



МЕЖПАРЛАМЕНТСКАЯ
АССАМБЛЕЯ
ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ
СОДРУЖЕСТВА
НЕЗАВИСИМЫХ
ГОСУДАРСТВ



МЕЖДУНАРОДНЫЙ ИНСТИТУТ
МОНИТОРИНГА
РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ,
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА И СОБЛЮДЕНИЯ
ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН
ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ МПА СНГ

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ

Под общей редакцией
С.Л. Ткаченко, Д.Г. Гладее



Санкт-Петербург
2017

УДК 324
ББК 66
У92

П48 Парламентаризм в государствах – участниках Межпарламентской Ассамблеи Содружества Независимых Государств: сб. статей / под общ. ред. С.Л.Ткаченко, Д.Г.Гладея. СПб.: Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, 2017. 288 с.

ISBN 978-5-86857-068-1

В настоящем издании международный коллектив авторов, включающий как депутатов национальных парламентов, так и экспертов-политологов, рассматривает проблемы становления и развития парламентаризма в государствах – участниках МПА СНГ, применяя метод политико-правового анализа и опираясь на исторический опыт государств – участников МПА СНГ по совершенствованию работы органов законодательной власти. В издании описаны как основные достижения, так и трудности, с которыми столкнулись восемь государств, изученных авторами. Отмечено, что парламентаризм, явившийся поначалу сугубо европейским феноменом политической жизни, за минувшую четверть столетия утвердился во всех исследованных странах, стал одной из опор их государственности, развития многопартийной системы и механизмов контроля за деятельностью исполнительной власти. В настоящее время инструменты парламентской дипломатии используются для передачи накопленного опыта и формирования качественно новой международно-правовой среды, в которой расширяются межгосударственные связи и протекают интеграционные процессы.

Издание рассчитано на парламентариев, политологов, юристов, специалистов по международным отношениям, сотрудников неправительственных организаций и широкий круг читателей, интересующихся проблематикой парламентаризма, общими вопросами государственного строительства и международного сотрудничества в государствах – участниках СНГ.

Выраженное в настоящем издании мнение авторов может не совпадать с официальной позицией Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ.

© Секретариат Совета Межпарламентской
Ассамблеи государств – участников
Содружества Независимых Государств, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Обращение к читателям Председателя Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ, Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В. И. Матвиенко.	4
Введение	10
Список сокращений.....	16
Часть первая: Роль парламентаризма в становлении современного мирового сообщества	17
Глава 1. Парламентаризм: норма, институт, ценность	17
Глава 2. Парламентаризм в истории: европейский опыт	47
Глава 3. Парламентаризм в межгосударственных объединениях (на примере Межпарламентской Ассамблеи СНГ)	80
Глава 4. Парламентская дипломатия: формирование и развитие на пространстве СНГ	98
Часть вторая: Парламентаризм на пространстве СНГ: становление и современный этап развития	120
Глава 5. Становление и развитие парламентаризма в Азербайджанской Республике	120
Глава 6. Парламентаризм в Республике Армения.	139
Глава 7. Парламентаризм в Республике Беларусь: история и современность	166
Глава 8. Традиции парламентаризма в Республике Казахстан.	192
Глава 9. История Кыргызского Парламента	209
Глава 10. Развитие парламентаризма — основа демократических процессов в Республике Молдова	221
Глава 11. Российский парламентаризм: традиции и современность.	244
Глава 12. Становление парламентаризма в Республике Таджикистан ..	262

**ОБРАЩЕНИЕ К ЧИТАТЕЛЯМ
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА
МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ
ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ СНГ,
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
В. И. МАТВИЕНКО**

Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ отмечает в этом году свой 25-летний юбилей. По историческим меркам четверть века — срок небольшой. Однако по меркам нашего динамичного, насыщенного событиями времени он достаточный для того, чтобы оглянуться на пройденный Ассамблеей путь, оценить его результаты, итоги, сделать выводы на будущее. А сделано немало. Государства — участники МПА СНГ заняли достойное место в международном сообществе, получили признание в качестве суверенных и независимых участников мировой политики.

Невозможно преуменьшить роль, которую сыграли во всем этом национальные парламенты стран, входящих в МПА, сама Межпарламентская Ассамблея. Сегодня особенно хорошо видно, насколько своевременным и дальновидным было решение о ее создании. Принимая его, государства Содружества исходили из убеждения в необходимости сохранения и углубления взаимодействия бывших союзных республик, из того, что их общая история, глубокие всесторонние связи — вовсе не путы прошлого, мешающие уверенно идти вперед. Напротив, в нашем общем прошлом есть много такого, что следует сохранить, адаптировав к новым геополитическим условиям. Наши государства, их руководство, политические силы, народы твердо придерживаются этого принципа.

И здесь на первый план выступает совместная разработка заинтересованными государствами законов, других правовых

норм, которые бы не тормозили его, а способствовали развитию сотрудничества государств Содружества. Подготовка таких актов и стала, образно говоря, миссией, главным предназначением Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Об искренности и глубине стремления к сохранению и наращиванию такого ценнейшего капитала, как наработанные всесторонние связи государств — членов Содружества, убедительно говорит то, что в качестве рабочего языка МПА СНГ выбран объединяющий всех ее членов русский, а местом пребывания штаб-квартиры — Таврический дворец в Санкт-Петербурге — Северной столице России.

Оглядываясь на пройденный за 25 лет путь, можно с уверенностью сказать, что Межпарламентская Ассамблея в полной мере оправдала возлагавшиеся на нее надежды. Тому, как это было достигнуто, какие извлечены уроки, что предстоит сделать в обозримом будущем, и посвящена предлагаемая вниманию читателей книга.

Ее авторы — политики, государственные деятели, эксперты. Они представляют разные страны, а потому в подготовленных статьях можно найти различные точки зрения, суждения по тем или иным вопросам. На мой взгляд, это не недостаток, а достоинство книги. В самом деле, ведь речь идет о двадцатипятилетнем опыте организации, объединяющей национальные парламенты целого ряда стран с далеко не одинаковыми как историческими, так и современными политическими, экономическими, социальными, культурными реалиями. И это создавало немалые проблемы.

Уверена, сейчас у нас есть все основания считать, что Ассамблея нашла ключ к их решению. Она не оправдала бы своего предназначения, если бы пыталась «стричь» законодательство всех входящих в нее государств под одну гребенку. Но точно также не оправдала бы ожиданий и в случае, если бы не ставила целью своей деятельности сближение национальных законодательств входящих в нее стран. Потому что только такое сближение, гармонизация национальных законодательств обеспечивает равноправное и взаимовыгодное сотрудничество го-

сударств СНГ, их продвижение по пути интеграции все более высокого уровня.

Напомню основные вехи этого процесса: Таможенный союз, зона свободной торговли, Евразийский экономический союз. В этом же русле происходило становление Организации Договора о коллективной безопасности. Четверть века назад, когда на постсоветском пространстве разворачивался «парад суверенитетов», наверное, далеко не все верили, что наши государства выйдут на уровень взаимодействия, отвечающий самым высоким стандартам в этой сфере. Политическая воля лидеров государств Содружества, создание механизмов взаимодействия, основанных на принципах добровольности, равноправия, учета национальных интересов, нацеленности на поиск взаимоприемлемых решений, — таковы слагаемые успешного сотрудничества наших стран. МПА вносила и вносит весомый вклад в их осуществление.

В работе по углублению и развитию взаимодействия государств — членов МПА велика роль модельных законов, принимаемых Межпарламентской Ассамблеей. Они носят рекомендательный, а не обязательный характер, тем не менее, их не следует недооценивать. Ведь за ними стоит лучший международный опыт, притом не только стран Содружества, а всего международного сообщества. Этим определяется их ключевое значение для совершенствования национальных правовых систем государств — членов МПА, развития сотрудничества в рамках СНГ в целом.

Большое внимание в книге уделено деятельности парламентов в современных условиях, роли Содружества Независимых Государств, Межпарламентской Ассамблеи в сфере мировой политики, межпарламентского сотрудничества. Хотела бы сразу же отметить, что в этих вопросах авторы книги — хотя они, как отмечено выше, представляют различные государства — находятся на близких или единых позициях.

Так, подчеркивается, что современный мир предъявляет особенно высокие требования к профессионализму, компетентности парламентария. С этим нельзя не согласиться. Мы живем

в мире постоянных, быстрых, глубоких изменений. В первую очередь, конечно, технологических, но также и вызываемых ими изменений в других областях жизни общества. Глубокие, нередко в значительной мере неожиданные, турбулентные перемены происходят в международных отношениях. Ни один парламентарий не в состоянии угнаться за всем этим, быть на должном уровне по каждому вопросу, обсуждаемому в парламенте. Тем не менее это не освобождает парламентариев от необходимости постоянно обогащать свои знания. И одновременно углублять, развивать взаимодействие с экспертным сообществом, с региональными парламентами, выстраивать новые форматы. Мы, в Совете Федерации, постоянно занимаемся этими вопросами, накопили немалый опыт в их продуктивном решении.

Поддерживаю авторов книги и в том, что за четверть века резко выросли требования и к нравственным качествам депутатов, сенаторов. Развитие информационных технологий, демократизация общества привели к тому, что деятельность парламентария сегодня находится под постоянным контролем избирателей. Контролем, можно сказать, всеобъемлющим. В результате люди отдают сегодня свои голоса тем, кто не только обладает публичной известностью, но и проявляет гражданственность, патриотизм, ответственность, личную порядочность, не запятнал себя никакими неблагоприятными поступками. На мой взгляд, моральные критерии в оценке парламентариев, политиков, государственных деятелей в целом выходят сейчас на передний план. Для общества они важны не менее, чем профессионализм. При прочих равных условиях они даже имеют перевес.

Не только парламенты, но и межпарламентские объединения, отмечается в книге, должны «бурлить» в хорошем смысле этого слова. Межпарламентская Ассамблея живет именно в таком ритме, отражая в своей деятельности всю многогранность и сложность процессов, происходящих на постсоветском пространстве, в мире в целом. Укрепление национальной государственности, создание институтов и структур управления экономикой, социальной сферой, формирование гражданского общества, налаживание внешних связей — все это ставило пе-

ред парламентами стран Содружества немало сложных вопросов. Взаимодействие в рамках МПА, считают авторы книги, сыграло позитивную роль в их решении, поскольку дискуссии на Ассамблее свободны от назидательности, давления, ведутся открыто, в духе взаимного уважения и конструктивного сотрудничества.

Естественно, первостепенное внимание в книге уделено деятельности парламентов, Межпарламентской Ассамблеи на международной арене. Авторы публикаций отмечают, что МПА играла и играет большую роль в реализации решений саммитов Содружества, в наведении мостов дружбы между государствами СНГ, укреплении взаимного доверия и взаимопонимания наших стран и народов. Подчеркивается также единство или близость позиций государств — членов Ассамблеи по главным вопросам мировой политики, основным проблемам международных отношений.

Как российскому парламентариию мне приятно отметить, что Совет Федерации, Государственная Дума активно взаимодействуют с нашими друзьями — партнерами по МПА на международных межпарламентских площадках. Мы координируем здесь свои инициативы, действия, шаги, активно работаем вместе над тем, чтобы доносить цели и задачи нашей внешней политики, позицию страны до мирового сообщества. Это дает нам возможность быть лучше услышанными и понятыми. Что особенно важно в условиях жесткой информационной войны против России, против наших союзников по Содружеству, развязанной определенными политическими кругами стран Запада.

Еще одна важная задача, которую на протяжении прошедшей четверти столетия выполняет МПА СНГ, — развитие парламентской дипломатии. В условиях отмеченной конфронтации, когда остальные инструменты внешней политики работают не в полную силу, значимость контактов парламентов, парламентариев приобретает особенно большое значение. Реализуемая в рамках МПА СНГ парламентская дипломатия направлена на то, чтобы аргументированно информировать, что называется, из первых рук парламенты других государств о том, какой входящие в Ассамблею государства видят современную

обстановку в мире, о том, что конкретно предлагают сделать для того, чтобы направить ход событий в русло упрочения международной безопасности, развития равноправного и взаимовыгодного сотрудничества.

Если говорить коротко, Россия, другие государства — члены МПА направляют усилия на реализацию политики, цель которой — не противостояние, а объединение стран в работе по решению вопросов, от которых зависит дальнейший прогресс человечества, устранение вызовов и угроз, которых накопилось немало. Мы за взаимодействие со всеми, кто готов реально способствовать тому, чтобы мировая экономика развивалась в интересах всех без исключения стран и народов. Мы за совместные действия в борьбе с терроризмом. Мы за объединение усилий с теми, кто готов работать с нами, с другими странами на равноправной взаимовыгодной основе, с учетом интересов друг друга. Именно в этом ключе мы хотели бы выстроить повестку дня и работу 137-й сессии Межпарламентского союза, которая пройдет в Санкт-Петербурге.

В решении проблем, с которыми столкнулось международное сообщество, Межпарламентская Ассамблея, парламенты входящих в нее стран играют заметную роль. Книга, аккумулирующая опыт, накопленный ими на протяжении 25 лет, несомненно, поможет сделать эту работу более продуктивной.

В. И. Матвиенко
Председатель Совета
Межпарламентской Ассамблеи государств —
участников СНГ,
Председатель Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

ВВЕДЕНИЕ

С.Л. ТКАЧЕНКО,
профессор Санкт-Петербургского
государственного университета,
эксперт МИМРД МПА СНГ,
доктор экономических наук

В 2017 году Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ отмечает свой четвертьвековой юбилей. Этот солидный по меркам мировой политики срок побуждает к осмыслению истории интеграционных процессов на постсоветском пространстве, и прежде всего той роли, которую законодательная ветвь власти играет в сохранении старых и выработке новых форм сотрудничества между народами некогда единого государства.

За прошедшие 25 лет государства — участники МПА СНГ пережили немало потрясений и преодолели множество трудностей. Отрадно сознавать, что все они не просто сохранились как субъекты мировой политики, но и утвердились как признанные международным сообществом суверенные державы. К настоящему времени они в целом завершили процесс строительства основ своей государственности и сейчас реализуют проекты социально-экономического развития, опирающиеся на национальные традиции и международный опыт. Творческое применение странами СНГ опыта Европейского союза активизировало процессы разносторонней интеграции, когда каждая страна выбирает собственное «меню» сотрудничества с ближайшими соседями. Такие государства, как Азербайджанская Республика и Туркменистан, ограничиваются принятием на себя обязательств в рамках двухсторонних и многосторонних международных соглашений. Другие государства (Республика Молдова, Республика Узбекистан, Республика Таджикистан, Украина) сделали акцент на создании зоны свободной торговли и считают либерализацию торгово-экономических связей своим важнейшим приоритетом. Наконец, на про-

странстве СНГ оформилось интеграционное ядро из пяти государств (Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика, Российская Федерация), в рамках которого завершается создание таможенного союза. На повестке дня ЕАЭС построение полномасштабного экономического союза с перспективой учреждения наднациональных органов управления. Такая интеграция «а-ля карт», остававшаяся до недавнего времени предметом теоретических исследований специалистов в области политической экономии, сегодня стала повседневной реальностью на пространстве СНГ.

Успешное осуществление столь масштабных проектов государственного строительства в короткие исторические сроки — признак того, что страны бывшего СССР состоялись как суверенные государства с политической и правовой точек зрения. Данные успехи были бы невозможны без тесного взаимодействия в этих странах всех ветвей власти, создания эффективной системы управления. Особое место в такой системе принадлежит парламенту — главному элементу структуры законодательной ветви власти современного суверенного государства.

Приступая к рассмотрению процесса становления законодательной ветви власти в государствах постсоветского пространства, мы исходим из того, что парламентаризм — это особый тип устройства государственной власти суверенной державы, при котором в структуре органов управления создается избираемое населением и постоянно действующее учреждение (парламент), призванное регулировать управление страной и все стороны жизни ее граждан посредством принятия специальных законов. Зародившись в Европе, парламентаризм распространился по всей планете и сегодня рассматривается как неотъемлемый и наиболее эффективный элемент демократического образа правления.

В системе разделения ветвей власти национальный парламент суверенного государства выполняет несколько важных для системы государственного управления функций.

1. **Разработка и принятие законодательных актов.** Эта функция особенно важна для стран, решающих задачи государственного строительства впервые либо после долгого перерыва, связанного с нахождением в составе другого государства.
2. **Контроль за деятельностью правительства,** который может осуществляться прямо, в виде отчетов главы правительства и министров перед членами парламента, или косвенно, посредством утверждения парламентом государственного бюджета и мониторинга его исполнения. Данную функцию в демократическом государстве исполняют также структуры гражданского общества, в том числе неправительственные организации. Роль парламента состоит в том, чтобы поддерживать развитие всех элементов «демократической экосистемы», направлять работу других акторов по мониторингу и контролю за деятельностью органов исполнительной власти на национальном и региональном уровнях.
3. **Привлечение к управлению государством широких слоев населения.** Парламентаризм открывает для граждан дополнительные возможности вертикальной политической мобильности, позволяя участвовать в парламентских выборах и посредством народного волеизъявления стать членом национального парламента, а в парламентских республиках еще и членом правительства — министром или парламентским секретарем — первым заместителем министра.
4. **Обучение культуре демократии.** За пределами Западной Европы процесс утверждения демократических ценностей начался относительно недавно, хотя некоторые институты демократии могут быть найдены при обращении к страницам древней или средневековой истории государств, расположенных в различных уголках планеты. Сохранение уникального опыта прошлого, а также имплементация лучших достижений других государств в области развития парламентаризма полностью соответствуют функции обучения культуре демократии.

Цель настоящего исследования — представить общественности главные уроки становления парламентской демократии и развития законодательной ветви власти как самостоятельного института в государствах — участниках Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Четвертьвековой юбилей МПА СНГ — прекрасный повод для обобщения парламентариями и экспертами накопленного опыта, сравнения парламентских моделей в отдельных государствах и изучения перспектив их дальнейшей трансформации на этапе развития, который следует непосредственно после завершения процесса строительства основ государственности.

Достижению этой цели способствует решение нескольких задач, поставленных перед собой авторами настоящей коллективной монографии.

Во-первых, изучить исторический опыт функционирования демократических институтов государств — участников СНГ, накопленный за их многовековую историю до создания в 1922 году Советского Союза, а также проанализировать обширное и противоречивое наследие, которое СССР оставил в политической и социально-культурной жизни рассматриваемых государств.

Во-вторых, исследовать работы ученых-теоретиков, посвященные парламентаризму, этапам его развития, а также трудностям, с которыми сталкивается парламентская демократия на этапе экономической глобализации и нарастания военно-политической нестабильности. Указанные трудности не в последнюю очередь связаны с появлением новых акторов внутренней политики и международных отношений, включая радикальные и экстремистские движения, а также с международным терроризмом и организованной преступностью.

