

ARTYKUŁY

Владимир А. Балобаев ▶

**Категория парламентаризма в российской
и зарубежной политической науке**

Сегодня, когда речь заходит о современном государстве, представляется важным указать такие его черты, как приверженность демократическим стандартам, свобода волеизъявления, эффективность управления обществом, основанная на единстве интересов, потребностей и целей развития. Основные постулаты «правильного» функционирования политической системы общепонятны, и являются частью информационной конъюнктуры политических сил, выраженной в концепциях, статьях, публичных выступлениях. Однако, необходимо задуматься, что именно является той силой, которая объединяет противоположности, конфликтные стороны, разнообразие интересы «под одной крышей», приводя в движение сложный процесс агрегации и переработки информации в конечный продукт – политическое решение. Во многом ответ на этот не простой вопрос заключается в наличии в государстве такого принципа, как парламентаризм – возможность граждан посредством представительных органов власти влиять на повестку дня в государстве, контролировать политические силы и принимаемые ими решения. Стоит отметить, что «парламентаризм», как явление политическое, институционально оформлено и действует в соответствии с нормами и правилами, его формирующими. Подходя к изучению такого феномена, как парламентаризм, необходимо понять источники его появления и внедрения в жизнь человека.

Изучая парламентаризм, мы отталкиваемся от неинституционального подхода к его объяснению, в рамках которого весь комплекс институтов, формирующих сложную сеть взаимоотношений гражданских и политических сил по средствам парламента, понимается как социальный продукт, созданный самим человеком в процессе политической деятельности, который, в конечном итоге, приобретает надперсональные характеристики и сам регулирует поведение индивида, руководит деятельностью людей. Практики по управлению обществом прошли сложный путь деперсонализации и воплотились в сложный механизм, согласно которому представительные функции перераспределились в обществе, и не являются прерогативой меньшинства. Основными составляющими такой системы правления является не только юридические нормы и законодательные акты, призванные расширить права граждан на участие в политической жизни, но и ценностные ориентиры самого общества, понимание необходимости ограничения политической власти и ухода от пирамидальной системы правления. Как отмечено Лукманом и Бергером «любое действие, которое часто повторяется, становится образцом, впоследствии оно может быть воспроизведено с экономией усилий и *ipso facto* осознано как образец его исполнителем»¹. Таким образом является возникновение такого института, как парламент, изначальной целью которого были меркантильные интересы сословий в вопросах налогообложения. Однако с расширением прав граждан наблюдается и расширение возможностей парламента, как института, призванного доводить до властьпридержащих общественные интересы.

Важной составляющей формирования институциональной базы парламентаризма является опривычивание действий, доступных для понимания всего общества, когда «сам институт типизирует как индивидуальное действие, так и индивидуальные действия». Таким образом, в хабиитуализации повседневных практик формирования взаимоотношений власть–народ посредством парламента закладывается регулярное социальное поведение, выстроенное ин-

¹ П. Бергер, Т. Лукман, *Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания*. М.: «Медиум» 1995, с. 90.

дивидами сознательно. Кроме того, необходимо обратить внимание на временную составляющую формирования института, сохранение парламентаризма в политической и социальной памяти конкретного общества, как нечто устоявшегося годами и на протяжении длительного времени осуществлявшего необходимую функцию. Типизированные практики должны восприниматься всем обществом как необходимые, функционально оправданные, что и является залогом устойчивого функционирования государства. Таким образом, институциональному миру требуется легитимация, подкрепленная законодательными актами, нормами, теориями, традициями. Здесь же выражается и еще одна составляющая закрепления парламентаризма в политической ткани государства, его подверженность социальному контролю впоследствии, несмотря на то, что институт парламента и вся сеть взаимоотношений формирующих парламентаризм, были созданы самими индивидами, их практиками и сознательным желанием упростить политическую реальность, в конечном итоге они воспринимаются людьми, как нечто не зависящее от их воли, имеющее надобщественный, опредмеченный характер.

Когда мы исследуем парламентаризм и парламент, мы рассматриваем их как взаимосвязанные явления, однако наличие парламента в государстве еще не говорит о наличии парламентаризма, как особого принципа организации властных взаимоотношений общества с властью. Необходимо учитывать такие составляющие парламентаризма, как демократизм формирования и деятельности парламента; подотчетность и подконтрольность парламента народу; реальная полнота власти парламента и его представительный характер.

