоняло предложенные управленческие акты. Эти органы стали прообразами современных парламента.

Латинское слово «parliamentum» в тот период означало послеобеденную беседу монахов. Этим же термином в

XII-XIII веков пользовались для обозначения совещания священнослужителей. В Англии слово «parliament» появилось вначале для обозначения любого обсуждения. При Плантагенетах этим словом называли «великие советы». Вестминстерский статут 1275 года впервые использует французское слово «parlement» для названия «Великого совета Англии». Дословным переводом этого термина является «говорить, разговаривать».

Некоторые авторы считают, что первый парламента в Западной Европе - это Кортесы Кастилии, а в российской истории - Земский собор князя Всеволода III Большое гнездо (1211 год). Многие исследователи утверждают, что первый парламента в современном понимании появился в Англии в 1265 году. Образование английского парламента стало компромиссом между зарождающейся буржуазией и дворянством, средством сглаживания противоречий между этими социальными группами населения. В самом начале парламента лишь давал советы королю, но постепенно стал выполнять законодательные и представительные функции. Особенно после того, как в XVII - XVIII вв. в ходе борьбы против тирании



феодалных монархов европейские народы пришли к выводу, что носителем суверенитета и единственным источником власти в демократическом государстве должен быть народ.

На роль родины самого древнего парламента претендует и Исландия, жители которой показывают несколько огромных валунов, лежащих возле Рейкьявика. Исландцы утверждают, что это и есть самый древний парламент под открытым небом, который до сих пор носит прежнее название - Альтинг. Там древние викинги обсуждали свои дела и принимали управленческие решения.

Следует отметить, что законодательные структуры того времени были сословными органами. По настоящему представительными они стали только после буржуазных революций, когда в основу государственного устройства был положен принцип разделения властей, после введения всеобщего избирательного права.

В историческом аспекте парламенты имели огромное значение для западноевропейских стран и США. Это был главный инструмент борьбы против абсолютизма, средневековой реакции, феодальной идеологии, ценностей и идеалов уходящих классов, за национальную независимость и торжество справедливости и демократии.

Современный парламент представляется как общегосударственный представительный орган, главная функция которого в системе разделения властей состоит в осуществлении законодательной власти, разработке и принятии законов.

Представительная сущность современного парламента, как считают многие исследователи, в основном зависит от его структуры и от методов формирования (создания). Соответственно, для того, чтобы понять сущность представительной функции пар-

ламенты, необходимо рассмотреть эти два аспекта.

С точки зрения структуры, традиционно парламенты были либо двухпалатными, либо однопалатными. Однако практика государственного строительства в отдельных зарубежных странах свидетельствует и об отходе от этих традиций. Так, например, в конце 80-х - начале 90-х годов XX столетия парламент в Южно-Африканской Республике фактически был трехпалатным. Палаты в нем формировались по расовому принципу - палата собрания из белых, палата представителей из «цветных» и палата делегатов из аборигенов, хотя подлинным органом государственной власти была палата белого населения страны. В 1970-х годах того же столетия в союзной скупщине (парламенте) Югославии на основе Конституции Югославии число палат доходило до шести.

В настоящее время в юридической литературе доминирует классификация парламентов на однопалатные и двухпалатные. Однако ни зарубежное, ни отечественное конституционное право не выработало критериев, определяющих выбор структурной организации парламентов. Как утверждает П. Н. Кириченко [5, с. 77-78], можно выделить несколько подходов к определению структуры представительного органа государственной власти.

Первый подход связан с определением уровня развития демократических институтов, форм политического участия населения в управлении делами государства, а также с уровнем развития социально-экономических отношений в государстве. В соответствии с данным подходом традиционно выделяют развитые и развивающиеся государства. Причем для первых демократически организованных государств, независимо от формы государственного устройства, характерны двухпалатные парламенты (Великобри-

тания, Италия, США, Франция, Швейцария и др.). Бикамерализм признается типичным явлением для демократических парламентов [6, с. 356]. Развивающимся же государствам свойственна однопалатная система, поскольку этим, как отмечается в литературе [14, с. 514], обеспечивается более эффективная и централизованная организация власти.

В целом принимая во внимание данный подход, следует указать, что и среди развитых, и среди развивающихся стран есть исключения. Речь идет о парламентах, которые по своей структуре не вписываются в сложившуюся классификацию. В некоторых странах первой группы в ходе конституционных преобразований последних десятилетий были сформированы однопалатные парламенты (Греция, Новая Зеландия, Португалия, Швеция, Финляндия), в то время как в государствах из второй группы есть примеры двухпалатных парламентов (Индия, Малайзия и др.).