В-третьих, проанализировать нынешний этап развития парламентаризма в отдельных государствах, роль и функции, которые национальные парламенты выполняют во внутривнутриполитической жизни и международных делах государств.

В-четвертых, определить перспективные направления дальнейшего развития парламентаризма в государствах — участ-

никах МПА СНГ, как с точки зрения совершенствования профессионализма депутатов парламентов, так и с позиции расширения функций законодательной ветви власти в структуре управления отдельных государств, а также на уровне Содружества, в рамках МПА СНГ.

Настоящая монография состоит из двух частей. В первой из них ученые, специализирующиеся на исторических, юридических, экономических и дипломатических аспектах парламентаризма, рассматривают данный феномен как закономерный результат становления современного государства, изучают истоки зарождения парламентаризма и его основные формы. Сформировавшись как явление, типичное для Западной и Центральной Европы, парламентаризм в XIX–XX столетиях распространился и в самых дальних уголках планеты. Этот процесс имел двухстороннюю динамику: привнесение проверенной временем европейской модели в иную культурно-историческую среду и одновременно трансформация изначальной модели под влиянием местных условий и специфики, отсутствующих в Европе. Рассмотрение парламентаризма в нормативном, институциональном и ценностном измерениях позволяет дать этому явлению комплексную оценку, представить его не только как форму правления, но и как самостоятельно действующий элемент государственной власти. Ему свойственны уникальные характеристики, и в первых четырех главах настоящего издания они стали объектом детального научного изучения.

Во второй части монографии представлено восемь исследований, посвященных развитию парламентаризма в отдельных государствах — участниках МПА СНГ. Опыт исторического развития парламентаризма в Азербайджанской Республике, Республике Армения, Республике Беларусь, Республике Казахстан, Кыргызской Республике, Республике Молдова, Российской Федерации и Республике Таджикистан отражен здесь во всем многообразии. Авторы, среди которых парламентарии и видные ученые, детально рассмотрели деятельность всех ветвей власти в своих государствах, направленную на утверждение суверенитета после распада СССР, а также уникальную роль, которую сыграла законодательная власть. Парламента-

ризм выступал в этом процессе одной из целей государственного строительства, но уже на этапе становления суверенитета отдельных держав он выполнял важную функцию концентрации всех ресурсов общества для успешного решения исторической задачи трансформации республик Советского Союза в независимые государства.

Законодательная ветвь власти приобрела на пространстве СНГ различные формы организации и функционирования. В данном регионе есть парламенты, депутаты которых избираются по партийным спискам или по мажоритарной системе. В государствах — участниках МПА СНГ имеются парламенты, в которых относительно немного депутатов (100–150), а также парламенты с числом депутатов, превышающим 400 человек. Сроки, на которые избираются депутаты, также различаются, хотя и незначительно. В ряде государств парламенты двухпалатные, а в других — однопалатные. В некоторых странах внеочередные парламентские выборы стали рутинным явлением, в то время как в других они практически никогда не проводятся.

Подобное «единство в многообразии» становится отличительной особенностью парламентаризма в странах СНГ. Оно опирается на уникальный исторический опыт каждого государства, но в целом полностью соответствует общемировой тенденции к усилению роли законодательной ветви власти в системе государственного управления, повышению транспарентности работы структур власти, их подотчетности избирателям.

Авторы настоящего издания благодарят Межпарламентскую Ассамблею государств — участников СНГ и Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ за техническую и организационную поддержку в реализации данного научного проекта. Особую благодарность выражаем начальнику аналитического отдела МИМРД МПА СНГ Е. Н. Рыжкову, сотрудникам редакционно-издательского отдела экспертно-аналитического управления МПА СНГ и начальнику отдела Я. В. Шигаревой, а также сотруднице издательства, опубликовавшего данную книгу, И. А. Шабановой за помощь в подготовке рукописей к печати.

Список сокращений

БРИКС	Бразилия, Россия, Индия, Китай, Южно-Африканская Республика
ВС СССР	Верховный совет СССР
ЕАЭС	Евразийский экономический союз
ЕС	Европейский союз
КПСС	Коммунистическая партия Советского Союза
МПА СНГ	Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ
МИМРД МПА СНГ	Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ
НАТО	Организация Североатлантического договора
ОБСЕ	Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе
ОДКБ	Организация Договора о коллективной безопасности
ОИС	Организация исламского сотрудничества
ООН	Организация Объединенных Наций
ПА НАТО	Парламентская ассамблея НАТО
ПА СЕ	Парламентская ассамблея Совета Европы
ПАЧЭС	Парламентская Ассамблея Черноморского экономического сотрудничества
СГБМ	Совет государств Балтийского моря
СЕ	Совет Европы
СБ ООН	Совет безопасности ООН
СНГ	Содружество Независимых Государств
ШОС	Шанхайская организация сотрудничества

ЧАСТЬ ПЕРВАЯ: РОЛЬ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В СТАНОВЛЕНИИ СОВРЕМЕННОГО МИРОВОГО СООБЩЕСТВА

ГЛАВА 1. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: НОРМА, ИНСТИТУТ, ЦЕННОСТЬ

А. С. КАРЦОВ,
Советник Конституционного Суда РФ,
профессор СЗИУ РАНХиГС при Президенте РФ,
доктор юридических наук

I

Под парламентаризмом в узком смысле слова обычно понимают юридическое верховенство представительного (законодательного) органа — парламента — в отношении остальных органов государственной власти. Главная плоскость проявления парламентаризма при подобной интерпретации — это взаимоотношения парламента и правительства.

Помимо этого, сначала бывшего релевантным, но ныне ставшего чрезмерно ограничительным, встречается и более широкое определение. Согласно ему парламентаризм — тип политической системы, основанной на принципах разделения властей и верховенства права при ведущей (в том числе в идеологической плоскости) роли парламента, а также автономном по отношению к государству гражданском обществе.

Думается, и в том, и в другом случаях происходит размывание понятий, не являющихся ипостасями парламентаризма, но обладающих с ним частично пересекающимися значениями.

Заметим также, что понятия «парламентаризм» и «форма правления», часто используемые в качестве синонимов, отнюдь не идентичны и несут разную смысловую нагрузку. Столь же неоправданно отождествление парламентаризма с политическим режимом. Очевидно, лучше всего здесь под-

ходит понятие «система правления». Если форма правления характеризует прежде всего порядок формирования высших государственных органов (первичное разделение форм правления на монархию и республику), то система правления — порядок взаимодействия высших государственных органов в рамках общего механизма государственной власти. Не случайно монархии и республики, которым присущ парламентаризм (парламентские монархия и республика), стоят гораздо ближе друг к другу, чем к иным разновидностям соответствующей формы правления (совершенно по-разному действуют механизмы власти в абсолютной и парламентской монархиях, в президентской и парламентской республиках).

Определяя допустимые и запретные для государства методы властвования и, следовательно, проецируясь на область прав и свобод, эта система правления предстает уже в качестве государственного режима парламентаризма. Соответственно, вариации парламентаризма («развитый», «ограниченный», «имитационный», «рационализированный», «министерский», «президентский», «разделенный» и т. д.) являются субрежимами, различающимися между собой удельным весом властных полномочий законодательного органа, главы государства и правительства в общем объеме публичной власти.

В целом же попытки, оставаясь в сетке сугубо юридических координат, исчерпывающе определить парламентаризм приводят к тому, что определяемое начинает совмещать в себе черты формы правления (порядок формирования высших органов государственной власти, их взаимодействие между собой), государственного режима (методы осуществления государственной власти) и политической системы (взаимодействие публичной власти и общества).

Аналитическое выявление сущности парламентаризма осложняется также различием дисциплинарных подходов. Сквозь призму политической науки он предстает моделью публичных структур, упор делается на динамику их функционирования. Сквозь призму юридической науки — совокупностью конституционно-правовых механизмов, с упором на статусные параметры, обуславливающие их соотношение, процедуры

и т. д. И если в глазах правоведа парламентаризм — организация государственной власти, выражающаяся в распределении компетенций, порядке образования ее центральных и местных органов, то политолог видит специфику (по отношению к непарламентарным образцам) институтов и практик. А также — своеобразие культурных установок, поскольку парламентаризм предстает еще и модусом коллективной культуры, политической и правовой.

Полагаем, что согласовать эти подходы между собой, свести их воедино позволяет трактовка парламентаризма как многогранного феномена, обладающего нормативным, институциональным и ценностным измерениями. Феномена, который, разумеется, связан с осуществлением национального политического представительства, но все же не сводится к деятельности какого-либо одного публичного института.

Такое понимание парламентаризма — не только как юридического и политического, но и как социального, культурного явления — наиболее созвучно его нынешнему состоянию. Оно позволяет учесть всю гамму его значений и форм, существующих в современном мире и складывавшихся под влиянием разноплановых обстоятельств.

Остановимся на вехах, знаменовавших зарождение и развитие парламентаризма — и в теории, и в жизни; перечислим важнейшие его элементы; назовем основные риски, которым он подвержен.

II

История парламентаризма — как идеи и как института — не связана с античностью. Но в контексте европейской цивилизации он, несомненно, обладает античными истоками.

От демократии наших дней полисная демократия отличалась вовлечением всего демоса (народа как совокупности полноправных граждан) в публичные дела. Однако и античные народные собрания как институты прямой демократии, и появившиеся позднее институты демократии представительной, включая органы парламентского типа, в равной мере являют

собой формы участия граждан в законотворчестве. По сути, само бытие парламентских структур оправданно постольку, поскольку их можно отнести к институтам представительной демократии. Таковыми же они являются в той степени, в какой их деятельность нацелена на достижение идеала народовластия. Идеала, впервые сформулированного в античности.

Впрочем, и сама полисная государственность не была лишена вовсе элементов политического представительства. Да, она основывалась на прямой демократии и утверждала верховенство обладавшего всей полнотой законодательной, исполнительной и даже судебной власти народного собрания. Но присущие полису выборность магистратур и коллегиальность их работы позволяют говорить о присутствии в управлении им некоторых представительных начал.

Кроме того, значимое место в идеологии парламентаризма принадлежит аксиологическим основаниям — концепциям блага, справедливости, равенства и законности. Именно в античности создается представление о политических добродетелях, осмысливающее осуществление публичной власти в понятиях нравственных достоинств и видящее в законе-номосе, созидаемом и оберегаемом государством, средство водворения справедливости.

Повторим, идеи политического представительства и тем более парламентаризма в целом остались для античного сознания недоступными. Но отдельные послы политической философии древнегреческих мыслителей, а также учения о праве римских юристов были восприняты и переработаны Средневековьем для обоснования сословного представительства и естественно-правовых представлений. «Государство есть общение свободных людей», — утверждал Аристотель, полагая основным началом демократического строя свободу, а «одним из условий свободы — по очереди быть управляемым и править». Само понятие гражданина Аристотель определяет через участие в суде и власти. Разве не в эти идеи уходят своими корнями принципы представительной демократии — выборность и сменяемость власти? Средневековый мыслитель Марсилий Падунский, опираясь на аристотелевский тезис о том, что государ-

ственным благом является справедливость, служащая общей пользе, связывал земную справедливость с законодательствующей волей народа. Причем, согласно его учению, получившему довольно широкое распространение, только народ может дать наилучшие законы, ибо общее благо, во имя достижения которого издаются законы, лучше всего постигается народом совокупно. В Новое время эта часть античного наследия воздействовала на формирование идеологии и практики парламентаризма.

Становление и развитие собственно парламентаризма охватывает три этапа: сословно-представительный, буржуазно-цензовый, современный.

С начала XIII и вплоть до середины XVII вв. идет процесс консолидации сословий, стремящихся принять участие в делах управления государством для защиты своих интересов.

Осознание средневековыми мыслителями необходимости гарантий, обеспечивающих осуществление власти в общих интересах, связывало воедино закон и народное представительство. Необходимость представительной системы обосновывалась идеями о пользе участия граждан во власти для разрешения вопросов, затрагивающих интересы всех; единого закона для всех.

В Европе появляются предтечи парламента — сословно-представительные учреждения с законоутверждающими и законосовещательными полномочиями. В Англии — парламент, во Франции — Генеральные штаты, в Испании — Генеральные кортесы, в России — Боярская дума и Земский собор. При недостаточно сильной монархической власти здесь согласовывались интересы разных сословий. Монархи же не без успеха использовали институты сословного представительства в противоборстве с феодальной знатью, оказывающей сопротивление централизации.

Вторая половина XVII — XIX вв. — зарождение классического парламентаризма.

Максимальный вклад в его концептуализацию внесла плеяда мыслителей Нового времени: Джон Локк, Шарль-Луи Монтескьё, Иеремия Бентам, Джон Стюарт Милль, Бенжамен Констан, Алексис де Токвиль. В их трудах получили свое обоснование идеи общественного договора, разделения властей, представительства народа в законотворчестве, место парламентских учреждений среди прочих органов государственной власти.

Законодательная власть, вверенная представительному органу, убеждал Дж. Локк, предпочтительнее всего, ибо тем самым выстраивается общее отношение всего населения к принимаемым законам. Учение о разделении властей вошло в корпус соотносимых с парламентаризмом идей в версии, изложенной в трактате Ш.Л. Монтескьё «О духе законов». Принципиальный для парламентаризма вопрос о парламентской ответственности министров получил обстоятельное освещение в сочинениях французского либерального мыслителя Б. Констана.

Дж. Ст. Милль, подобно иным английским философам эпохи становления парламентаризма (И. Бентам до него и Г. Спенсер после), обосновывал парламентаризм с позиций рационализма, конкретизируя ценности свободы, равенства, мира и собственности с точки зрения утилитаризма («всеобщей полезности»). На страницах его произведений доказывалось: недостатки законодательной власти фатально влияют на недостатки формы правления в целом. Главное же в формировании законодательной власти — пропорциональное представительство всех избирателей, компетентность избранников, их открытое голосование и ответственность перед избирателями. Это, однако, не означает, что депутат парламента — подобие ходатая по делам своих избирателей. Поскольку представительная демократия означает передачу народом полномочий на законотворчество и принятие важных политических решений парламенту, постольку депутаты должны располагать известной независимостью в своих действиях. Это мнение разделял и выдающийся русский государствовед Б.Н. Чичерин: на народного избранника «возлагается не исполнение частной воли доверителя, а обсуждение и решение общих дел, он имеет в виду не выгоды избирателя, а пользу государства».

Предназначение представительного правления виделось Миллю не столько в том, чтобы представительное собрание управляло государством (к чему он не считал депутатов парламента вполне способными), сколько в контролирующем наблюдении за правительством (отстранение от должности утративших доверие нации правительственных деятелей): «Настоящая задача законодательного собрания заключается не в управлении, к каковому оно совершенно не способно, но в удалении от должности людей, составляющих правительство, если они злоупотребляют своими полномочиями».

Хотя по понятным причинам в интеллектуальной разработке сюжетов представительного правления более всего преуспели англичане и французы, вопросы парламентаризма привлекали внимание всех властителей дум тогдашней Европы. Так, в одной из своих работ Г.В.Ф. Гегель останавливается на качествах, которыми следует обладать политическому представителю, дабы отстаивать не корыстно-групповые вождения, но объективные интересы общества. На ситуацию в идейной сфере не могла не воздействовать эволюция эмпирического парламентаризма.

Между тем в рамках второго этапа были созданы нормативные условия для периодического проведения парламентских выборов (избирательное право). Парламент окончательно закрепляет за собой законодательный статус. Непременным элементом представительной системы признается парламентская оппозиция.

В Англии согласно Биллю о правах (1689 г.) отныне никто, кроме парламента, не мог прекращать действие законов, произвольно вводить налоги, вмешиваться в выборы и препятствовать свободе парламентских прений. Парламентаризм в общих чертах здесь устанавливается с утверждения ответственности министров перед парламентом, что произошло в середине XVIII в.

Конституция США (1787 г.), испытавшая влияние британской конституционной практики и идей Просвещения, наибо-

лее последовательно претворила в жизнь теорию разделения властей.

На становление парламентаризма повлиял и противоречивый опыт Французской революции. Именно народное представительство, полагали ее деятели, соединяя воедино идею народного суверенитета с воплощающейся в законах идеей общей воли, наиболее приспособлено для выражения законодательствующей воли народа. Но парламентаризм здесь утвердился позже, после крушения наполеоновской империи и принятия Хартии 1814 г., установившей порядок взаимодействия между парламентом и правительством.

Но, повторим, своего рода маяком для поборников парламентского правления на протяжении всего XIX в. был британский парламентаризм. И если еще в XVIII — начале XIX в. национальный парламент по способам своего пополнения был отягощен пережитками средневековья, то благодаря первой избирательной реформе (1832 г.) социальный состав палаты общин качественно обновляется. Впечатляющим примером гибкости политической элиты стала избирательная реформа 1867 г., приобщившая к парламентаризму часть рабочего класса. В дальнейшем эти тенденции были развиты последовавшими в последней трети XIX — начале XX в. введением тайного голосования, борьбой с электоральной коррупцией, распространением избирательного права на сельскохозяйственных рабочих и разделением страны на относительно равные по численности избирателей одномандатные округа; ограничением полномочий верхней палаты. Окончательное утверждение британского парламентаризма ознаменовал «Акт о Парламенте» (1911 г.). Завершение демократизации нижней палаты предоставлением избирательного права женщинам (1918 г.) подвело черту под постепенным и сравнительно бескровным превращением аристократической монархии в буржуазную демократию.

Примечательно, что парламентаризм мог развиваться в условиях политических режимов с разной степенью демократичности, причем его становление в любом случае оказывало на эти режимы осязаемый демократизирующий эффект. В Англии, Турции, Индии возникновение парламентаризма пред-

шествовало утверждению демократии, а, скажем, в Северной Европе возникновение парламентаризма и развитие демократии (гражданские свободы, отсутствие дискриминационных цензов в избирательном праве и т. д.) протекали параллельно.

К рубежу XIX-XX вв. в Западной Европе прерогативы парламента становятся непреложной гарантией демократии. С этой поры парламентаризм бесповоротно очищается от олигархических / аристократических примесей. Превращаясь в тип государственного режима, где суверенную волю народа воплощает представительное учреждение, избираемое в обстановке политического и идеологического плюрализма, законодательствующее и контролирующее (исполнительную власть).

Таким образом, в XIX в. появляется «инфраструктура» парламентаризма: политические партии, избирательные системы и избирательное право, распространяющееся на все более и более широкий круг граждан, эффективные приемы разделения властей. Во всех государствах, возникающих в этом столетии на политической карте Европы, парламентаризм сразу получает конституционное закрепление (Бельгия, Норвегия).