Американский политолог из Университета Летбриджа Алан Сиарофф в своей работе «Формы парламентаризма в современных демократиях»² пишет о том, что в отличие от президентализма, у парламентаризма нет особых «интуитивных» качеств, что приводит к существованию в современной политической науке множества определений парламентаризма. Многие ученые, пытаясь дать точное определение парламентаризму, приписывают ему особые

² A. Siaroff, *Varieties of Parliamentarianism in the Advanced Industrial Democracies*, „International Political Science Review” 2003, vol. 24, no. 4, s. 446.

«признаки»³, «свойства»⁴ или «общие институциональные критерии» и «неотъемлемые социально-структурные признаки»⁵, многие из которых скорее желательны, чем необходимы. В отличие от попыток сузить определение парламентаризма до «конкретного кейса», наблюдаются попытки максимально его расширить. Так, например, такие учёные как Г. Бруннер, Д. Сартори и В. Стеффани⁶ выделяют лишь один определяющий признак парламентаризма – подотчётность правительства парламенту, которая требует также поддержки правительства парламентом и даёт парламенту право распускать правительство, которое теряет эту поддержку.

В современной политологии компромиссным определением принято считать определение А. Лейпхарта⁷, который предлагал определять парламентскую систему через три основополагающих признака. Первый, это уже отмеченная выше подотчётность правительства парламенту, что буквально означает способность парламента смещать правительство через вотум недоверия (либо сместить сразу, либо запустить процедуру голосования). Второй признак – назначение председателя правительства (премьер-министра) парламентом, в противовес избранию президента в президентских системах. Лейпхарт замечает, что важен сам принцип того, что парламент назначает премьера независимо от того, формальное это назначение или выборы из членов парламента. Третий и последний признак – испол-

³ D.V. Verney, *Parliamentary Government and Presidential Government* [w:] *Parliamentary versus Presidential Government*, red. A. Lijphart, Oxford 1992 [1959].

⁴ A. Heywood, *Key Concepts in Politics*, Basingstoke 2000, p. 172-173.

⁵ K. Von Beyme, *Parliamentary Democracy: Democratization, Destabilization, Reconsolidation, 1789–1999*, Basingstoke 2000, s. 9–11.

⁶ G. Brunner, *Präsident, Regierung und Parlament: Machtverteilung zwischen Executive und Legislative*, [w:] *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, red. O. Luchterhandt, Berlin 1996; G. Sartori, *Neither Presidentialism nor Parliamentarism*, [w:] *The Failure of Presidential Democracy*, red. J.J. Linz, A. Valenzuela, vol. 1: *Comparative Perspectives*, Baltimore, MD 1994; W. Steffani, *Parlamentarisch-präsidentielle 'Mischsysteme'? Bemerkungen zum Stand der Forschung in der Politikwissenschaft*, [w:] *Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS: Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen*, red. O. Luchterhandt, Berlin 1996.

⁷ A. Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven, CT 1999.

нительные органы при парламентской системе всегда коллегиальные, в отличие от единоличного президентского правления.

Хотя данный критерий отбора, предложенный Лейпхартом, является одним из классических в современной политологии, он исключает из списка парламентских некоторые кейсы, например Швейцарию, где правительство избирается на фиксированный срок и не может быть отправлено в отставку вотумом недоверия парламента. Таким образом, критерии Лейпхарта являются излишне жёсткими и учёные при анализе форм правления часто смягчают эти признаки и причисляют к парламентским даже полупрезидентские государства, которые в значительной степени удовлетворяют заявленным критериям: Финляндию, Португалию и другие.

В отечественной политологии феномен парламентаризма стал предметом подробного анализа в середине 1990-х годов, и с тех пор интерес к данному направлению не ослабевает. Политологами и юристами наработана обширная база исследований в области парламентаризма, но большая часть из них носит прикладной характер и ориентирована на изучение российского кейса и региональных особенностей развития парламентаризма в России.

В современной российской политологии превалируют три точки зрения на понимание парламентаризма, которые во многом перекликаются с теми, что были обозначены выше. Первая сводится к утверждению, что парламентаризмом следует называть государственный строй, основанный на верховенстве парламента в системе органов государственной власти. Например, известный юрист и бывший председатель конституционного суда Российской Федерации М.В. Баглай считает, что «верховенство парламента проявляется в праве принимать закон по любым вопросам, а также в праве формирования правительства и контроль за его действиями»⁸. В свою очередь, Р.М. Романов выделяет такие обязательные признаки парламентаризма как: наделение парламента законодательными полномочиями, избрание правительства, контроль над его деятельностью и деятельностью других органов исполнительной власти, возмож-

⁸ М.В. Баглай, *Конституционное право Российской Федерации*, М., 1998.