В соответствии со *вторым подходом* структура парламента определяется формой государственного устройства. В унитарных государствах создаются однопалатные парламенты, а в сложно устроенных федеративных государствах (независимо от типа федерации) - двухпалатные. Причем в последних вторая, или верхняя, палата является представительством интересов составных частей федерации - субъектов.

Конституционное развитие большинства государств мира подтверждает зависимость структуры парламента от формы государственного устройства. В литературе утверждается, что «в федеративных государствах не возникает проблемы выбора той или иной системы, поскольку по своей структуре они имеют двойственный характер» [10, с. 31]. Однако и здесь есть достаточно большой перечень унитарных



государств, которые имеют двухпалатные парламенты (например, Палата лордов в Великобритании, Сенат во Франции). В Конституции Франции указано, что Сенат «обеспечивает представительство территориальных коллективов Республики» (ст.24). В Конституции Италии установлено, что «Сенат Республики избирается на базе областей» (ст.57).

Третий подход исходит из различного функционального предназначения палат парламента. Общим правилом является определение верхней, второй палаты как специального органа [16, с. 51; 12, с. 33; 11, с. 116], но при этом сам специализированный характер понимается по-разному. Одни утверждают, что именно вторые палаты выражают интересы субъектов в федеративных государствах, другие считают, что интересы населения отдельных субъектов, третьи - региональные интересы (в частности, субъектов федерации) [16, с. 51; 8, с. 141; 18, с. 71; 17, с. 40]. Особое положение вторых палат в федеративных государствах связывают с «разделенным» суверенитетом. Составляющие федеративное государство части выступают в качестве «совладельцев» государственного суверенитета, и на этой основе они участвуют в законодательстве федерации, а компетенция представительного органа поделена между федерацией и ее субъектами с целью учета государственных, региональных интересов и потребностей.

Некоторые авторы настаивают на том, что наличие второй палаты как представителя интересов субъектов федерации имеет смысл только в федеративных государствах, а в унитарных для этого нет никаких разумных оснований. В подтверждение своей позиции они приводят высказывание С. Криппса: «Если мы хотим достигнуть эффективной демократии, то абсолютно невозможно иметь две палаты,

делящие суверенитет государства. Вторая палата является либо представительной - в этом случае не что иное, как дубликат первой палаты, либо она не представляет народа в целом - в этом случае не должна иметь место в подлинно демократическом парламенте» [2, с. 273].

С другой стороны, вторая палата рассматривается как необходимая часть парламента, выполняющая интегральную функцию. В этом смысле второй палате отводится роль сдерживающего фактора. Комментируя американскую Конституцию, А. А. Мишин и В. А. Власихин приводят по этому поводу мнение Дж. Брайса, который писал, что назначение сената состояло в том, чтобы «сдерживать горячность и неосмотрительность народных представителей в нижней палате и этим способом предохранять правительство от влияния народных страстей и возможных перемен общественного мнения» [9, с. 25]. Подобная позиция присутствует и в современных исследованиях. В частности, утверждается, что парламентам нужны гарантии от всевозможных ошибок в законодательном процессе и каждая палата двухпалатного парламента как бы сдерживает «горячность» другой и способна ее поправить. Свойством «противовеса» обладает даже такая реликтовая палата, как Палата лордов английского Парламента, основными юридическими орудиями которой «являются право отлагательного вето, а также неограниченное право внесения поправок в законопроекты» [7, с. 180]. В итоге, этим обеспечивается действие системы сдержек (контрбалансировки) внутри парламента.

Вопрос о том, из скольких палат должен состоять парламента, оказался одним из наиболее спорных вопросов парламентского права. В научной литературе к его решению подходят по-

разному: от полного отрицания целесообразности второй палаты до признания эффективной лишь двухпалатной организации парламента.

В пользу двухпалатной системы зарубежная наука конституционного права выдвигает два аргумента: во-первых, такая система обеспечивает стремление к более устойчивому равновесию сил между исполнительной и законодательной властями, при котором ничем не ограниченная власть одной палаты сдерживается второй, формируемой на иной основе; во-вторых, она заставляет парламентскую машину работать, если и не более эффективно, то по крайней мере более гладко благодаря наличию так называемой контрольной палаты, в обязанность которой входит осуществление тщательной проверки подчас поспешных решений первой палаты.

В поддержку такой позиции приводят и другие аргументы. Например, по мнению французского конституционалиста М. Прело, «единая палата представляет народ односторонне и пренебрегает другими аспектами, хотя значение их несколько не меньше. Для развитой нации необходимо несколько видов представительства, чтобы точно передать все ее сложные и разнообразные мнения и чаяния» [13, с. 246-247].

В то же время, для двухпалатных парламентах дискусионным является вопрос о взаимосвязи между представительным характером верхних палат и способом их формирования.