Что касается дореволюционной России, то говорить о парламентаризме в ней немного оснований. В начале XIX в. из-под пера выдающегося государственного деятеля М.М. Сперанского вышел проект, где предлагалось создать законосовещательную Государственную Думу, члены которой избирались бы депутатами губернских дум на три года; право утверждения оставалось за императором («Введение к уложению государственных законов»). Другой конституционный проект, также появившийся в царствование Александра I («Государственная уставная грамота Российской империи»), предусматривал, помимо двухпалатного парламента, такие слагаемые парламентаризма, как гражданские свободы, независимую судебную власть, местное самоуправление. Впоследствии проекты создания участвующих в законодательстве центральных учреждений представительного типа не раз появлялись как в правительственной (проект П.А. Валуева, 1860-е гг.; проекты М.Т. Лорис-Меликова и Н.П. Игнатьева в 1880-е гг.), так и в общественной среде (например, земский проект 1904 года).

Однако идеям правительственного конституционализма, равно как и конституционализма оппозиционного, не было дано реализоваться вплоть до 1906 г. Переломным моментом стало обнародование Манифеста «Об усовершенствовании государственного порядка» (1905 г.) и Основных Законов Российской империи (1906 г.), учреждающих избираемую населением Государственную Думу в качестве законодательного органа.

В этой исторической ситуации неуклонно нарастал интерес к проблематике парламентаризма со стороны русской либеральной мысли. Один из ее столпов, знаменитый юрист и социолог М. М. Ковалевский, считая, что «парламентское правительство есть управление страной согласно требованиям общественного мнения и при посредстве лиц, которых это мнение считает временными руководителями большинства нации», полагал парламентаризм венцом конституционной монархии. Предусматривая политическую ответственность министров, писал он, парламентаризм восполняет недостатки монархии и вообще любых форм правления, либо не знающих действительных ограничений власти правительственной администрации, либо прямолинейно проводящих принцип разделения властей, поскольку без института ответственности «столкновение обособленных властей может сделаться роковым для внутреннего мира и спокойствия».

По мнению крупного конституционалиста С. А. Котляревского, «парламентаризм может быть с достаточной точностью определен как режим обязательной политической солидарности между правительством и органами, признанными за авторитетное выражение народного мнения». Главное достоинство парламентаризма он находил в достижении согласия между парламентом и правительством: «исполнительная власть, ответственная за свои действия, согласована с волей законодательного собрания народных представителей, тогда устанавливается гармония между выполнением закона и самим законом».

В свою очередь принадлежавший к кадетской партии видный правовед В. М. Гессен считал, что парламентаризм — это *sine qua non* правового государства: «Дуалистическая или парла-

ментарная структура государственной власти определяется не писаным правом конституций, а нормами обычного конституционного права, слагающимися под влиянием совокупности условий политической жизни страны» и выделял его признаки парламентаризма: обособление властей, верховенство закона, закрепление прав человека и их гарантий. Рассматривая обособление властей (отделение правительственной и судебной властей от законодательной) как необходимое условие правового государства, он тем не менее считал законодательную власть верховной властью, веления которой обязательны для двух других властей. Необходимым условием достижения утверждаемой парламентаризмом правовой государственности назывался правомерный характер отношений между гражданами и властью. В абсолютном государстве индивид — объект власти; в конституционном — субъект права. Там он — подданный; здесь — гражданин. Как гражданин каждый индивид является субъектом публичных прав и обязанностей. Главное из них — право на личную автономию, ядро всех закрепляемых в демократических конституциях деклараций прав. Правовое государство признает за индивидом определенную сферу свободы, за пределы которой вмешательство государства не может быть распространено.

Его коллега по академическому цеху и также деятель кадетской партии, Н. И. Лазаревский сердцевину парламентаризма усматривал в политической ответственности министров: «Наиболее существенным видом воздействия народного представительства на управление является так называемый «парламентаризм», т. е. зависимость состава министерства от доверия, оказываемого ему народным представительством». Парламентаризм понимался как наиболее полное осуществление ответственности министров перед парламентом, «где они отвечают не только за законность и пользу для государства своей деятельности, но и за то, чтобы она проходила в том политическом направлении, которое определяет парламент в лице его большинства».

С ним соглашался профессор столичного университета А. С. Алексеев: «ответственность министров так тесно связана с конституционализмом, что образует его существенную осно-

ву; Конституция без ответственности министерства не закончена: это — краеугольный камень конституционного государства». Доказывая, что политическая ответственность — могучее орудие, которым парламент может и должен пользоваться для участия в управлении государством, он подчеркивал необходимость расширения политической ответственности. «При посредстве ряда мер, коими осуществляется эта ответственность, запросов, интерпелляций, анкет и т. д., освещается положение дел в государстве. Мрак канцелярской тайны развеивается, и путем гласной критики палат и публичного разъяснения министров многое становится ясным, многое вовремя может быть предупреждено и исправлено и многое получить иное освещение и направление. Политическая ответственность дополняет и во многом заменяет судебную ответственность. Шире и ее задачи. Кроме целей, преследуемых судебной ответственностью, она имеет целью обеспечить гражданам государства влияние на управление. Эта цель особенно ярко выступает в парламентарных государствах».

Встречалась, заметим, и более широкая трактовка парламентаризма. Так, эксперт кадетской партии по юридическим вопросам, думец Ф. Ф. Кокошкин включал в понятие «парламентаризм» порядок организации и проведения выборов.

Глубокий анализ дан в трудах К. Н. Соколова. В его глазах парламентарное государство суть «представительное государство, чей глава связан в осуществлении своих представительных прерогатив конституционно-правовой нормой, требующей постоянного соответствия политики правительства желаниям большинства нижней палаты парламента». Полагая, что сущностью парламентаризма нельзя считать его исключительно внешние проявления (ответственное министерство), он рассуждал следующим образом: «руководящим принципом парламентаризма как особого вида государственного устройства везде является необходимость непрерывного согласия между направлением политики правительства и желаниями парламента. Основная же «парламентарная» функция парламента — удостоверение наличности или отсутствия этого согласия в данный конкретный момент». Другими словами, «только такое государство, в котором правительство считает себя обя-

занным следовать в своей политической программе указаниям нижней палаты парламента, в котором противоположный образ действий правительства воспринимается населением как нарушение конституции, и есть парламентарное государство». Ведь «основное преимущество законодательства представительных государств прежде всего заключается в том, что участие в издании законов народного представительства обеспечивает в доступной для человеческих учреждений степени согласие официального права с народным правосознанием».

В отличие от Запада воздействие либеральной мысли на политическую практику в России было почти незаметным. Просуществовав непродолжительное время (1906 — 1917 гг.), Государственная дума, на трибунах которой блистали русские либералы, так и не стала органом, ощутимо влияющим на правительственный курс. По форме правления Российская империя вплоть до своего краха продолжала оставаться самодержавной монархией с крайне незначительными фрагментами парламентаризма.

В межвоенный период парламентаризм подвергся массированным атакам, как в практической, так и в идеологической плоскостях. На то было несколько причин.

Во-первых, исполнительная власть с ее мощным административным аппаратом и финансовыми возможностями в это время по существу сосредоточивает в своих руках все сколько-нибудь значимые законопроектные работы. Глава кабинета министров (или возглавляющий правительство глава государства) получает возможность принимать важнейшие политические решения вне парламентского надзора. Помимо объективно усложнившихся общественных отношений, требующих теперь при осуществлении нормативного регулирования существенно большей квалификации, чем обладал рядовой депутат, переход реального законотворчества в руки исполнительной власти объяснялся еще и стремлением нейтрализовать возможный радикализм пришедшего в политику с введением всеобщего избирательного права массового избирателя. Так или иначе, но свобода маневра парламента в законотворчестве

явно сузилась (хотя диапазон контроля за исполнительной властью мог получать определенное расширение).

Во-вторых, серьезным вызовом парламентаризму стало торжество тоталитарных и авторитарных режимов. Тем более что они возобладали и в некоторых их ранее воспринявших парламентаризм странах.

Если прежние критики парламентаризма порицали его с аристократических позиций, за разрушение традиционной иерархии и сословного государства, то антипарламентарные учения о государстве, распространение которых достигло своих пиковых значений в первой половине XX в., отбрасывали представительную демократию как отживший анахронизм. Противопоставляя теории разделения властей концепт «единой власти», они обосновывали средоточие в одном органе, коллегиальном или единоличном, диктаториальных полномочий.

Голоса противников парламентаризма слева, осуждавших его от имени подлинной, настоящей демократии, раздавались и раньше. Еще Жан-Жак Руссо, ратуя за равное участие всех граждан в законодательствовании, выступал против политического представительства как института. «Законодательная власть, — считал он, — может принадлежать только объединенной воле народа и только она может быть законодательствующей». Отрицание политического представительства тесно связано с центральным для руссоизма понятием всеобщей воли, выражающей общий интерес. Носителем такой воли и, соответственно, законодателем, может быть только весь народ совокупно.

Основоположники марксизма-ленинизма, не будучи против политического представительства вообще, резко возражали против обособления законодательной и исполнительной властей. Отсутствие подобного слияния свидетельствовало, по их мнению, о демагогическом характере буржуазного парламентаризма.

Первым с позиций коммунистической идеологии ставит вопрос об ограниченности либеральной демократии, и в том числе парламентаризма, Карл Маркс. Исследуя сущность и фор-

мы социального отчуждения в классово разделенном обществе, он обрушивается на парламентаризм за формальность декларируемых им прав и свобод, за их социально-экономическую необеспеченность. В свой черед, Ф.Энгельс саркастически упоминает про «неизлечимую болезнь — парламентский кретинизм, несчастные жертвы которого проникаются торжественным убеждением, будто весь мир, его история и его будущее направляются и определяются большинством голосов именно того представительного учреждения, которое удостоилось чести иметь их в качестве своих членов».

Негативно относился к парламентаризму и В.И. Ленин, много писавший о превращении парламентов в «говорильни», «болтающие корпорации», все более отстраняемые от рычагов власти. «Раз в несколько лет решать, какой член господствующего класса будет подавлять, раздавливать народ в парламенте, — вот в чем настоящая суть буржуазного парламентаризма, не только в парламентарно-конституционных монархиях, но и в самых демократических республиках». В «Государстве и революции» он одобряет действия Парижской коммуны (1871 г.), которая «должна была быть не парламентским учреждением, а работающим, в одно и то же время законодательствующим и исполняющим законы», а потому заменяющий «продажный и прогнивший парламентаризм буржуазного общества учреждениями, в коих свобода суждения не вырождается в обман». В качестве русской альтернативы парламентарному разделению властей им выдвигалась модель Советов. Хлесткие отзывы о парламентаризме принадлежат Льву Троцкому: «мелкая буржуазия окончательно скомпрометировала парламентаризм, превратив его в учреждение растерянной болтовни и законодательной обструкции» («Терроризм и коммунизм»); «запоздалый германский парламентаризм, выкидыш буржуазной революции, которая сама есть выкидыш истории, страдает в младенчестве всеми болезнями собачьей старости» («Проблемы международной пролетарской революции») и т.д. Взгляды других коммунистических идеологов по поводу парламентаризма были, как правило, столь же пренебрежительны.

Парламентаризм выдержал все испытания минувшего столетия, оказался прочней, чем предлагавшееся ему на смену.

На сегодня радикальные идеологии, включая и находящиеся вне «право-левых» координат, по-прежнему обнаруживают либо безразличие, либо открытую враждебность к ценностям парламентаризма (политический, идеологический плюрализм и многопартийность; разделение властей; представительный орган, наделенный законодательными и контрольными полномочиями). Однако положительное отношение к ним исповедуют все идеологии центристского спектра — либерализм, социал-демократия, правоцентризм. Те, кто задает тон в национальной и мировой политике.

В наше время идеи парламентаризма претворены в государственности большинства стран мира. Правда, с разной пропорцией действительности / формальности.

Парламентаризм XXI в. многолик: «привилегированный» парламентаризм (Великобритания, Германия, Италия, Испания и др.), «дуалистический» парламентаризм (США, Франция), «переходный» парламентаризм (некоторые страны Центральной, Восточной Европы и СНГ), «имитационный» парламентаризм (некоторые страны Африки, Латинской Америки, Азии и СНГ).

III

Вряд ли кто рискнет оспаривать очевидное: из всех атрибутов парламентаризма наиболее заметен и, можно сказать, зрелищен парламент, чьи основные задачи — законотворчество, бюджет и контроль. Но сам по себе парламент — не более чем внешнее оформление соответствующих функций, их организационная и процедурная «оболочка». Несравненно значимей, является ли орган, эти функции несущий, придатком правительственной администрации или же самостоятельно действующим.

В зависимости от степени ограничений исполнительной власти со стороны парламента, от объема решаемых им законодательных, финансово-бюджетных, контрольных задач, можно

говорить как о степени привилегированности его положения, так и о степени имитационности парламентаризма. Чем более авторитарно правление, тем более имитативен парламентаризм, тем более декларативны его отдельные признаки (избрание представителей, законность, плюрализм в политике и идеологии).

Тем самым речь идет не просто о некоем выборном органе власти, причастном к обсуждению и обнародованию нормативных актов высшей силы. Парламентаризм немыслим без постоянно действующего, избираемого в ходе свободных выборов представительного органа, который, оказывая реальное влияние на государственную жизнь, пользуется безусловным авторитетом в глазах общества. Только в этом случае с парламентаризмом начинает соотноситься целый круг ценностей, значимых для демократического общества (господство права, разделение властей).

Перед нами гораздо более сложная характеристика публичной сферы, чем просто наличие парламента. Она облегчает воздействие социума на власть, оберегая в то же время его от наиболее «травматичных» воздействий со стороны последней. Именно она позволяет парламентаризму быть едва ли не главным способом в арсенале демократических средств легитимации публичной власти, являющихся в сравнении с иными средствами наиболее предпочтительными (идеологическое воздействие, принуждение и т. д.).

Каковы же сущностно необходимые элементы парламентаризма? Фундаментальная предпосылка — народное представительство. Политическое представительство осуществляется органами, избираемыми обладателями активного избирательного права. Различают народное представительство как осуществление законодательной власти выборным представительным органом, действующим на коллегиальной основе, и элементы представительства в организации государственного управления — выборность должностных лиц. Но именно коллегиальные учреждения лучше всего подходят для примирения интересов различных социальных групп и артикуляции интересов

всего сообщества в целом. В национальном масштабе эта задача лежит на парламенте.

В концептуальном отношении парламентаризм базируется на принципе народного суверенитета. В соответствии с ним народ обладает верховной властью всегда, когда сочтет необходимым ею воспользоваться. Вместе с тем народ вправе делегировать свою власть через регулярные выборы своим избранникам. Парламент, таким образом, связует суверена (народ) с государственной властью. При этом народ — и доктринально, и материально (в качестве совокупности налогоплательщиков) — продолжает оставаться единственным источником власти. Парламент же призван быть выразителем его властной суверенности.

По мысли Георга Еллинека, «избирающий народ — первичный государственный орган, создающий народное представительство в качестве вторичного государственного органа. Народное представительство есть, таким образом, орган органа». Помимо принятия законов, парламент отвечает за осуществляемый от имени народа контроль административной власти (в том числе участвуя в формировании некоторых ее звеньев, прежде всего реализующих контрольные полномочия, прокуратура, избирательные комиссии, бюджетно-аудиторские органы и т. д.).

Состоятельность той или иной национальной версии парламентаризма находится в прямой зависимости от соответствия первостепенной — представительной — функции. В особенности же это применимо для парламентаризма XXI в.

Во всех разновидностях парламентаризма, кроме субрежима президенциализма, парламент — единственный орган, официально представляющий волю народа. Причем им воплощаются два смысла представительства. Депутаты парламента — представители, делегированные избирателями. Парламент в целом — представитель нации как сообщества граждан.

Демократичность избирательного права — главное для качества парламента как представительного органа. Бесспорно, формирование представительных органов посредством всена-

родных выборов далеко не всегда способствует избранию подготовленных к законотворческой деятельности профессионалов, или хотя бы людей, хоть сколько-то к ней способных. Однако трудно отрицать: лишь парламент, образованный путем отвечающих демократическим критериям выборов, получает ту легитимность, которая затем — при условии предоставления ему надлежащих полномочий и адекватного распоряжения ими — сообщается всей публичной власти.

Оттого свободные выборы — неперемнное условие здорового парламентаризма. Во-первых, потому, что именно они, обеспечивая постоянное участие граждан в делах государства, лучше всего мотивируют их к этому. Во-вторых, потому, что парламент заслуживает уважения избирателей настолько, насколько его решения уважает исполнительная власть. Чего не достичь при решающем воздействии администрации на его формирование и состав. От представительного органа, чьи выборы проходят при ощутимом вмешательстве иной ветви власти, трудно ждать каких бы то ни было независимых по отношению к ней шагов.

Другим важным элементом является разделение властей. Само по себе его абсолютизировать не следует. Государственная машина не будет нормально работать без постоянного взаимодействия всех ветвей публичной власти. Проведение точной границы между их полномочиями невозможно. Суть принципа в ином: выделив в публичной сфере направления, за которые приоритетно ответственна та или иная власть, наделить вместе с тем каждую определенными возможностями в отношении других властей, в том числе путем частичного пересечения компетенций (сдержки и противовесы), с целью недопущения посягательств одной власти на другую, преобладания и, в конечном счете, поглощения.

Но даже с учетом сказанного принцип верховенства парламента (неотъемлемый от парламентаризма в его узком смысле) таит недвусмысленное противоречие принципу разделения властей. Он просто несовместим с юридическим и фактическим верховенством представительного учреждения. При-

вилегированное положение одной ветви нивелирует сдержки и противовесы, обеспечивающие баланс разделенных властей.

В сущности, парламентаризм в его узком смысле может иметь место лишь при условии, что в парламенте ни одна политическая партия не обладает абсолютным большинством мандатов, а потому не в состоянии образовать однопартийное правительство. Только тогда правительство на самом деле несет ответственность перед парламентом, формируется на парламентской основе, а полномочия главы государства носят ограниченный характер.