ность парламента отправить в отставку правительство и президента⁹. Главенствующую роль парламента среди органов государственной власти, выделяет также профессор И.М. Степанов, по его 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»¹⁰. Таким образом, мы видим, что одним из основных подходов к определению парламентаризма в отечественной политологии является выражение особенностей парламентаризма в антонимичности президентской власти. В этих условиях важное для понимания сути парламентаризма определение предлагал известный советский и российский юрист О.Е. Кутафина, который отмечал, что «парламентаризм не может существовать без парламента, но в тоже время парламент может существовать без важнейших элементов парламентаризма, к числу которых, прежде всего, относятся разделение властей, представительство и законность»¹¹. Данное определение является своего рода мостом между первым подходом к определению парламентаризма и вторым, суть которого состоит в том, что главным отличительным признаком парламентаризма является организация государственной власти на основе принципа разделения властей.

Так А.Д. Керимов определяет парламентаризм, как «принимаемую властью и обществом систему взаимодействия определенным образом сформированного, структурированного и реально работающего парламента с другими государственными органами, обеспечивающая его адекватное положение в государственном механизме и выступающая в качестве основного способа организации и функционирования представительной демократии»¹². Как мы видим, данное определение не подразумевает главенствующей роли парла-

⁹ Р.М. Романов, *Истоки парламентаризма*. М., 1998.

¹⁰ *Парламентское право России*, под редакцией И.М. Степанова. – М.: «Издательская группа Юристъ», 2000.

¹¹ О.Е. Кутафин, *Российский конституционализм*, Норма 2008.

¹² А.Д. Керимов, *Понимание парламентаризма и перспективы его развития в России*, «Гражданин и право» 2002, nr 7/8, s. 48–49.

мента в государстве, но уделяет достаточное внимание механизмам взаимодействия представительного органа с другими государственными институтами. Стоит отдельно подчеркнуть, что именно такой подход к определению парламентаризма получил широкое распространение в российской науке, многие исследователи как политологи, так и юристы рассматривали российский парламентаризм как особую форму взаимодействия государства и общества, основанную на принципе разделения властей и специфики межинституциональных отношений (президент-правительство-парламент-премьер).

Третья позиция основывается на том, что парламентаризм существует там, где есть парламент независимо от его роли в государственном механизме. Данная позиция не имеет чётких критериев для определения парламентаризма, в связи с чем часто подвергается обоснованной критике, но в то же время она открывает для исследователей новые возможности при исследовании данного феномена. Если рассматривать авторские определения в рамках данного направления, то Г.Д. Садовникова наиболее важной чертой парламентаризма считает «наличие демократически избранного постоянно действующего коллегиального представительного органа, осуществляющего законодательные и контрольные функции и являющегося естественной «сдержкой» исполнительной власти». При этом она делает оговорку, что «Россию вряд ли можно причислить к стране с развитой системой парламентаризма»¹³. Также в рамках данного подхода принято трактовать парламентаризм как шкалу социальных ценностей, показатель уровня демократизации и политической культуры общества, что также предоставляет научный интерес. Представляется, что потенциал именно этого подхода на сегодняшний день раскрыт минимально по сравнению с двумя другими подходами. Первые два подхода концентрируют своё внимание на положении парламента в политической системе общества и методах его взаимодействия с другими институтами, в то время как парламентаризму как особой форме представительства интересов общества и значению парламен-

¹³ Г.Д. Садовникова, *Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в Российской Федерации*, „Конституционное и муниципальное право” 2008, nr 14, s. 21.

та как элемента «обратной связи» (feedback) политической системы они уделяют внимание в гораздо меньшей степени. Данное положение вещей обязывает исследователей обратить внимание на пока слабо изученные аспекты парламентаризма.

Подводя итог, следует заметить, что ни в зарубежной, ни в отечественной политологии не сформировалось единого подхода к пониманию парламентаризма, но из всего множества определений можно выделить три основных группы, которые были представлены в данной статье. В то же время в сложившейся ситуации есть определённые выгоды для всего политологического сообщества. Таким образом, продолжение дискуссии и развитие политической мысли с применением российского и европейского опыта, позволит более эффективно развивать саму концепцию парламентаризма и его практические аспекты в области функционирования политической системы, и в то же время сегодня, созданы наиболее благоприятные условия для проведения комплексного исследования как Российского кейса парламентаризма, так и различных сравнительных исследований, с использованием всех трёх системообразующих подходов.