В целом в литературе [2, с. 268-270] сложилась следующая классификация способов формирования «верхних» палат: - посредством непрямых, т.е. косвенных, или многоступенчатых выборов (например, во Франции, Индии); - посредством прямых выборов, хотя и с некоторыми отличиями от той системы, которая применяется при формировании



нижних палат (например, в США, Бразилии, Нигерии); - на основе наследования (такой, чисто феодальный, способ применяется в Великобритании); - посредством назначения (например, в Австралии, Канаде); - смешанным путем, при котором сочетаются элементы выборности, назначения и наследования (например, в Италии).

В доктрине конституционного права отсутствует единство мнений о характере представительств верхних палат и способа их формирования. Зарубежная наука говорит о необходимости нескольких видов представительства. Данная концепция предполагает «только такую двухпалатную структуру парламента, при которой обе палаты являются выборными, так как в этом случае парламент якобы обеспечивает, так сказать, «двойное представительство» [13, с. 247]. Однако в литературе трудно найти ответ на вопрос, какой именно аспект представительства должна обеспечивать верхняя палата. Из этого можно заключить, что наиболее существенным для определения представительного характера палаты является не столько порядок ее формирования, сколько осуществление ею в своей деятельности воли народа, так как представительная демократия не должна исчерпываться лишь «периодически проводимыми выборами».

Народное представительство (выражение и осуществление воли народа) это основополагающий принцип демократически организованной государственной власти.

Автор В. Е. Чиркин выделяет следующие признаки государственной власти в форме представительной демократии [15, с. 249]:

- представительные органы по своему составу и характеру деятельности выражают, с одной стороны, совпадающие интересы

всего народа, а с другой - интересы различных слоев населения;

- эти органы занимают решающее место в системе органов государства;

- обсуждают и решают вопросы на началах коллегиальности, равенства прав ее членов как участников этой коллегии;

- избранные представители народа, территориального коллектива пользуются уважением со стороны других органов государства, избравшего их населения, помощью и поддержкой других государственных органов.

Указанный принцип реализуется путем конституционного закрепления представительной функции парламента, которая специально оговаривается конституциями большинства стран мира. Так, в Конституции США Нижняя палата Конгресса прямо названа Палатой представителей (разд.1 ст.1). Основной закон ФРГ устанавливает, что депутаты Бундестага являются представителями всего народа (ч.1 ст.28). Генеральные кортесы Испании представляют испанский народ (ч.1 ст.66 Конституции). По Конституции Греции депутаты представляют нацию (ч.2 ст.51), а по Конституции Японии парламента представляет весь народ (ч.1 ст.43). Особо подчеркнута представительная функция парламента в новых конституциях стран Восточной Европы и Азии. Так, в части 1 ст.19 Конституции Венгрии закреплено, что высшим органом государственной власти и народного представительства Венгерской Республики является Государственное собрание. В части 1 ст.58 Конституции Румынии записано, что парламента является высшим представительным органом румынского народа и единственной законодательной властью страны. Конституция Республики Молдова, также предусматривает, что «Парламент является высшим представительным органом народа Республики

Молдова и единственной законодательной властью государства» (ч. 1 ст. 60).

Для понимания представительной функции парламента важно иметь в виду отличие представительства в частном и публичном праве. Эта проблема, поставленная еще в дореволюционной литературе, по-прежнему остается предметом широких обсуждений. Если в частном праве представительство существует на основе поручительства, когда между доверенным и доверителем устанавливается непосредственная правовая связь, то в публичном праве оно существует в силу делегирования, когда непосредственная связь между сторонами отсутствует. Причем носитель мандата не связан с теми, кто делегирует его в представительный орган.

Ряд авторов, рассматривая соотношение делегирования и представительства, отмечают тесную связь этих правовых институтов, что приводит порой к их отождествлению. Однако в тех случаях, когда полномочия представителя не носят характер делегированных полномочий, а принадлежат представителю как часть его служебных, должностных полномочий и вытекают из его компетенции, зафиксированной в конституции и законах, речь идет о представительстве, типичном для сферы публичного права [4, с. 244-246].

Отсутствие постоянной правовой связи между избирателями и депутатами дает основания некоторым авторам утверждать «будто парламентское представительство - всего лишь фикция» [3, с. 48]. Однако, по мнению П. Н. Кириченко [5, с. 79], с этим нельзя согласиться поскольку единственным сувереном является народ, воля которого реализуется в различных формах представительной демократии, и хотя зарубежная парламентская практика по-разному решает вопрос

выбора структуры парламента, способов формирования палат и определения их представительного характера, но решающим фактором выбора является обеспечение представительного характера парламента и его палат как элемента народного суверенитета в рамках народной (представительной) демократии.