И не случайно среди государств, которым присущ парламентаризм, нет ни одного, где высший законодательный орган играл бы действительно руководящую роль. По крайней мере, так обстоит дело в настоящий момент. Даже в Великобритании правительство состоит из лидеров партии, контролирующей парламентское большинство, в результате чего парламент лишь в случае раскола внутри правящей партии может выразить вотум недоверия правительству. Правительство в такой ситуации является центром принятия многих важных государственных решений, не исключая руководство парламентом посредством партийно-дисциплинарных рычагов. Наиболее наглядно это проявляется при двухпартийной системе. Таков субрежим министриализма, преобладающий в большинстве «парламентских государств», обычно в этом своем качестве противопоставляемых президентским и дуалистическим республикам. Здесь, будь то республики (ФРГ, Австрия, Греция, Индия, Чехия) или монархии (Великобритания, Бельгия, Испания, Швеция, Япония), глава государства не обладает сколько-нибудь существенной властью. Реализацию своих полномочий, за вычетом сугубо церемониальных, он либо согласует с правительством либо правительство само инициирует их осуществление. Тем не менее роль главы государства в условиях парламентаризма не всегда сугубо номинальна. Зачастую он является резервным инструментом, чей скрытый потенциал в критической ситуации придает механизмам власти необходимую гибкость. При утрате правительством поддержки парламентского большинства эти возможности проявля-

ются, значительно расширяя круг вопросов, по которым глава государства действует по своему усмотрению.

Парламентаризм в широком понимании вполне может иметь место и при субрежиме президентализма. Там, где глава государства занимает преобладающее положение в государственном механизме, оказывает решающее влияние на деятельность исполнительной власти, создавая преимущественно по своему усмотрению правительство, а иногда еще и располагая рычагами влияния на парламент.

В демократическом государстве модель президентализма наиболее полно воплощена в президентских республиках. Классическая президентская республика — это отнюдь не доминирование президента, исполнительной власти над законодательной, а сбалансированное взаимодействие различных ветвей власти при наличии сильного президента, парламента, а также независимой судебной системы. Напротив, в формально президентских республиках многих развивающихся стран парламент, как правило, не является ограничителем полномочий президента, по сути несменяемого. В руках главы государства — лидера правящей, а зачастую и единственной легально действующей партии — здесь порой сосредотачивается необъятная власть, позволяющая ему, несмотря на конституционное закрепление принципа разделения властей, а также принципа ротации, единолично управлять государством. Подобный отход от начал парламентаризма, непомерное усиление исполнительной власти в ущерб другим ветвям ведет к появлению фактически отдельной формы правления (монархическая республика).

Кроме того, нельзя сбрасывать со счетов, что действенность и даже само появление сдержек и противовесов, обеспечивающих в условиях парламентаризма самостоятельность — в том числе через возможность взаимного воздействия — исполнительной и законодательной властей, во многом зависит не столько от присутствия соответствующих положений в конституционном тексте, сколько от свойств политических элит. Степень их поляризации и способность к консолидации, умение достичь равновесия между групповыми и общими ин-

тересами, уровень обратной связи с гражданским обществом способны серьезно деформировать конституционную модель, низвести парламентаризм до прикрывающей внутриэлитное противоборство популистской «ширмы».

Еще одним элементом выступает надлежащий объем компетенции, которым располагает парламент. Суверенная воля народа воплощается при парламентаризме в представительном органе, избранном в ходе демократических выборов и наделенном законодательной, финансово-бюджетной, контрольной прерогативами. В зависимости от конкретного объема этих функций (т. е. от меры ограничения возможностей парламента) определяется характеризующие данный государственный режим «привилегированность» либо «усеченность» парламентаризма.

Безошибочной приметой имитационного парламентаризма является как раз разрыв между политическим и юридическим статусом парламента, когда наличные возможности представительного органа намного скуднее, чем предусмотренные буквой закона.

Главной функцией парламента является законодательная функция, т. е. принятие нормативных актов высшей юридической силы, выражающих наиболее полно общий / публичный интерес. Презюмируется, что именно на его достижение нацелена воля народа (отождествляемого с электоральным корпусом, а точнее с избирателями, проголосовавшими на последних парламентских выборах). От того, насколько полно содержащиеся в законах правила отражают публичный интерес, напрямую зависит как легитимность этих норм, так и подлинность парламентаризма.

Немаловажен и контроль за деятельностью исполнительной власти, т. к. именно она чаще всего вдохновляет антидемократические, авторитарные тенденции, а также чаще всего оказывается замешанной в злоупотреблениях с бюджетными средствами.

Глубинная потребность в парламентском контроле мотивирована не только соображениями досконального соблюдения

принципа разделения властей (через сдержки и противовесы в механизме власти), но и тем, что таким путем народ-суверен получает возможность контролировать администрацию. Именно из представительной природы парламента вытекали его законодательные и бюджетные полномочия, т. к. первоосновой парламентской деятельности были не разделение властей, не законодательство, но контроль за монархом. С Великой хартии вольностей, Английской и Французской революций, представительный орган созывался для контроля за правительственной властью (осуществляемого, в том числе, путем согласия утвердить акты, выносимые этой властью на обсуждение, либо через отказ в таковом).

Оттого парламент не может не располагать достаточными средствами для контроля за деятельностью органов исполнительной власти, т. е. иметь возможность: проверки отчетности; участия в формировании исполнительных органов; бюджетного контроля; проведения расследований и слушаний. Сюда же относится «негативная власть» парламента в отношении разного рода инициатив исполнительной власти — возможность ограничивать, увеличивать ассигнования или отказывать правительству в них, проводить обсуждения с целью воздействия на исполнительную власть через общественное мнение или прессу, блокировать принятие правительственных законопроектов.

Наиболее распространенным способом парламентского контроля является получение информации о деятельности исполнительной власти:

- а) обсуждение основных направлений правительственной политики;
- б) устные и письменные вопросы парламентариев;
- в) интерpellации;
- г) создание и деятельность контрольных и следственных комиссий, а также других специальных органов парламента и особых должностных лиц (омбудсменов), назначаемых парламентом или его палатами.

Другим направлением парламентского контроля является участие парламента в привлечении к ответственности представителей администрации (политической либо юридической):

а) вотум недоверия правительству;

б) импичмент.

Наконец, третьим направлением парламентского контроля в широком смысле является участие парламента в избрании глав парламентских республик (ФРГ, Италия).

Реализация парламентом принадлежащих ему контрольных полномочий в отношении правительства может быть отнесена к проявлениям политической ответственности правительства перед парламентом. Так, по мнению крупного русского государствоведа А. А. Жилина, «право палат при посредстве применения различных своих контрольных полномочий требовать от министров отчетов относительно их деятельности и в обязанности министров давать таковые отчеты, освещать, объяснять и оправдывать свои действия перед палатами» является подвидом парламентской ответственности высшей администрации.

Парламентский контроль оберегает не столько собственно полномочия парламента, сколько интересы государства и общества. Хотя чаще всего его объектом выступает исполнительная власть, он может распространяться на местное самоуправление, а также на деятельность крупнейших корпораций, находящихся в государственной собственности.

IV

История парламентаризма не была безоблачна. И в качестве доктрины, и в качестве института он пережил не один кризис. Не является идеальным и его современное состояние, даже в странах, справедливо считающихся колыбелями парламентаризма.

Нежелательные тенденции в текущем развитии парламентаризма, разрушающие краеугольные камни, положенные в его фундамент, были заметны наблюдателям едва ли не с самого

момента возникновения парламентаризма. Заметны они и сейчас, причем как в новых, так и в старых демократиях. Усиление парламентских фракций в ущерб самостоятельной позиции отдельных депутатов. Сокращение контрольных функций парламента и фиктивность части этих функций оставшихся в его руках. Затруднения, испытываемые парламентом меньшинством в его попытках участия в контроле за правительством. Абсолютное преобладание правительственных законопроектов, решающее влияние исполнительной власти на процесс законотворчества.

Искажает суть парламентаризма воздействие на законодательный орган различных групп давления, добивающихся проведения выгодных законопроектов, бюджетных ассигнований и т. д.

Глобализация и связанные с ней процессы оборачиваются еще одной причиной ослабления авторитета национальных парламентов: роль наднациональных институтов; склонность исполнительной власти к компромиссам на переговорах с сильными внешними игроками, пусть даже за счет национальных интересов; технологии электронного правительства; передача некоторых функций публичного управления негосударственным организациям.

Под совокупным воздействием всех названных факторов миссия определения основных направлений развития общества, ранее лежавшая на парламентах, ныне все более ими утрачивается.

Откликом на эти вызовы стала зреющая в европейских странах идея парламентской реформы. Она призвана упрочить гарантии парламентской оппозиции и независимых депутатов на осуществление контрольных полномочий и на доступ к соответствующей информации (например, их обязательное участие в комиссиях по расследованию злоупотреблений, допущенных высокопоставленными чиновниками); усилить информационную открытость парламентов (в том числе создания парламентских телеканалов, для полного освещения деятельности парламента, обеспечения гласности не только пленарных заседаний, но и работы парламентских комитетов); закрепить права групп граждан на законодательную инициативу

(обязанность парламента по требованию определенного числа граждан рассматривать предложенные ими законопроекты и заслушивать представителей таких инициативных групп); наладить парламентский контроль за институтами наднациональной интеграции, в том числе при помощи переноса на этот уровень практик парламентской демократии (укрепление межпарламентских связей, проведение совместных заседаний, обмен парламентскими делегациями и т. д.).

Нельзя не отметить вклад парламентов межгосударственных объединений в совершенствование правовых механизмов интеграции (усиление транспарентности принятия решений, адаптация объединений к потребностям не только политических и экономических элит государств-членов, но и широких кругов населения). То же, хотя и в меньшей степени, можно сказать о деятельности межпарламентских международных организаций.

В целом защита ценностей парламентаризма в глобализующемся мире требует наращивания парламентской составляющей как в межгосударственной интеграции, так и в международных отношениях вообще.

Что касается стран Содружества, то в переходных условиях — а в большинстве из этих стран начатые четверть века назад преобразования пока не завершились установлением устойчивого и ведущего к процветанию социально-экономического и политического порядка — роль парламента возрастает многократно. Ведь именно при парламентаризме он оказывается главной площадкой конфликта и одновременно местом заключения договоренностей между основными политическими силами. Где рационализируются, а значит, и согласовываются политические цели. Да, возможности этой системы правления относительно быстрого решения масштабных трансформационных задач ограничены. Тем не менее недостаток этот искупается стремлением к социальному компромиссу по узловым пунктам переустройства, а также сравнительной прочностью достигаемого таким образом результата.

Гипотетически предоставление представительному органу больших полномочий (в особенности при отсутствии культуры парламентаризма) чревато определенными дестабилизационными угрозами. Но урезание стержневых полномочий парламента в обстоятельствах кризиса грозит политической энтропией, снижением устойчивости публичной власти в целом. Ну и, само собой, не благоприятствует накоплению того опыта, на почве которого упомянутая культура только и может быть возвращена.

Дефекты партийной и избирательной систем, перекося при распределении властных полномочий в пользу исполнительной власти — главные причины, по которым наличие парламентских органов само по себе не свидетельствуют о триумфе парламентаризма на постсоветском пространстве.

На сегодня неустойчивость несущих конструкций парламентаризма — политических партий, вынужденных действовать в слабо структурированной социальной среде, усугубляется частым изменением нормативных рамок, административно создаваемыми режимами наибольшего благоприятствования для одной из партий.

Помимо того, что изменчивость законодательства (и посвященного деятельности политических партий, и избирательного) уже сама по себе затрудняет институционализацию парламентаризма, нацеленное на искусственное сдерживание оппозиционного потенциала парламента регулирование понижает его репрезентативность, ухудшает уровень и характер осуществляемого им представительства. «Управляемый парламент» не выполняет контрольные функции, законотворческий процесс перемещается целиком в русло правительственных инициатив. Все это серьезно понижает в глазах общества, переставшего рассматривать парламент в качестве рупора общенациональных интересов, значимость парламентаризма как такового.

Как уже приходилось говорить, реальная подотчетность правительства парламенту — вне которой нет и не может быть парламентаризма — возможна только при должной постановке

парламентского контроля. При этом активизация парламентского контроля — не самоцель, но средство повышения его эффективности. К сожалению, многие контрольные полномочия российского парламента в части вопросов разработки, принятия и исполнения федерального бюджета в последнее десятилетие были поглощены исполнительной властью.

Меж тем не отвечающий критериям представительного органа парламент органически не способен к главному своему назначению — соединить суверенитет народа с государственной властью. Обращаясь в орган, по самому существу своему не являющийся институтом представительной демократии, он дискредитирует парламентаризм.

Итак, парламентаризм — наиболее совершенная из знакомых человечеству форм представительной демократии. Он находит свое выражение в систематическом и действенном участии избранных народа в разработке и принятии законов, а также в контроле за правительственными ведомствами.

Помимо формируемого на основе свободного волеизъявления народа парламента, сущностной чертой парламентаризма является избирательная система, обеспечивающая представительный характер и регулярную сменяемость парламента. Поступательное развитие парламентаризма предполагает также разделение властей, обогащенное сдержками и противовесами; верховенство права; идеологическое и политическое многообразие.

Сегодня ни наличие парламента, ни даже его верховенство не являются неопровержимыми свидетельствами присутствия парламентаризма в данной государственности. Ведь это не только структурная модель политической организации или сумма правовых механизмов, но еще и те ценности, из которых вытекают все воплощаемые парламентаризмом институциональные и процедурные условия диалога между публичной властью и гражданским обществом. Ценности, зримо проявляющиеся в том, что принято называть парламентской демократией.

Пренебрежение этими базисными основаниями губительно не только для судеб парламентаризма. Оно делегитимирует само провозглашающее себя демократическим государство, подрывая доверие и к Власти, и к Закону. И об этом надо помнить.

Список источников и литературы:

1. Авакьян С. А. Парламентаризм в России: идеи и решения // Вестник Моск. ун-та. Сер. «Право». 2006. № 2. С. 7.
2. Автономов А. В. Российский парламентаризм. М., 2000.
3. Бойко Ю. Ю., Булаков О. Н., Коврякова Е. В., Любимов А. П. и др. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика. М.: Эксмо, 2005.
4. Ворошилов Н. Критический обзор учения о разделении властей. Ярославль: Тип. Губ. зем. управы, 1871.
5. Гессен В. М. Основы конституционного права. Петроград: Юрид. кн. скл. «Право», 1918.
6. Дайси А. Основы государственного права Англии: Введение в изучение английской конституции. М.: Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1907.
7. Еллинек Г. Конституции, их изменения и преобразования. СПб.: Изд. юрид. кн. скл. «Право», 1907.
8. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты. М.: Юрист, 2002.
9. Кареев Н. И. Происхождение современного народно-правового государства: исторический очерк конституционных учреждений и учений до середины XIX века. М., 2014.
10. Керимов А. Д. Понимание парламентаризма и перспективы его развития в России // Гражданин и право. 2002. № 7/8.
11. Ковалевский М. М. От прямого народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Рост государства и его отражение в истории политических учений. М.: Тип. Т-ва И. Д. Сытина, 1906.
12. Ковалевский М. М. Что такое парламент? СПб., 1906.
13. Ковлер А. И. Очерки по истории парламентаризма // Парламенты мира: сб. М.: Интерпракс, 1991.

14. Котляревский С. А. Власть и право: проблема правового государства. М., 1915.
15. Крылов Б. С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М.: Изд-во ИМО, 1963.
16. Лазаревский Н. И. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений // Конституционное государство: Сб. ст. 2-е изд. СПб., 1905.
17. Медушевский А. Н. Диалог со временем: российские конституционалисты конца XIX — начала XX века. М.: Новый хронограф, 2010.
18. Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. СПб., 1863.
19. Могунова М. А. Парламентаризм: понятие, сущность, принципы // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. 2008. Т. 3.
20. Онишко Н. В. Парламентаризм как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. М.: Норма, 2003, № 4.
21. Политические институты, избирательное право и процесс в трудах российских мыслителей XIX—XX вв.: хрестоматия // авт. проекта: Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, сост.: Ю. А. Веденеев, И. В. Зайцев, Л. В. Поляков; отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2003.
22. Соколов К. Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя. СПб.: Тип. «Печ. труд», 1912.
23. Устинов В. М. Учение о народном представительстве: Идея народного представительства в Англии и Франции до начала XIX в. Т. 1. М.: Тип. «Печ. дело», 1912.
24. Фадеев В. И. Идея закона и народное представительство: историко-теоретические аспекты // Lex Russica. Научные труды МГЮА. М.: Изд-во МГЮА, 2007, № 6.
25. Чичерин Б. О народном представительстве. М.: Т-во И. Д. Сытина, 1899.
26. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юрист, 2001.
27. Шмитт Карл. Демократия и парламентаризм // Шмитт Карл. Политическая теология = Politische Theologie. М.: Канон-пресс-Ц: Кучково поле, 2000.

ГЛАВА 2. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В ИСТОРИИ: ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ

Ю. Г. АКИМОВ,
профессор Санкт-Петербургского
государственного университета,
доктор исторических наук

Европа является местом зарождения и становления современного парламентаризма. Европейские парламентские институты и практики получили широкое распространение во всем мире. В связи с этим изучение исторического опыта европейских стран, как позитивного, так и негативного, представляется абсолютно необходимым для понимания сущности парламентаризма и специфики его различных форм.

* * *

Рассмотрение европейского парламентаризма традиционно начинают с Великобритании, парламент которой часто называют прародителем или «матерью» всех парламентов. Действительно, парламентские институты на Британских островах имеют многовековую историю. Так, датой возникновения английского парламента¹ считается 1265 г., когда фактический правитель страны (лорд-протектор) Симон де Монфор, граф Лестер, собрал на совместное заседание членов Большого королевского совета (совещательного органа при монархе, состоявшего из наиболее знатных светских и духовных лиц) и представителей графств и городов (по два рыцаря от каждого графства и по два представителя от каждого города). Данное событие было непосредственно связано с развернувшейся в то время в Англии борьбой короля Генриха III и феодальной знати, лидером которой был Монфор. В ходе борьбы обе сторо-

¹ Английское слово «парламент» имеет французское происхождение (от глагола parler — говорить). Это связано с тем, что после Нормандского завоевания Англии (1066 г.) в придворных кругах и среди феодальной элиты господствовал французский язык. Слово «парламент» употреблялось и до 1265 г., однако первоначально оно означало собрания феодалов (например, известен «бешеный парламент» — съезд баронов в Оксфорде в 1258 г.).

ны стремились заручиться поддержкой наиболее влиятельных социальных групп. Однако это, на первый взгляд, разовое событие имело далеко идущие последствия. Английские короли очень быстро увидели в парламенте инструмент укрепления своей власти; они также стали обращаться к нему для решения финансовых проблем. В 1295 г. король Эдуард I созвал так называемый образцовый парламент (Model Parliament) по схеме Монфора: аристократы, епископы, а также представители графств и городов, за которыми со временем закрепилось название «общины» (the Commons). В 1297 г. король подтвердил чрезвычайно важное право парламента вотиловать налоги.

В середине XIV в. произошло разделение парламента на две палаты: палату лордов и палату общин. В первой заседали светские аристократы и князья церкви, а во второй — рыцари и горожане. Параллельно в XIV–XV вв. парламент постепенно стал приобретать право издавать билли, которые впоследствии обретали силу закона (ранее он мог только подавать прошения, на основании которых корона издавала свои статуты). При этом средневековый английский парламент был институтом сословного представительства феодальной эпохи и очень мало походил на высший законодательный орган современного типа.

Аналогичные институты существовали в то время и в других европейских странах. Так, в 1302 г. во Франции король Филипп IV созвал *Генеральные штаты* (Etats Généraux), т. е. собрание представителей трех сословий страны: первого — духовенства, второго — дворянства и третьего сословия, включавшего все остальное население, от имени которого выступала верхушка горожан. Непосредственным поводом для этого послужило желание короля заручиться максимальной поддержкой в конфликте, который у него произошел с римским папой Бонифацием VIII. В дальнейшем французские короли стали созывать Генеральные штаты более или менее регулярно. Чаще всего перед ними ставились финансовые вопросы. В то же время, несмотря на отдельные попытки укрепить свое положение, Генеральные штаты находились в зависимости от королевской власти. Следует также учитывать, что в средневековой Франции были чрезвычайно сильны межсословные противоречия,

что крайне затрудняло выработку их представителями единой позиции.

Еще раньше, чем в Англии и Франции, сословно-представительные учреждения появились в странах Пиренейского полуострова, где они получили название *кортесы* (cortes). В 1188 г. в Леоне в Королевской курии (Curia Regia) помимо светских и духовных феодалов стали заседать также представители городов. В XIII в. оформились кортесы в Арагоне, Кастилии, Португалии и Наварре (в Кастилии в них даже одно время было представлено свободное крестьянство). В силу ряда обстоятельств (прежде всего, в условиях постоянной войны с арабами — Реконкисты) кортесы обладали достаточно большими правами и не только вотиновали налоги, но рассматривали широкий круг вопросов, связанных с законодательством и престолонаследием.

В Священной Римской империи германской нации (включавшей в себя помимо германских и австрийских земель Чехию, часть Италии и т. д.) также возник орган сословного представительства — *имперский сейм* (рейхстаг). Однако он долгое время не был формальным институтом; его состав варьировался, а сам он собирался от случая к случаю. Лишь после имперской реформы 1495 г. рейхстаг превратился в высший представительный орган «имперских сословий» (духовных и светских курфюрстов, князей и свободных имперских городов).

Своеобразные представительные органы существовали в Средневековье в некоторых странах Северной Европы. Они восходили к народным собраниям дофеодальной эпохи (тингам), в которых участвовали все взрослые мужчины. Так, в Исландии в 930 г. был впервые созван *альтинг*, ставший высшим законодательным и судебным органом страны, которая являлась в то время своеобразной федерацией кланов (годорд). В работе альтинга, собиравшегося ежегодно в июне на две недели, теоретически могли участвовать все взрослые мужчины, хотя главную роль там играли вожди кланов (годи). После присоединения Исландии к Норвегии в 1262 г. альтинг потерял большую часть своих функций, хотя номинально продолжал собираться до 1799 г. На местном уровне народные зако-

нодательные собрания (лагтинги) существовали также в средневековой Норвегии, где феодализм был менее развит по сравнению с другими европейскими странами.

В странах Восточной Европы в период Средневековья также имелись свои органы сословного представительства. В определенной степени они были наследниками древних вечевых традиций славянских народов. В то же время, в отличие от западноевропейских государств, в этих органах были представлены только различные группы феодалов. Это относится к *Польскому сейму*, по поводу даты возникновения которого до сих пор нет единого мнения (большинство историков указывает на конец XV в., хотя иногда называется 1180 г.). То же самое можно сказать о средневековом *Чешском сейме* (своего рода съезде представителей дворянства).

* * *

С конца XV в. в ведущих европейских странах постепенно происходит переход к абсолютизму. По мере укрепления королевской власти и развития государственной бюрократии органы сословного представительства стали утрачивать свое значение и либо вовсе прекратили существование, либо остались номинальными институтами. Так, резко уменьшилась роль кортесов во всех областях Испании; они стали собираться все реже (например, при Карлосе II кортесы Кастилии не собирались ни разу), а их деятельность была сведена к утверждению субсидий короне. Во Франции Генеральные штаты не созывались с 1484 по 1560 г. После этого представители сословий несколько раз собирались в кризисный период религиозных войн второй половины XVI в., однако вскоре после их окончания королевская власть снова перестала обращаться к Генеральным штатам (пауза затянулась более чем на полтора столетия, вплоть до Великой французской революции). Рейхстаг Священной Римской империи германской нации продолжал заседать до ее упразднения в 1806 г., однако в условиях политической раздробленности Германии, окончательно закрепленной в 1648 г., его реальная власть была минимальна, а сам он оставался сословным органом, где была представлена феодальная элита.

Единственным исключением стал английский парламент. В Англии в отличие от других европейских стран классического феодализма произошло сближение низшего слоя феодалов (рыцарей и джентри) с формирующейся буржуазией. На них опирались короли из династии Тюдоров (1485–1603), при которых в Англии начал складываться абсолютизм. В результате парламент не потерял своего значения, а, наоборот, был необходим королевской власти для решения важнейших задач внутренней и внешней политики. Например, парламент активно поддержал проведение реформации и секуляризации церковных земель королем Генрихом VIII и борьбу с Испанией при Елизавете I.

К началу XVII в. в Англии сложилось представление о том, что парламент совместно с королем является высшим органом государственной власти в стране, а его депутаты пользуются неотъемлемыми правами и привилегиями «с незапамятных времен». В частности, такие идеи были сформулированы в «Апологии палаты общин», составленной в 1604 г. Попытки первых двух королей из новой династии Стюартов (Якова I и Карла I) установить в Англии абсолютистские порядки и избавиться от парламента натолкнулись на стойкое сопротивление последнего, поддержанное широкими слоями населения. В первые десятилетия XVII в. короли несколько раз распускали парламент, однако так и не смогли переломить ситуацию в свою пользу. Одиннадцатилетнее беспарламентское правление Карла I привело страну к глубокому кризису; в итоге король был вынужден созвать парламент, что стало исходной точкой первой английской революции, по форме представлявшей собой войну короля с парламентом, который в итоге одержал в ней победу. В 1649–1653 гг. в Англии существовала республиканская форма правления (индепендентская республика). Затем в условиях социальной и политической нестабильности власть перешла в руки Оливера Кромвеля, установившего режим протектората, являвшийся фактически военной диктатурой. После смерти Кромвеля на непродолжительное время была восстановлена республика, но уже в 1660 г. произошла реставрация Стюартов и Англия снова стала монархией. В период реставрации (при Карле II и Якове II, продолжилось противо-

стояние короля и парламента, в составе которого впервые появились представители двух зародившихся в это время политических группировок (будущих партий) — тори и вигов. Парламент настаивал на том, что король может управлять страной только «совместно и согласно» с ним. В 1679 г. парламент добился принятия чрезвычайно важного закона — Habeas Corpus Act, гарантирующего неприкосновенность личности.

В 1688 г. все ведущие политические силы Англии выступили против Якова II, проводившего крайне непопулярную политику. В стране произошел практически бескровный переворот, вошедший в историю под названием «Славная революция». Власть перешла к супругам Вильгельму III и Марии II (дочери Якова II от первого брака). Именно при них в октябре 1689 г. был принят Билль о правах, содержащий четкие конституционные гарантии власти парламента. С этого момента в Англии окончательно утвердилась конституционная монархия. Власть короля в законодательной, финансовой, военной и судебной сферах была ограничена регулярно созываемым парламентом.

В течение XVIII в. происходило дальнейшее усиление роли парламента в системе органов государственной власти Англии (с 1707 г. — Великобритании). Постепенно были выработаны основные принципы парламентской системы управления: формирование правительства (кабинета) партией, получившей большинство в парламенте, ответственность министров перед парламентом, регулярное проведение выборов и т. д. Конечно, следует помнить, что в то время парламент представлял лишь незначительную часть населения страны, верхушку правящего класса, право голоса имело около 5% населения, для кандидатов в депутаты был установлен высокий имущественный ценз, выборная система была крайне несовершенной. Тем не менее английская политическая система была наиболее прогрессивной для своего времени и служила примером для подражания.

В эпоху Просвещения в Европе шло теоретическое осмысление принципов парламентаризма. Так, в Англии Джон Локк в «Двух трактатах о правлении» подчеркивал: «...народ нашел, что его собственность не находится в безопасности <...> и что он не мог пользоваться ни безопасностью, ни покоем, ни счи-

тать, что живет в гражданском обществе, до тех пор, пока законодательная власть не была отдана в руки коллективного органа, который можно назвать сенатом, парламентом или как угодно». Позитивную оценку английской парламентской системы дал великий французский мыслитель Вольтер в «Философских письмах об Англии». Его соотечественник и современник Шарль-Луи Монтескье в наиболее полном виде сформулировал теорию разделения властей; законодательную власть, по его мнению, должен был осуществлять народ через своих представителей. В то же время другой выдающийся французский мыслитель — Жан-Жак Руссо, по сути, отрицал представительную форму власти, утверждая, что народ «может быть представляем только самим собою».

* * *

В конце XVIII в. начался новый этап в истории европейского и мирового парламентаризма, связанный с Войной за независимость США и в особенности с Великой французской революцией.

Борьба британских колоний в Северной Америке против метрополии привела к образованию нового государства — Соединенных Штатов Америки — с республиканской формой правления. В 1787 г. была разработана ныне действующая Конституция США, где на практике были реализованы идеи Монтескье о разделении властей. Органом законодательной власти на федеральном уровне стал двухпалатный Конгресс. Его нижняя палата — Палата представителей — избирается на два года (количество мест, которыми в ней располагает тот или иной штат зависит от численности его населения). В верхней палате — Сенате — все штаты имеют равное представительство (по два сенатора от каждого штата; срок полномочий — шесть лет). До 1913 г. сенаторов избирали законодательные собрания штатов, затем они стали избираться напрямую. Данный принцип организации законодательной власти в дальнейшем нашел широкое применение во многих федеративных государствах, где нижняя палата парламента представляет все население, а верхняя — субъекты федерации. В целом американская парламентская система стала существенным шагом вперед

по сравнению с английской; в последующем она оказала большое влияние на развитие парламентаризма в других странах и регионах (особенно в Латинской Америке).

Огромное значение для всей мировой истории имели революционные потрясения во Франции конца XVIII в. — ведущей европейской державе той эпохи. За короткий отрезок времени в стране произошла грандиозная ломка феодального строя (старого порядка); параллельно шли мучительные поиски и выработка новых форм организации власти и общества.

В центре революционного процесса все время находились представительные органы. Непосредственным толчком к революции послужило решение правительства Людовика XVI созвать Генеральные штаты (т. е. представителей сословий) для консультаций по вопросу о выходе из финансового кризиса. Уже выборы депутатов проходили в условиях колоссального всплеска политической активности населения, требовавшего широких социально-экономических и политических преобразований. В открывшихся 5 мая 1789 г. Генеральных штатах численно преобладали оппозиционно настроенные депутаты третьего сословия (578 человек), к которым примыкала часть депутатов от дворянства (90 из 270). По традиции сословия заседали по отдельности, и каждое имело один голос при рассмотрении поставленных перед ними вопросов. Однако 17 июня депутаты отвергли сословный принцип и провозгласили себя *Национальным собранием*, т. е. бессословным органом, претендующим на верховную власть в качестве представителя всей французской нации. Натолкнувшись на пассивное сопротивление короля, 20 июня они торжественно поклялись не расходиться до тех пор, пока не будет выработана конституция. 9 июля депутаты провозгласили себя *Учредительным (конституционным) национальным собранием*.

26 августа 1789 г. Учредительное собрание приняло Декларацию прав человека и гражданина — преамбулу к будущей конституции. В этом документе были четко сформулированы основные права и свободы личности, а также провозглашен принцип народного суверенитета. Декларация надолго стала образцом для подражания во многих странах мира. Во Фран-

ции она до настоящего времени является неотъемлемой частью конституционного законодательства².

В 1789–1791 гг. Учредительное собрание провело серию реформ в духе Декларации и подготовило текст конституции, предусматривавшей переход к конституционной (дуалистической) монархии. Исполнительная власть оставалась в руках короля, а законодательная переходила к *Законодательному корпусу* — однопалатному парламенту, который избирался на два года непрямым голосованием «активных» (т. е. отвечавших определенным цензовым условиям) граждан. 3 сентября 1791 г. конституция была окончательно одобрена Учредительным собранием, а 14 сентября ей присягнул король. 1 октября открылось первое заседание нового Законодательного корпуса.

Однако, вопреки надеждам сторонников конституционной монархии, революция на этом не закончилась. Весной 1792 г. Франция начала войну против первой антифранцузской коалиции, что спровоцировало мощный всплеск революционно-патриотических настроений. 10 августа 1792 г. в Париже произошло восстание, в результате которого фактически была свергнута монархия. Тогда же было принято решение созвать *Национальный конвент* для выработки новой конституции. Новый представительный орган был впервые избран на основе всеобщего избирательного права, распространявшегося на всех мужчин старше 21 года, не находящихся в услужении, хотя выборы и остались непрямыми. Конвент начал работу 21 сентября 1792 г. и уже на следующий день упразднил монархию и провозгласил Францию республикой. На протяжении нескольких лет Конвент не только являлся высшим органом законодательной власти в стране, но также осуществлял практически всю полноту исполнительной власти (через свои комитеты, прежде всего — Комитет общественного спасения).

² Преамбула ныне действующей конституции (1958 г.) начинается со слов: «Французский народ торжественно провозглашает свою приверженность правам человека и принципам национального суверенитета, как они были определены декларацией 1789 года...».

Конвент был ареной острейшей политической борьбы, напрямую, связанной с событиями, происходившими по всей Франции и в первую очередь в Париже, население которого сыграло решающую роль во многие моменты революции. Так, в результате восстания парижан 31 мая — 2 июня 1793 г. из Конвента были исключены ранее доминировавшие там жирондисты, и власть перешла к якобинцам, правление которых принято считать высшей точкой революции.

24 июня 1793 г. якобинский Конвент принял новую, республиканскую конституцию Франции. Она провозглашала широкие демократические свободы. Впервые вводилось всеобщее избирательное право для мужчин старше 21 года. По конституции центральное место в системе органов власти отводилось парламенту — однопалатному Законодательному корпусу, депутаты которого должны были избираться на прямых выборах сроком на один год. Законодательный корпус также получил полномочия на избрание членов правительства (Исполнительного совета) в составе 24 человек из числа кандидатов, выдвинутых собраниями выборщиков каждого департамента. Эта конституция была передана на утверждение народа и одобрена подавляющим большинством голосов. Однако в условиях продолжающейся войны и крайне напряженной обстановки внутри страны Конвент отложил введение ее в действие «до заключения мира» и остался главным руководящим органом.

После переворота 9 термидора II года республики³ (27 июля 1794 г.), в результате которого были отстранены от власти якобинцы, «термидорианским» Конвентом было решено подготовить новую, третью по счету конституцию Франции. Она была принята 5 фрюктидора III года республики (22 августа 1795 г.). В стране сохранялась республиканская форма правления, но права граждан, в том числе избирательные, существенно ограничивались. Был восстановлен имущественный ценз (т. е. отменено всеобщее избирательное право), снова введена двухступенчатая система выборов (с еще более высоким цензом для выборщиков). Высший законодательный

³ Во Франции с 1792 г. был введено новое летоисчисление, а в 1793 г. принят республиканский календарь.

орган (Законодательный корпус) стал двухпалатным, он состоял из *Совета пятисот* и *Совета старейшин*. Законодательная инициатива принадлежала Совету пятисот, но принятые им законопроекты вступали в силу только после утверждения Советом старейшин. Последний также назначал членов Директории — высшего органа исполнительной власти — из числа кандидатов, выдвинутых Советом пятисот. Такая система должна была позволить избежать эксцессов, возникавших в предшествующие годы в связи с сосредоточением всей власти в руках «Его Величества Конвента».

Конституция III года вступила в силу, однако основанный на ней режим (обычно его называют режимом Директории) продержался недолго. Политической стабильности достичь не удалось; конституция периодически нарушалась. 18–19 брюмера VIII года (9 ноября 1799 г.) в Париже был осуществлен военный переворот, в результате которого власть перешла к трем консулам Французской республики. Одним из этих консулов стал популярный генерал Наполеон Бонапарт, сыгравший главную роль в перевороте. Задним числом Советом старейшин и частью депутатов Совета пятисот были приняты декреты, юридически оформившие эти изменения. С этого момента во Франции был установлен режим личной власти Наполеона Бонапарта, именовавшегося сначала первым консулом, а затем, в 1804 г., провозгласившего себя императором. В то же время он сохранил основные завоевания революционной поры.

22 фримера VIII года республики (13 декабря 1799 г.) специальными законодательными комиссиями была утверждена очередная конституция страны, позднее получившая также всенародное одобрение. Она резко расширила полномочия исполнительной власти (прежде всего, первого консула) и фактически подчинила ей законодательную власть, разделенную между четырьмя учреждениями: *Государственным советом*, *Трибуналом*, *Законодательным корпусом* и *Сенатом*, которые не были выборными (хотя формально во Франции было восстановлено всеобщее избирательное право). Эти учреждения были сохранены и после 1804 г., хотя в эпоху империи их значение продолжало уменьшаться.

Войны, которые Франция вела в период революции, а затем консульства и империи, не просто перекроили карту Европы, а привели к серьезным политическим изменениям во многих государствах. Где-то это было следствием французской оккупации, где-то, наоборот, инициатива исходила от местных властей, стремившихся не допустить революции в своих владениях и/или мобилизовать население на борьбу с французами. Первый вариант имел место в основном в соседних с Францией странах, прежде всего на Апеннинском полуострове, где после первого похода Бонапарта в 1796–1799 гг. были созданы так называемые дочерние (правильнее — сестринские) республики, принявшие конституции по образцу французской конституции III года. Впервые в истории Италии в них были созданы выборные представительные учреждения. Например, согласно конституции Цизальпинской республики 1797 г. законодательная власть в ней принадлежала избираемым непрямым голосованием *Большому совету* и *Совету старейшин*. Второй вариант имел место в Испании, где в условиях упорной борьбы против французского вторжения в 1812 г. была принята так называемая Кадисская конституция, предусматривавшая переход к дуалистической конституционной монархии (исполнительная власть принадлежала королю, а законодательная — парламенту, который сохранил средневековое название «кортесы», причем король не имел права их распускать или изменять время их созыва). Эта конституция опередила свое время и была вскоре отменена королем Фердинандом VII, восстановившим абсолютистские порядки.