На наш взгляд все это только теоретически красиво звучит. В реальности же мы сталкиваемся в последнее время с такими моментами как падение качества законодательства и фактическая передача нормотворчества органам исполнительной власти.

В итоге мы имеем законодательство, не отвечающее требованиям времени и не способное эффективно регулировать общественные отношения. Ибо законы по определению должны быть не только грамотно подготовлены (и это, безусловно, одно из важнейших требований к современному парламенту), но также и отражать волю избирателей, народа, в чем, собственно, и должен проявляться их социальный характер и представительная сущность законодательного органа.

Как отмечает М.В. Глигич-Золотарева [1, с. 183-184], одной из причин резкого падения качества законодательства и усиления роли правительства является противоречие, лежащее в самой сути парламентаризма – между его представительным и законодательным началами. Представительный характер органа власти выражается в том, что он должен выражать (представлять) интересы населения (избирателей), его волю, соответствующим образом формироваться и осуществлять свои функции. Законодательная же функция – это функция принятия законов, эффективно регулирующих общественные отношения. Нетрудно выявить противоречие между этими ипостасями парламентаризма: современное законодательство является уда-

лом профессионалов, в то время как посредством механизма выборов и партийного представительства в парламент рекрутируются люди, обладающие иными качествами, от которых профессионализм в какой-либо области в общем-то не требуется.

В данном контексте, следует не забывать, что сущность представительства состоит в том, что в политической сфере избиратели определяют цель, а избранный ими представитель – наиболее, на его взгляд, подходящие средства её достижения, а также в том, чтобы представители не позабыли свою ответственность, чтобы не стали легкомысленно смотреть на свои обязанности, чтобы не стали исполнять их с точки зрения личного интереса. Он призван адекватно и реально отражать интересы народа через волеизъявление законно избранных его представителей и исключать возможность произвольной интерпретации этой воли или ее искажения. Но как говорится “quis custodiet custodes” (кто будет сторожить сторожей), кто будет наблюдать за парламентом?

На деле же мы видим лишь общее невежество и неспособность, или говоря более умеренным языком, недостаточность умственных дарований в парламенте (их нерешительность и недальновидность) - парламент находится, к сожалению, под влиянием интересов, не совместимых с общим благом.

В заключении, хотелось бы заметить, что парламентаризм, зародившийся в недрах сословной монархии как исключительно важный инструмент политической борьбы с феодализмом, утрачивает своё прогрессивное значение по мере углубления противостояния законодательной и исполнительной власти и превращения парламента в “говорящую”, в которой сводят счёты соперничающие политические фракции или партии, создавая иллюзию “свободной политической игры”, в то время как ведущие эту игру депутаты не обременены ответственностью перед избирателями.

люзию “свободной политической игры”, в то время как ведущие эту игру депутаты не обременены ответственностью перед избирателями.

Литература:

1. Глигич-Золотарева М. В. *Метаморфозы парламентаризма в современном федеральном государстве* // Политико-правовые ресурсы федерализма в России / Под ред. Р. Хакимова. – Казань, 2006.
2. *Государственное право буржуазных и развивающихся стран: Учебник.* – М.: Юр. лит., 1989.
3. *Государственное право Германии.* Т.1. – М., 1994ю
4. Ефимов В. И. *Власть в России.* – М.: РАГС Президенте РФ, 1996.
5. Кириченко П. Н. *Парламент как орган представительной власти* // Адвокат. – 2002. № 8.
6. *Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов* / Под ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999.
7. Крылова Н. С. *Английское государство.* – М.: Наука, 1981.
8. Лафитский В. И. *Основы конституционного строя США.* – М.: НОРМА, 1998.
9. Мишин А. А., Власихин В. А. *Конституция США: политико-правовой комментарий.* – М.: Международные отношения, 1985.
10. *Парламенты мира.* – М.: Прогресс, 1967.
11. Поленина С. В. *Законотворчество в Российской Федерации.* – М., 1996.
12. Селезнев Л. И. *Политические системы современности: сравнительный анализ.* – СПб.: Петрополис, 1995.
13. *Современное буржуазное государственное право: Критические очерки: В 2 ч. / Ч.2.* Основные институты; Отв. ред. В.А. Туманов. – М.: Наука, 1987.
14. *Сравнительное конституционное право.* – М.: Манускрипт, 1996.
15. Чиркин В. Е. *Государствоведение: Учебник.* – М.: Юрист, 1999.
16. Чиркин В. Е. *Современное федеративное государство: Учебное пособие.* – М.: МНИМП, 1997.
17. Шохин А. Н. *Взаимодействие властей в законодательном процессе.* – М.: Наш дом L'Age d'Homme, 1997.
18. Энтин Л.М. *Разделение властей: опыт современных государств.* – М.: Юр. лит., 1995.