* * *

В истории европейского парламентаризма период от окончания Наполеоновских войн (1815 г.) до начала Первой мировой войны (1914 г.) занимает особое место. Если в начале периода парламенты существовали лишь в нескольких европейских государствах, то к его концу они стали важным звеном в системе органов государственного управления и активным участником политического процесса повсеместно.

Фактически единственной страной, где развитие парламентаризма шло эволюционным путем, была Великобритания.

В XIX в. там было проведено несколько парламентских реформ. В ходе первой реформы (1832 г.) была ликвидирована средневековая система распределения мест в парламенте (упразднены так называемые гнилые и карманные местечки) и несколько понижен избирательный ценз (хотя он все равно оставался очень высоким — в выборах участвовали только имущие слои). В результате в палате общин существенно усилились позиции торгово-предпринимательских кругов; палата лордов, однако, осталась оплотом старой земельной аристократии. В 1867 г. была проведена вторая реформа, которая более существенно понизила избирательный ценз, вследствие чего количество избирателей увеличилось в три раза. После этого в парламенте появились первые рабочие депутаты — представители профсоюзов. Третьей парламентской реформой обычно называют законы, принятые в 1884–1885 гг. Был упорядочен и в очередной раз понижен имущественный ценз и введен новый принцип деления страны на избирательные округа (таким образом, чтобы один депутат избирался от 50–55 тыс. жителей). Число лиц, имеющих право голоса, существенно возросло (до 4,5 млн человек), однако пока это было отнюдь не всеобщее избирательное право.

Следует отметить еще несколько важных изменений, произошедших в британской избирательной и, шире, парламентской системе в это время. Прежде всего, это постепенное снятие религиозных ограничений: в 1829 г. право избирать и быть избранными получили католики, в 1858 г. в палату общин впервые были допущены иудеи, а в 1888–1891 гг. была отменена присяга для неверующих. Кроме того, в 1872 г. было введено тайное голосование, а в 1889 г. принят закон о контроле над расходованием средств на избирательные кампании.

В XIX в. на базе аморфных политических объединений тори и вигов формируются политические партии современного типа: консервативная и либеральная, попеременно находящиеся у власти. Именно их представителями были выработаны основные принципы работы парламентских фракций: парламентская дисциплина, руководящая роль лидера фракции и т. п. Также вырабатывалась культура парламентских прений, происходила их регламентация.

Важные изменения в парламентской системе произошли накануне Первой мировой войны. В 1909–1910 гг. между правительством либералов и палатой лордов разгорелся конфликт по поводу «революционного бюджета», предложенного министром финансов Дэвидом Ллойд Джорджем. Бюджет предусматривал колоссальное увеличение военных расходов и некоторое увеличение трат на социальные нужды. И то и другое предполагалось осуществить за счет введения налогов на крупную земельную собственность, среди владельцев которой было немало аристократов — членов палаты лордов, выступивших против бюджета. Тогда правительство развернуло кампанию за ограничение власти верхней палаты. Ллойд Джордж произнес немало ярких речей, где противопоставлял «джентльменов, которые не зарабатывают своего богатства» (т. е. лордов) всей остальной нации, которая постоянно трудится (включая сюда и рабочих, и бизнесменов). В итоге бюджет был отвергнут палатой лордов, после чего в 1911 г. был принят новый Акт о парламенте, который существенно урезал ее полномочия, особенно в бюджетной сфере. Теперь финансовые билли, принятые палатой общин и не одобренные палатой лордов в течение одного месяца, должны были напрямую направляться на утверждение монарху. Билли, не связанные с финансовыми вопросами, за определенный отрезок времени трижды принятые палатой общин и трижды отвергнутые палатой лордов, также передавались на подпись королю. В результате сдерживающая функция палаты лордов существенно ослабла, ее роль в партийно-политической борьбе сократилась.

* * *

Развитие парламентаризма во Франции было тесно связано с революционными потрясениями, которые продолжали происходить в этой стране в XIX в. После окончания Наполеоновских войн, ставших заключительной фазой Великой французской революции, в стране была восстановлена монархия. Однако реставрация монархии Бурбонов все же не означала полного возвращения к дореволюционным порядкам. В частности, 4 июня 1814 г. король Людовик XVIII даровал своим подданным Конституционную хартию, которая вводила во Франции некоторые элементы конституционно-монархического устрой-

ства. Так, законодательная власть была разделена между королем и двумя палатами: *Палатой пэров* и *Палатой депутатов* (т. е., по сути, двухпалатным парламентом, хотя само это слово в хартии не употреблялось). Палата пэров (верхняя) назначалась королем (пэрство могло быть пожизненным или наследственным); палата депутатов избиралась населением. Правом голоса наделялись мужчины старше 30 лет, платившие не менее 300 франков прямых налогов; депутатами могли быть только лица старше 40 лет, платившие не менее 1000 франков прямых налогов. Эти цензы делали участие в политической жизни возможным для очень ограниченного числа наиболее состоятельных граждан, преимущественно земельных собственников — дворян. В то же время именно в эпоху Реставрации во Франции начали складываться традиции парламентаризма в его современном понимании. Палата депутатов (где доминировала умеренно либеральная оппозиция режиму) стремилась к сохранению и упрочению своего положения в системе органов государственной власти.

В июле 1830 г. во Франции произошла вторая по счету революция. Непосредственным поводом для нее послужила попытка короля Карла X нарушить основные положения Конституционной хартии, и в частности распустить законно избранную Палату депутатов. В результате ему пришлось отречься от престола, который по предложению Палаты депутатов перешел к герцогу Луи-Филиппу Орлеанскому, представителю младшей ветви династии Бурбонов. Палатой был пересмотрен ряд положений Конституционной хартии, которой 9 августа 1830 г. присягнул новый король.

Следствием Июльской революции во Франции стало установление полноценного конституционно-монархического режима (Июльской монархии) и укрепление парламентаризма. Законодательная власть принадлежала королю и двум палатам, при этом последние наделялись правом законодательной инициативы. По английскому образцу нижней палате было предоставлено право вотировать налоги («всякий закон о налогах должен быть сначала принят Палатой депутатов»). Имущественный и возрастной цензы были несколько снижены, в результате чего возможность принимать участие в выборах получили

представители не только высшего, но и части среднего класса. Выборы в Палату депутатов проходили в острой конкурентной борьбе. Однако формирование правительства на основе парламентского большинства в период Июльской монархии так и не вошло в обычай, хотя исполнительная власть и принимала во внимание расклад сил в Палате депутатов и учитывала господствующие там настроения.

С середины 1840-х гг. режим Июльской монархии вступил в полосу кризиса, приведшего к очередной революции. Она началась в феврале 1848 г., когда была свергнута монархия и провозглашена республика. Временное правительство, взявшее власть в свои руки, быстро осуществило ряд радикальных реформ; в частности, 4 марта во Франции было введено всеобщее избирательное право для мужчин старше 21 года. В то время ничего подобного не было ни в одной европейской стране. 23 апреля были проведены выборы в *Учредительное собрание*, которое в первый день своей работы (4 мая) закрепило республиканскую форму правления во Франции.

Однако Учредительному собранию и назначенной им Исполнительной комиссии не удалось снять высочайшего социального напряжения, что в итоге привело к июньскому восстанию в Париже. После его подавления осенью 1848 г. Учредительным собранием была принята новая конституция. С одной стороны, она продолжала французские конституционные традиции, идущие от эпохи Великой французской революции, с другой – учитывала опыт американского конституционализма (в то время представлявшийся наиболее успешным). В конституции 1848 г. был четко прописан принцип разделения властей. Законодательная власть принадлежала однопалатному парламенту – *Законодательному собранию* из 750 депутатов, избираемых сроком на три года на основе всеобщего избирательного права, распространявшегося на мужчин старше 21 года. Депутатом мог быть избран любой гражданин старше 25 лет. Исполнительная власть передавалась президенту, права и полномочия которого были во многом аналогичны правам и полномочиям президента США; при этом во Франции президент избирался напрямую. Первые во французской (и европейской) истории президентские выборы состоялись 10 де-

кабря 1848 г. Неожиданно для многих убедительную победу на них одержал принц Луи-Наполеон Бонапарт (племянник императора Наполеона). На первых выборах в Законодательное собрание (13 мая 1849 г.) лидировала так называемая Партия порядка (консервативная группировка монархистов различного толка).

Вторая республика (так принято называть режим, утвердившийся в 1848 г.) просуществовала во Франции недолго. Луи-Наполеон Бонапарт открыто стремился к установлению диктатуры и парламент не смог ему помешать. 2 декабря 1851 г. президент распустил Законодательное собрание и в Обращении к народу объявил о реформе политической системы. 14 января 1852 г. была принята новая конституция, которая предусматривала резкое увеличение полномочий президента и ограничение полномочий представительных органов. Согласно ей законодательная власть должна была осуществляться совместно президентом, *Сенатом* и *Законодательным корпусом*. Сенаторы (150 человек) назначались президентом пожизненно. Депутаты Законодательного корпуса избирались населением на шесть лет. Законодательная инициатива принадлежала только президенту. Он также обладал правом роспуска Законодательного корпуса. По сути, парламент стал ширмой для режима личной власти Луи-Наполеона Бонапарта, который 2 декабря 1852 г. был объявлен императором Наполеоном III.

Режим Второй империи, первоначально носивший авторитарный характер, в 1860-е гг. постепенно приобрел конституционно-монархические черты. Увеличился политический вес палат – Законодательного корпуса и Сената. Они стали обсуждать и вотировать законопроекты и государственный бюджет, а также публиковать официальные отчеты о прениях. С 1867 г. была введена практика депутатских запросов, а с 1869 г. палаты получили право законодательной инициативы.

Неудачная война с Пруссией, опрометчиво начатая Наполеоном III в июле 1870 г., привела к падению режима. 4 сентября 1870 г., когда в столице было получено известие о капитуляции французской армии в Седане и пленении императора, толпы парижан стали требовать провозглашения республики,

что и было сделано в городской ратуше. Тогда же было создано Временное правительство национальной обороны. 8 февраля 1871 г. были проведены выборы в *Национальное собрание*, где большинство мест получили монархисты различного толка (около 400 из 630 депутатов). Еще в течение нескольких лет вопрос о форме правления оставался открытым. Однако в итоге разногласия между сторонниками различных династий (на престол претендовали и Бурбоны, и Орлеаны, и Бонапарты) привели к тому, что Франция окончательно стала республикой (Третья республика).

В 1875 г. Национальным собранием были приняты три органических (конституционных) закона, определивших новое устройство органов государственной власти страны. Центральное место среди них отводилось парламенту, состоявшему из двух палат: *Палаты депутатов* и *Сената*. 600 членов Палаты депутатов напрямую избирались населением на четыре года (правом голоса обладали мужчины старше 21 года, кроме военнослужащих). Из 300 сенаторов 225 избирались департаментскими коллегиями (косвенные выборы) сроком на девять лет (треть состава должна была обновляться каждые три года), а еще 75 были назначены Национальным собранием пожизненно. Палатам принадлежала вся полнота законодательной власти, а Сенат в особых случаях мог выступать и в качестве высшей судебной инстанции. На совместном заседании обеих палат (которое называлось конгрессом Национального собрания) избирался президент республики и могли приниматься поправки к конституции. Правительство во главе с премьер-министром несло ответственность перед парламентом (последний мог добиться отставки правительства). Президент с согласия Сената мог распустить Палату депутатов, но ни при каких условиях не мог распустить Сенат.

В целом политический режим, установившийся во Франции, можно охарактеризовать как парламентскую республику. Он просуществовал до 1940 г. и на сегодня является самым долгим из политических режимов, действовавших в стране после Великой французской революции.

* * *

Становление парламентаризма в Германии шло гораздо медленнее, что было связано как со спецификой ее социально-экономического развития (более медленного по сравнению с Англией и Францией), так и с сохранявшейся долгое время политической раздробленностью (более 30 монархий и четыре вольных города, входили в состав конфедеративного Германского союза). После окончания Наполеоновских войн во многих германских государствах (в том числе в крупнейших — Пруссии и Австрии) были восстановлены феодально-абсолютистские режимы. Однако в ряде небольших государств (прежде всего, в юго-западной Германии, испытавшей наиболее сильное воздействие Великой французской революции и Наполеоновских войн) постепенно стали создаваться представительные учреждения и начался переход к конституционной монархии. К 1830 г. конституции были введены в 15 государствах; наиболее либеральной из них была конституция Бадена, созданная по образцу французской Конституционной хартии 1814 г. Эти конституции предусматривали сохранение всей полноты исполнительной власти за монархом и назначаемым им правительством и разделение законодательной власти между монархом и двухпалатным представительным органом (ландтагом), одна из палат которого избиралась населением. Для избирателей и депутатов вводились разнообразные цензы (имущественный, оседлости). И все же это был шаг вперед в становлении германского парламентаризма. Некоторые депутаты ландтагов — в особенности баденского — приобрели общегерманскую известность (например, юристы Карл Теодор Велькер и Карл фон Роттек). Постепенно в различных частях страны все громче стали звучать призывы к созыву общегерманского представительного органа на основе всеобщего избирательного права.

Попытка создать первый общегерманский парламент была предпринята в ходе революции 1848 г. 31 марта во Франкфуртена-Майне было созвано собрание представителей ландтагов, получившее название «Предпарламента». По соглашению с германскими государями, напуганными революционными событиями, они решили провести выборы в *Национальное собра-*

ние (Nationalversammlung) Германии. Выборы прошли в апреле по двухстепенной избирательной системе. Всего был избран 831 депутат (преимущественно это были представители умеренно либеральной интеллигенции). 18 мая 1848 г. собрание открыло свои заседания. Главным вопросом, стоявшим перед его депутатами, было создание общегерманского правительства. 28 июня Национальное собрание избрало австрийского эрцгерцога Иоганна временным правителем Германии (имперским викарием). Спустя 11 месяцев был выработан проект общегерманской конституции, предусматривавший образование конституционной Германской империи с двухпалатным парламентом (рейхстагом), нижняя палата которого избиралась населением на три года. Однако крупнейшие германские государства не поддержали этот конституционный проект. Прусский король Фридрих IV отказался от предложенной ему имперской короны, не желая принимать ее от представительного органа, возникшего в результате революции. В условиях спада революции депутаты стали покидать Национальное собрание, а его остатки были разогнаны 18 июня 1849 г.

Несмотря на неудачу первого опыта общегерманского парламентаризма, он имел позитивное значение. Помимо объединения страны, на заседаниях Национального собрания обсуждались такие насущные вопросы, как отмена феодальных повинностей, введение демократических свобод, ликвидация таможенных барьеров и т. п.

В период революции 1848–1849 гг. первый опыт парламентаризма приобрела Пруссия — наиболее развитое германское государство того времени. 22 мая 1848 г. в Берлине было созвано *Прусское национальное собрание* (Preußische Nationalversammlung), избранное на основе всеобщей, но двухстепенной избирательной системы. Оно занималось разработкой конституции, однако просуществовало недолго. 5 декабря 1848 г., на фоне спада революционного движения, король распустил его, после чего 6 декабря сам даровал подданным конституцию. Эта конституция очень незначительно ограничивала права монарха. Нижняя палата (Палата депутатов) представительного органа — ландтага — по закону от 30 мая 1849 г. должна была избираться по непропорциональной и не-

прямой трехклассной избирательной системе. Все избиратели (мужчины старше 24 лет) были поделены на три курии, уплачивавшие равную сумму прямого налога. В первую курию попадало 4% наиболее состоятельных избирателей, во вторую — следующие 16%, а в третью — остальные 80%; при этом все курии были представлены одинаковым количеством депутатов, которых избирали выборщики открытым голосованием. Этот принцип был закреплен новой прусской конституцией 1850 г. и просуществовал до 1918 г. Верхняя палата (Палата господ) назначалась королем и состояла преимущественно из представителей высшей земельной аристократии и духовенства.

Прусский ландтаг продолжил свое существование в послереволюционные годы, однако большого влияния на политику страны не оказывал. В начале 1860-х гг. произошел так называемый конституционный конфликт между депутатами и правительством, которое провело радикальную военную реформу вопреки их волеизъявлению. В итоге ландтаг был вынужден капитулировать и поддержать действия исполнительной власти.

В ходе революции 1848 г. вопрос о создании представительного органа был поставлен и в Австрийской империи, где до этого существовали только земельные органы сословного представительства. 15 марта в разгар народного восстания в Вене император Фердинанд I издал указ о созыве Конституционного собрания для принятия конституции. В апреле был опубликован проект конституции, предусматривавшей превращение Австрии в конституционную монархию с двухпалатным парламентом (рейхстагом) и ответственным перед ним правительством. Нижняя палата должна была избираться населением (избирательные права ограничивались высоким имущественным цензом и цензом оседлости), верхняя — частично назначаться императором, частично избираться высшей аристократией. Однако в условиях революции император был вынужден пойти на созыв в июле 1848 г. однопалатного рейхстага, избранного на основе всеобщего избирательного права (для мужчин). Этот первый в истории Австрии представительный орган принял ряд важных решений, в том числе касающихся отмены феодальных повинностей. Во время октябрьского восстания

в Вене рейхстаг безуспешно пытался сохранить порядок в столице и в то же время отстоять завоевания революции, в первую очередь конституционный проект, но ему это не удалось.

4 марта 1849 г. новый император Франц-Иосиф I даровал своим подданным конституцию, а еще через три дня распустил рейхстаг. Эта конституция предусматривала создание представительного органа, однако он так и не был создан. 31 декабря 1851 г. император отменил ее (по сути, она не была введена в действие) и восстановил неограниченную монархию. Лишь в 1860-е гг. в Австрии были разработаны несколько конституционных проектов, предусматривавших создание парламента. В 1867 г. в связи с преобразованием страны в двухцентровую Австро-Венгерскую монархию в ее австрийской части (Цислейтании) была введена конституция, предусматривавшая установление принципа ответственности правительства перед парламентом (рейхсратом), который также получал право вводить налоги и приобретал некоторые контрольные функции.

Следующий этап развития германского парламентаризма связан с процессом объединения страны под эгидой Пруссии. В 1867 г. был создан Северо-Германский союз, в который вошли все германские государства к северу от реки Майн. По конституции Союза высшим органом законодательной власти в нем становился двухпалатный парламент. Его верхняя палата формировалась из представителей государств, вошедших в состав Союза, а нижняя (рейхстаг), состоявшая из 297 депутатов, избиралась на основе всеобщего избирательного права. Полномочия рейхстага были достаточно ограниченными (в частности он не имел права отказать в введении налогов); в то же время, благодаря достаточно прогрессивной для того времени избирательной системе, в нем были представлены рабочие депутаты — социалисты.

Объединение Германии завершилось в результате Франко-прусской войны 1870–1871 гг. В январе 1871 г. было провозглашено создание Германской империи. По конституции это была дуалистическая монархия, в которой вся полнота исполнительной власти принадлежала императору, а законода-

тельная — *рейхстагу* и отчасти *бундесрату*. Рейхстаг состоял из 382 депутатов, избираемых на три года (позднее — на пять лет) на основе всеобщего избирательного права (для мужчин). Он мог быть распущен по решению бундесрата и с одобрения императора. Бундесрат был органом, представлявшим интересы земель (государств), вошедших в состав империи, и официально не являлся верхней палатой парламента, хотя фактически выступал именно в этом качестве, поскольку утверждал законы, принятые рейхстагом.

Германская империя просуществовала менее полувека (до 1918 г.). За это время парламентаризм пустил в ней достаточно глубокие корни, хотя рейхстаг порой и пасовал под нажимом исполнительной власти. В 1878–1890 гг. в Германии действовал так называемый исключительный закон против социалистов, не позволявший хорошо организованной и пользующейся достаточно широкой поддержкой Социал-демократической партии участвовать в выборах.

В Италии становление парламентаризма происходило примерно по такому же сценарию, как в Германии. Во время революции 1848 г. в ряде итальянских государств (в Сардинском королевстве, Тоскане, Папской области, Неаполитанском королевстве) были введены конституции, в основном составленные по образцу французской хартии 1830 г. Они сохраняли обширные властные полномочия за монархами, вводили двухпалатные парламенты и предусматривали высокий имущественный ценз для участия в выборах. На волне революции в Риме на некоторое время даже установилась республика. Однако к середине 1849 г. революционные выступления в Италии были подавлены, конституции отменены, парламенты распущены или разогнаны. Единственным государством, где сохранилась конституционная монархия, оставалось Сардинское королевство. В 1850-е гг. парламентаризм там существенно укрепился.

Именно вокруг Сардинии и произошло объединение Италии. После бурных событий 1860 г., 17 марта 1861 г. в Турине собрался первый общенациональный парламент, который объявил о создании Итальянского королевства, во главе с Сардинским королем Виктором-Эммануилом II. Действие сардинской кон-

ституции (Альбертинского статута 1848 г.) было распространено на всю страну. Она предусматривала создание конституционной монархии, где законодательная власть принадлежала двухпалатному парламенту, состоявшему из назначаемого королем *Сената* и *Палаты депутатов*, избираемой населением на основе ценза. Постепенно избирательные права населения были расширены. К 1913 г. в Италии фактически существовало всеобщее избирательное право для мужчин.

Очень медленно происходило становление парламентаризма в Испании, пережившей в XIX в. несколько революций. Долгое время одним из главных лозунгов революционеров было требование восстановить конституцию 1812 г. (например, во время революций 1820–1823 и 1834–1843 гг.). В 1834, 1837, 1845 и 1855 гг. в Испании принимались конституции, предусматривавшие создание двухпалатных кортесов, полномочия которых, однако, были весьма ограниченными. Полноценной конституционной парламентской монархией Испания стала только после окончания революции 1868–1873 гг. (пятой по счету). В 1876 г. Учредительными кортесами была принята конституция, объявлявшая страну наследственной конституционной монархией. Законодательная власть принадлежала кортесам, состоявшим из двух палат: *Сената* и *Палаты депутатов*; полномочия палат были идентичными. Сенат наполовину назначался королем (это были пожизненные сенаторы), наполовину формировался различными структурами (срок полномочий этих сенаторов составлял 10 лет). Палата депутатов избиралась населением на пять лет на основе ценза. Данная конституция действовала до 1931 г.

* * *

После Первой мировой войны и последовавших за ней революционных потрясений, ставших своего рода «водоразделом» между двумя эпохами, европейский парламентаризм вступил в новую фазу развития. Прежде всего, это было связано с изменениями в избирательных системах. Уже в 1910–1920-е гг. в большинстве ведущих европейских стран было введено всеобщее избирательное право для мужчин, а в 1920–1940-е гг. избирательные права получили женщины. Во второй полови-

не XX в. происходило дальнейшее снижение возрастного ценза, в результате чего в большинстве стран право голоса получили граждане, достигшие 18 лет.

Серьезным испытанием для парламентаризма стал тоталитаризм. Режимы, утвердившиеся в 1920–1930-е гг. в ряде европейских стран (Германии, Италии, Испании, Португалии, Словакии), грубо нарушали конституционные принципы и превращали парламенты в ширмы для диктатур. Только после окончания Второй мировой войны парламентаризм смог получить возможность беспрепятственно развиваться.

Традиционно наибольшую стабильность демонстрировала британская парламентская система, которая продолжала развиваться эволюционным путем, постепенно демократизируясь и становясь все более открытой. В 1918 г. к участию в выборах впервые были допущены женщины; тогда же было введено фактически всеобщее избирательное право для мужчин. С 1928 г. избирательное право в Великобритании окончательно стало всеобщим и равным, в 1969 г. возрастной ценз был понижен до 18 лет. Происходило дальнейшее ограничение полномочий палаты лордов. В 1949 г. были сокращены сроки, в течение которых лорды могли рассматривать (и отклонить) законопроект, — с двух лет до одного года и с трех сессий до двух. В 1958 г. был введен институт пожизненных (а не наследственных) лордов, причем становиться ими могли и женщины. С 1963 г. женщины получили право быть наследственными членами палаты лордов. Наиболее радикальная реформа палаты была проведена в 1999 г., когда оттуда было исключено большинство наследственных лордов. В 2005 г. было принято решение о создании Верховного суда Великобритании, в результате чего палата лордов лишилась судебных полномочий.

В 1998 г. в рамках процесса деволюции часть законодательных полномочий (по вопросам местного значения) были переданы Парламенту Шотландии, Национальной ассамблее Уэльса и Ассамблее Северной Ирландии.

В современной Великобритании парламент остается в центре политического процесса. Порядок заседаний и другие пар-

ламентские процедуры строго регламентированы законом и обычаями. Теоретически на законодательный процесс может повлиять монарх, однако на практике этого не происходит. В парламенте представлено ограниченное количество партий. Одной из двух ведущих партий неизменно остаются консерваторы. Их основными оппонентами до конца 1920-х гг. были либералы, на смену которым пришли лейбористы.

* * *

В течение XX в. Франция была своего рода европейской политической лабораторией, где отрабатывались различные модели государственного устройства. До 1940 г. в стране продолжал существовать парламентский режим Третьей республики, и Палата депутатов принимала активное участие в политическом процессе. В отличие от Англии во Франции сложилась многопартийная система, причем политический спектр был весьма широк. В условиях острой партийной борьбы происходила достаточно частая смена правительств (некоторые находились у власти всего несколько недель или даже дней).

После поражения Франции в 1940 г. в стране был установлен так называемый режим Виши, базирующийся на решении Национального собрания от 10 июля 1940 г. о передаче всей полноты власти (включая право пересмотра конституции) маршалу Анри-Филиппу Петену. По его инициативе в 1940–1942 гг. было принято 12 новых «конституционных актов», фактически отменивших конституцию Третьей республики; сам маршал стал именоваться главой Французского государства. Палаты Национальной ассамблеи формально не были распущены, но их работа была «временно» приостановлена. На практике их заменил *Национальный совет*, созданный 24 января 1941 г. Это был консультативный орган, формировавшийся частично из лиц, назначенных Петеном, частично из лиц, делегированных местными администрациями.

Параллельно с режимом Виши существовало движение Свободная (позднее — Сражающаяся) Франция во главе с генералом Шарлем де Голлем, поддерживаемое странами Антигитлеровской коалиции. После высадки союзников во французских

колониях в Северной Африке летом 1943 г. в г. Алжире был создан Французский комитет национального освобождения, а затем *Временная консультативная ассамблея*, выполнявшая роль парламента в эмиграции.

После освобождения Парижа в августе 1944 г. Французский комитет национального освобождения был преобразован во Временное правительство, председателем которого стал де Голль. В октябре 1945 г. были проведены первые после войны выборы в Национальное собрание и референдум по вопросу о придании ему статуса учредительного. Большинство населения ответило на вопрос утвердительно, и собрание начало работу над новой конституцией (в противном случае произошел бы возврат к системе Третьей республики). Под нажимом левых сил, доминировавших в Палате депутатов и политической жизни страны в целом, к весне 1946 г. был разработан проект, предусматривавший еще большее усиление парламентской системы, однако он был отвергнут на референдуме. 2 июня 1946 г. были снова проведены выборы в Учредительное собрание, которое стало разрабатывать новый конституционный проект. Де Голль предложил усилить президентскую власть и отказаться от неэффективного «режима партий». Однако тогда его идеи не были поддержаны. В октябре 1946 г. была принята Конституция Четвертой республики, которая устанавливала в стране режим парламентского типа. Центральное место в политической системе отводилось двухпалатному парламенту, состоящему из *Национального собрания* и *Совета Республики* (Сената). Национальное собрание избиралось на 5 лет на прямых всеобщих выборах. Ему принадлежало исключительное право принимать законы, оно же осуществляло контроль над деятельностью правительства. Верхняя палата (избиралась косвенным голосованием на шесть лет и каждые три года обновлялась наполовину) могла лишь высказывать мнение по вопросам законодательства и участвовать в ратификации международных договоров.

Режим Четвертой Республики просуществовал 12 лет (с 1946 по 1958 г.). При всем своем демократизме он оказался нестабильным. Его отличительными чертами стали многопартий-

ность и правительственная чехарда. За 12 лет во Франции сменилось 24 правительства.

В 1958 г. в условиях острейшего политического кризиса, грозившего перейти в гражданскую войну, к власти вернулся генерал де Голль. 1–3 июня 1958 г. Национальное собрание назначило его премьер-министром, предоставило его правительству чрезвычайные полномочия и утвердило порядок пересмотра конституции (оговорив сохранение в ней ряда базовых демократических и республиканских принципов), после чего обе палаты были распущены. Режим Четвертой республики прекратил существование.

Летом 1958 г. был разработан проект новой конституции Франции, которая существенно расширяла prerogatives исполнительной власти (прежде всего, президента) за счет законодательной. 28 сентября 1958 г. подавляющее большинство граждан страны высказалось за новую конституцию. Так утвердился ныне действующий режим Пятой республики. Дать однозначную характеристику этому режиму довольно сложно. Франция ушла от парламентской республиканской модели образца Третьей и Четвертой республик, но не стала президентской республикой американского типа. Правильнее всего режим Пятой республики назвать «полупрезидентским» или «парламентским с усиленной президентской властью». При том что президент был наделен большими полномочиями (с 1965 г. он избирается напрямую), в конституции 1958 г. сформулированы два основных принципа парламентского режима: ответственность правительства перед парламентом и наличие у президента права роспуска парламента.

Парламент состоит из двух «традиционных» палат — *Национального собрания* и *Сената*. Национальное собрание избирается населением напрямую на пять лет, а Сенат — косвенным голосованием на девять лет и обновляется на одну треть каждые три года. Национальное собрание сохраняет широкие полномочия в сфере законодательной власти (хотя определенные рычаги имеются у президента и правительства), а кроме того, может вынести вотум недоверия правительству. После ухода основателя Пятой республики генерала де Голля с поста пре-

зидента, политическое значение парламента во Франции стало усиливаться — это наглядно продемонстрировала практика так называемого сосуществования, когда после парламентских выборов президенту, принадлежащему к одной партии, приходилось назначать премьер-министром представителя другой партии, поскольку та получила большинство мест в Национальном собрании.

* * *

Развитие парламентаризма в Германии в XX в. было прерывистым из-за перипетий политической истории этой страны. В конце Первой мировой войны в Германии началась революция. 9 ноября 1918 г. было объявлено об отречении от престола императора Вильгельма II; в тот же день была провозглашена республика. В январе 1919 г. были проведены выборы в Учредительное собрание, которое начало работать в Веймаре 6 февраля. 31 июля оно приняло конституцию, названную веймарской. Германия становилась парламентской республикой. Вся полнота законодательной власти принадлежала рейхстагу, избираемому населением на четыре года, и рейхсрату, состоящему из представителей земель. Правительство во главе с канцлером несло ответственность перед рейхстагом. В то же время широкие полномочия сохранялись за президентом.

Хотя по Веймарской конституции Германия стала парламентской демократией, подлинного парламентаризма в стране не сложилось. Очень многие политические силы предпочитали действовать непарламентскими методами. Наряду с другими причинами это способствовало тому, что в начале 1933 г. к власти в стране пришли нацисты во главе с Адольфом Гитлером. 1 февраля рейхстаг был распущен и назначены новые выборы. За несколько дней до этих выборов произошел поджог рейхстага, в котором были обвинены коммунисты. На выборах 5 марта большинство голосов получила нацистская партия, а голоса, поданные за коммунистов, были аннулированы. 23 марта новый рейхстаг предоставил Гитлеру чрезвычайные полномочия, в том числе право осуществлять законодательные функции без участия рейхстага в течение четырех лет (эти полномочия дважды продлевались, а затем были объявлены

бессрочными). После этого парламентаризм в Германии фактически прекратил существование. До весны 1942 г. рейхстаг собирался лишь от случая к случаю; деятельность рейхсрата полностью прекратилась. Выборы стали безальтернативными.

Поражение во Второй мировой войне и крушение нацистского режима создали в Германии своего рода политический вакуум. Верховная власть в стране перешла к державам-победительницам. В июле начал работу союзнический Контрольный совет.

1 июня 1948 г. в западных зонах был созван *Парламентский совет* (избранный ландтагами), который занялся разработкой конституции. 23 мая 1949 г. Основной закон Федеративной республики Германия⁴ вступил в силу на территории западных зон. После объединения Германии в 1990 г. его действие распространилось на всю территорию страны.

Согласно основному закону ФРГ является парламентской республикой. Центральное место в политической системе занимает однопалатный парламент — *бундестаг*, избираемый напрямую на четыре года. Полномочия бундестага весьма широки — ему принадлежит законодательная власть, он избирает главу правительства (федерального канцлера) и контролирует его деятельность (может вынести вотум недоверия). Все члены бундестага (и такое же количество представителей ландтагов) входят в Федеральное собрание, избирающее президента. Кроме бундестага в законодательной деятельности участвует *бундесрат* (фактически выполняющий функции верхней палаты парламента), состоящий из представителей федеральных земель. Его состав меняется в зависимости от исхода земельных выборов.

Во второй половине XX в. германский парламентаризм сделал существенный шаг вперед в своем развитии. Сложилась современная партийная система; оформилась культура парламентских дебатов.

⁴ Первоначально предполагалось, что это будет временный документ, на смену которому придет новая общегерманская конституция.

* * *

Путь развития парламентаризма в Италии в XX в. также был непростым. Сразу после окончания Первой мировой войны в Италии был осуществлен ряд демократических преобразований. В частности, в 1919 г. была введена пропорциональная избирательная система. Однако острый социальный кризис способствовал приходу к власти фашистов во главе с Бенито Муссолини в 1922 г. Внешне парламентские процедуры соблюдались; однако на практике началось утверждение тоталитарного режима. В ноябре 1926 г. были изданы так называемые чрезвычайные законы, ограничивавшие политические права и свободы и закреплявшие монополию фашистской партии на власть. В 1939 г. была проведена парламентская реформа, заменившая выборную палату депутатов *Палатой фашей и корпораций*, состоявшей из «национальных советников», представлявших различные отрасли экономики и культуры. По сути, в Италии была установлена диктатура Муссолини, хотя формально сохранялась монархическая форма правления.

В 1943 г., в условиях наметившегося поражения Италии в войне, Муссолини был отстранен от власти. Новое правительство поспешило подписать перемирие с Антигитлеровской коалицией. После окончания войны, 2 июня 1946 г. были проведены выборы в Конституционную ассамблею (временный законодательный орган) и референдум о форме правления, на котором большинство высказалось за республику. В декабре 1947 г. ассамблея приняла окончательный текст конституции, действующей (с поправками) до настоящего времени. Италия стала парламентской республикой, центральное место в политической системе которой занимает двухпалатный парламент, состоящий из Сената и Палаты депутатов. Обе палаты избираются на прямых всеобщих выборах (в Сенате заседает также некоторое количество пожизненных сенаторов). Парламенту принадлежит вся полнота законодательной власти, перед ним ответственно правительство; кроме того, он избирает президента. Несмотря на определенные трудности, после Второй мировой войны итальянский парламентаризм развивался в целом поступательно, демонстрируя способность к обновлению.

Европейский парламентаризм в XX в. столкнулся со сложными вызовами и пережил множество испытаний. Помимо Германии и Италии, о которых уже шла речь, в 1920–1930-е гг. тоталитарные антидемократические режимы были установлены в Португалии и Испании. Возвращение к парламентским нормам в этих странах произошло только в 1970-е гг. В странах Восточной и Южной Европы, появившихся на карте мира после Первой мировой войны (Польша, Чехословакия, Венгрия, Югославия и др.), парламентаризм начал складываться в 1920–1930-е гг., однако затем его развитие было надолго прервано. Лишь после крушения коммунистических режимов в Восточной Европе, там произошло возвращение к «классическому» европейскому парламентаризму. Более устойчивым был парламентаризм в таких странах Западной и Северной Европы, как Швейцария, Нидерланды, Бельгия, Дания, Швеция, Норвегия, которые смогли пойти в своем развитии эволюционным путем.

В целом богатейший европейский опыт парламентаризма представляет собой неисчерпаемый источник разнообразных примеров для изучения и осмысления.

Список источников и литературы:

1. Арская Л. П. Мир и парламенты. М., 1996. 60 с.
2. Барашков Г. М. Парламенты мира. Саратов: Наука, 2008. 97 с.
3. Конституции зарубежных государств: Соединенные Штаты Америки. Великобритания. Франция. Германия. Италия. Испания. Греция. Япония. Канада: [Офиц. тексты] / пер., сост., авт. введ., вступ. ст. В. В. Маклаков. 2-е изд., испр. и доп. М.: Бек, 1997. 561 с.
4. Очерки парламентского права: (Зарубеж. опыт): сб. ст. / под ред. и с предисл. Б. Н. Топорнина. М.: ИГПАН, 1993. 178 с.
5. Парламенты мира: сб. М.: Высш. школа Интерпракс, 1991. 622 с.
6. Парламенты: сравнительное исследование структуры и деятельности представительных учреждений 55 стран мира / пер. с англ. М.: Прогресс, 1967. 512 с.

7. Саидов А. Х. Национальные парламенты мира: энцикл. справ. М.: Волтерс Клувер, 2005. 699 с.
8. Birke A. M., Kluxen K. Deutscher und britischer Parlamentarismus = British and German Parliamentarism. München: Saur, 1985. 192 p.
9. Carstairs A. A Short History of Electoral Systems in Western Europe. London: Routledge, 2013. 256 p.
10. Comparative Balkan parliamentarism / Ed. by Lyubov Grigorova-Mincheva. Sofia, 1995. 180 p.
11. Garrigues J. Histoire du Parlement de 1789 à nos jours. Paris: Armand Colin, 2007. 514 p.
12. Graham H. The mother of parliaments. London: Methuen & Co., 1910. 316 p.
13. Norton Ph. Parliaments in Contemporary Western Europe. London: Routledge, 2013. 232 p.
14. Norton Ph., Olson D. M. The New Parliaments of Central and Eastern Europe. London: Routledge, 2013. 264 p.
15. Parliaments in the modern world: Changing institutions / Ed. by G. W. Copeland and S. C. Patterson. Ann Arbor: Univ. of Michigan press, 1994. 180 p.
16. Political handbook of the World: Parliaments, Parties and Press ... New York: Harper & brothers, 1933 — (выходит ежегодно).
17. Rosales J. M., Pulkkinen T., Palonen K. The Ashgate Research Companion to the Politics of Democratization in Europe: Concepts and Histories. Ashgate Publishing, Ltd., 2013. 436 p.
18. Southern European parliaments in democracy / ed. by C. Leston-Bandeira. London; New York: Routledge, 2005. 191 p.

ГЛАВА 3. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЯХ (НА ПРИМЕРЕ МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ СНГ)

А. И. СЕРГЕЕВ,
Генеральный секретарь Совета МПА СНГ —
руководитель Секретариата Совета МПА СНГ

Д. Ю. ЖУК,
начальник экспертно-аналитического управления
Секретариата Совета МПА СНГ

Важнейшие тенденции развития современных международных отношений обусловлены, с одной стороны, глобализацией всех аспектов жизнедеятельности государства и общества, а с другой — регионализацией и возрастанием национального самосознания государств. Они выдвигают на первый план необходимость как учета влияния новых акторов формирования миропорядка, так и повышения эффективности традиционных. Среди таких относительно новых акторов международной дипломатии можно назвать парламентариев и их институциональный орган — парламент. Парламент как форма и инструмент законодательной власти явление отнюдь не новое, имеющее долгую и богатую историю и широко распространенное в современной практике государственного строительства. Тем не менее парламентаризм как уникальное явление, характеризующее особую сферу взаимодействия важнейших элементов структуры современного государства именно в международных отношениях, стал набирать силу сравнительно недавно.

Для того чтобы понять, как идеи парламентаризма реализуются в современных отношениях между суверенными государствами и каковы его возможности на международной арене, необходимо определиться, что, собственно, такое парламентаризм и в каком значении мы можем применять этот термин в межгосударственных отношениях.

Существует основополагающая трактовка парламентаризма как системы правления, основу которой составляет деятельность законодательного органа. При этом сам факт наличия

парламента еще не превращает парламентаризм в действующий политический институт. Для того чтобы это произошло, необходима целостная, работоспособная система всех трех ветвей государственной власти.

Если обобщить различные существующие определения термина «парламентаризм», то можно выделить два основных подхода к его толкованию. В широком смысле под парламентаризмом понимают «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»⁵. Это, по сути, правовой подход. В этом смысле парламентаризм как форма государственного правления связан с «наличием в обществе таких институциональных элементов, как парламент, принцип разделения властей, система сдержек и противовесов, партийная система»⁶.

Второй, скорее политологический, подход предполагает более узкое толкование. Согласно ему парламентаризм — это «процесс организации представительной власти, функциональная характеристика которого проявляется в его представительной природе, законодательных, контрольных и легитимизованных полномочиях, осуществляемый посредством реализации принципов народного представительства»⁷. Эта трактовка позволяет сделать акцент на комплексном характере феномена парламентаризма, поскольку само «наличие его институциональных компонентов не является подтверждением факта существования этого феномена в государстве и обществе»⁸: его развитие зависит от таких факторов, как политический режим,

⁵ Романов Р. М. Понятие и сущность парламентаризма // Социально-политический журнал. 1998. № 4. С. 213.

⁶ Шляхтун П. П. Парламентаризм. Киев, 2003. С. 76.

⁷ Романов Р. М. Там же.

⁸ Митрохина Т. Н. Функциональность представительного органа власти // Власть. 2008. № 3. С. 26.

политическая культура, исторические и геополитические характеристики государства.

Если исходить из этих определений, то можно задаться вопросом, каким же образом парламентаризм, сугубо внутригосударственное, «национальное» явление, может вырваться на уровень международных отношений. Для ответа на него следует обратиться к несколько обыденному пониманию того, что такое парламент, которое можно свести к следующему: парламент — это институт, в котором избранные народом лица, представляющие различные политические и (или) региональные интересы, формируют законодательную базу государства на основе плюрализма.

При этом важно помнить, что структура парламента отражает состояние самого общества, соотношение позиций в нем, его проблемы и чаяния. И «субъектом здесь выступает депутат, которому делегируют полномочия граждане, избравшие его в парламент»⁹. В данном случае следует применить еще один — этимологический подход к анализу термина «парламентаризм», который образован от слова «парламентарий», а не «парламент» (сравните английское *parliamentarianism* — от *parliamentarian*), что повышает роль личности члена парламента и его персональную ответственность перед избирателями. Поэтому совершенная система избрания, эффективная работа избранников, получение необходимого результата — это звенья цепи, имеющие непосредственное отношение к качеству парламентаризма.

Таким образом, если трактовать парламентаризм как форму плюралистического подхода к организации международных отношений, акторами которых выступают парламентарии, то никаких противоречий между функциональными характеристиками этого явления и трансграничным масштабом его проявления не возникает.

⁹ Соколов В.М., Довиденко О.О. Парламентаризм как политический институт // Вестник СевНТУ. Сер.: Политология. Севастополь, 2010. С. 78.

Какими могут быть формы международного парламентаризма? Одной из наиболее распространенных форм являются двусторонние связи парламентов различных государств. Они подразумевают такие форматы сотрудничества, как учреждение групп дружбы, организация визитов, взаимный обмен информацией, встречи и переговоры руководства органов законодательной власти двух стран.

Кроме того, важнейшей формой международного парламентаризма является деятельность межгосударственных парламентских организаций. Такие организации, будучи самостоятельным институтом многосторонней дипломатии, обеспечивают, помимо прочего, площадку для осуществления упомянутых выше двусторонних связей, вмещая в себя весь комплекс взаимоотношений государств в рамках соответствующего региона или взаимодействия по четко определенной на межгосударственном уровне тематике.

С точки зрения международного парламентаризма особый интерес вызывают как раз межгосударственные организации, поскольку в них межпарламентские отношения получают институциональную основу. Они регламентируются нормами международного права и внутрикорпоративными положениями, носят регулярный и системный характер. В этом смысле межпарламентская организация является не только площадкой, ареной для взаимодействия парламентариев различных государств — ее участников, но и инструментом для осуществления парламентской дипломатии.

В последние два десятилетия парламентская дипломатия превратилась в широко используемый формат международных отношений, имеющий разработанный инструментарий, так называемые наилучшие практики и всеми признанные приоритеты целеполагания. Несмотря на свою определенную автономность в качестве политического института, парламентская дипломатия тесно взаимосвязана с традиционной дипломатией, которая является прерогативой национальных лидеров, а также исполнительных органов власти.

С одной стороны, повышение роли парламентского формата дипломатической деятельности государств, его выделение в самостоятельное внешнеполитическое «измерение» связаны с действием обстоятельств, касающихся внутреннего развития стран и их стремления к определенному позиционированию в рамках глобальной политико-экономической системы. Среди этих обстоятельств: «совершенствование объемов и механизмов компетенции, разделение труда между различными ветвями власти, углубление процесса демократизации государства и общества, реальное освоение принципов правового государства, повышение юридической культуры, необходимость цивилизационного лоббирования на международной арене интересов бизнеса, регионов, акцентирование работы по обеспечению международно-правовых и политических обязательств государства, легитимное использование ресурсов в целях интернациональной кооперации»¹⁰.

С другой стороны, привлекательность использования парламентского вектора в международных отношениях обусловлена внутренней спецификой самого парламентаризма, а именно его плюрализмом, открытостью и относительной независимостью от исполнительной власти, а также мандатом народного доверия, позволяющим парламентариям говорить от имени избирателей и опираться на их поддержку. Определенная самостоятельность парламентариев, «невключенность» в жесткую систему исполнительных органов власти с их иерархичностью, подчиненностью, формализованной «чиновничьей» ответственностью и зависимостью, как предполагается в контексте парламентской дипломатии, дает им возможность быть, во-первых, более откровенными и открытыми в общении с коллегами из других стран, а во-вторых — более гибкими и готовыми к компромиссам. При этом высокое государственное положение и непосредственное влияние на формирование законодательной базы дает им и большие возможности по превращению в жизнь договоренностей, т. е. реальную власть для

¹⁰ Лихачев В. Н. Парламентская дипломатия // Международная жизнь. 2009. № 2.

имплементации результатов своей дипломатической деятельности.

Стоит отметить, что «тенденция к росту многофункциональной деятельности парламентов в рамках международных отношений носит универсальный характер»¹¹ и распространяется на все страны мира и на те межпарламентские организации, в которых суверенные государства участвуют. Парламентское измерение институционально или де-факто используется большинством влиятельных межгосударственных объединений, включая Организацию Объединенных Наций, в деятельности которой важное место занимает сотрудничество с другой универсальной структурой — старейшим и крупнейшим объединением парламентариев — Межпарламентским союзом. В этой связи показательна провозглашенная ООН необходимость «укреплять сотрудничество между Организацией Объединенных Наций и национальными парламентами через их всемирную организацию — Межпарламентский союз — в различных областях, включая мир и безопасность, экономическое и социальное развитие, международное право и права человека, демократию и гендерные вопросы»¹².

Парламентская дипломатия — это многогранное явление, которое охватывает целый спектр направлений внешнеполитической деятельности государств в преломлении ее парламентского вектора. Она связана, например, с «реализацией основных принципов международного права и Устава ООН, выполнением международных обязательств государства, заключением и имплементацией международных договоренностей, использованием норм дипломатического протокола, созданием и функционированием межпарламентских организаций и объединений, их сотрудничеством с межгосударственными и межправительственными структурами, продвижением в жизнь внешнеполитических инициатив государств, защитой интересов бизнес-сообщества и т. д.»¹³.

¹¹ Лихачев В. Н. Указ. соч.

¹² Декларация тысячелетия ООН от 8 сентября 2000 года.

¹³ Лихачев В. Н. Указ. соч.

Парламентаризм в межгосударственных объединениях в своей основной форме — общении представителей законодательных органов власти различных стран — наиболее наглядно и непосредственно проявляется в межпарламентских организациях. В этом смысле различные международные парламентские ассоциации, ассамблеи, парламенты, комитеты выступают в качестве главной и наиболее массовой площадки, а также как инструмент парламентской дипломатии.

Создание и функционирование международных парламентских организаций является широко распространенной мировой практикой. Их история насчитывает более 125 лет — с момента основания глобального объединения парламентариев — Межпарламентского союза.

Особенно востребованными стали международные парламентские организации, созданные в качестве парламентского измерения региональных интеграционных структур. Такие организации представляют собой уникальную платформу для обсуждения актуальных вопросов, непосредственно касающихся стран-членов, сближения их позиций, выработки сбалансированных решений, обмена опытом, консолидации усилий. За многие годы своего существования эти структуры нарабатывали огромный опыт по тем направлениям, которые предусмотрены их уставными документами. Помимо этого, они дают возможность для развития двусторонних и многосторонних отношений отдельных стран, чьи парламентарии являются членами соответствующих ассамблей.

На деятельность межпарламентской организации, как правило, проецируются принципы и формы, характерные для парламентаризма национальных государственных систем. Их практическая работа построена аналогично работе парламента: пленарные заседания, заседания комитетов, рабочих групп и т. п. Организационная структура межпарламентской организации также в обобщенном виде повторяет парламентскую: председатель, руководящие органы различного уровня (бюро, совет, постоянный комитет, исполнительный комитет и т. п.), профильные комиссии (комитеты) и т. п., а также секретариат (аппарат) с соответствующими подразделениями.

Более того, в ряде межпарламентских организаций отражен принцип разделения по партийной/фракционной принадлежности, характерной для национальных законодательных собраний: состав национальной делегации в них, согласно уставным документам организации, должен пропорционально соответствовать соотношению политических сил в парламенте, помимо этого, в самом межпарламентском объединении может быть предусмотрено разделение на фракции/политические группы (например, в Парламентской ассамблее Совета Европы).

Казалось бы, отличительной чертой именно международных парламентов является то, что они состоят из национальных делегаций, представляющих страны-члены. Однако и эта черта — с соответствующим снижением масштаба до субнационального уровня — характерна для многих, прежде всего двухпалатных, парламентов, где одну из палат так и называют — палатой регионов, так как ее члены представляют отдельные территориальные субъекты.

Можно было бы отметить, что члены межпарламентских организаций не избираются гражданами, а делегируются национальными парламентами. Но, во-первых, и национальные парламенты (по крайней мере, одна из их палат) не всегда формируются избирателями напрямую. Нередко их состав полностью или частично определяется, например, государственными органами других ветвей власти или другого административного уровня. А во-вторых, существуют примеры международных парламентов, избираемых прямым голосованием граждан их государств-участников (например, Европейский парламент, Центральноамериканский парламент). Более того, учитывая, что национальные делегации в межпарламентские организации формирует национальный парламент, избранный народом, он, таким образом, выступает в роли «выборщика», т. е. в составе делегации опосредованно воплощается воля граждан.

Отмеченные характерные черты, сближающие межпарламентские организации с национальными парламентами и позволяющие экстраполировать основные особенности парламентаризма национальных систем со всеми его преимуществами

и недостатками на уровень международных отношений, присущи и такому межгосударственному объединению, как Межпарламентская Ассамблея государств — участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ).

Задуманная изначально как объединение парламентов новых независимых государств, появившихся в конце XX века на пространстве бывшего Советского Союза, Межпарламентская Ассамблея СНГ основной своей задачей поставила организацию взаимодействия парламентариев в целях формирования национального законодательства этих стран, развития демократических процессов, в том числе становления национального парламентаризма в государствах Содружества.

В сложных социально-экономических и политических условиях, которые были характерны для многих бывших республик СССР в начале 1990-х гг., существовала насущная необходимость объединения усилий и привлечения международного опыта для разработки законодательной базы с учетом национальных особенностей. Такой площадкой для сотрудничества и совместной работы парламентариев на пространстве Содружества и стала Межпарламентская Ассамблея СНГ. Обмен опытом, взаимное изучение успехов и ошибок, совместное модельное законотворчество (разработка и принятие типовых законодательных актов) — все это напрямую способствовало поступательной эволюции национальных парламентских систем.

Деятельности Межпарламентской Ассамблеи СНГ парламентаризм как комплекс соответствующих понятий и приоритетов присущ по определению: в ней, как сказано выше, в той или иной форме нашли отражение все аспекты, характерные для парламентов и парламентских систем.

Работа депутатов проходит как на уровне заседаний профильных постоянных комиссий, так и в формате общего — пленарного заседания Ассамблеи, проводимого дважды в год¹⁴. Суще-

¹⁴ Пункт 1 статьи 5 Конвенции о МПА СНГ: «Межпарламентская Ассамблея собирается на очередные и внеочередные пленарные заседания».

ствуют рабочие группы по разработке различных модельных законодательных актов с привлечением сторонних экспертов.

Типична и структура организации: в ней есть и руководящий орган — Совет МПА СНГ, состоящий из спикеров палат парламентов государств-участников — руководителей парламентских делегаций¹⁵ и возглавляемый избираемым ими Председателем¹⁶, и рабочие органы — в настоящий момент это 10 постоянных комиссий и одна объединенная комиссия¹⁷, и постоянно действующий административный орган — Секретариат с профильными подразделениями¹⁸.

Парламентская делегация в МПА СНГ, согласно пункту 2 статьи 3 Конвенции о Межпарламентской Ассамблее СНГ, «состоит из представителей государства-участника, избираемых или назначаемых парламентом государства — участника... Конвенции из числа своих членов в соответствии с его внутренними регламентами и процедурами». И хотя данное положение не предусматривает обязательного обеспечения представительства в делегации различных политических сил, входящих в парламент, на практике это условие формулируется в отмеченных внутренних регламентах и процедурах, что гарантирует необходимый политический плюрализм, без которого парламентаризм невозможен.

Упомянутое выше территориальное представительство в МПА СНГ, безусловно, достигается вследствие того, что «Межпарламентская Ассамблея состоит из парламентских делегаций

¹⁵ Пункт 1 статьи 9 Конвенции о МПА СНГ: «Организацию деятельности Межпарламентской Ассамблеи осуществляет Совет Ассамблеи, состоящий из руководителей парламентских делегаций государств-участников».

¹⁶ Пункт 2 статьи 9 Конвенции о МПА СНГ: «Совет Ассамблеи избирает Председателя Совета».

¹⁷ Статья 10 Конвенции о МПА СНГ: «Межпарламентская Ассамблея, действуя в соответствии с настоящей Конвенцией, вправе учреждать постоянные и временные комиссии, состоящие из представителей парламентских делегаций, иные вспомогательные органы, которые окажутся необходимыми для успешного выполнения возложенных на нее функций».

¹⁸ Пункт 1 статьи 11 Конвенции о МПА СНГ: «Постоянно действующим административным органом Совета Ассамблеи является Секретариат».

государств-участников» (статья 3 пункт 1 Конвенции о МПА СНГ). При этом в МПА СНГ обеспечено подлинное равноправие государств-участников как субъектов международного права: согласно Конвенции «парламентская делегация каждого государства-участника имеет один голос, если Межпарламентской Ассамблеей не принято иного решения» (статья 6, пункт 1)¹⁹. Это отличает МПА СНГ от ряда других международных организаций, где голоса распределяются пропорционально по отдельным, прежде всего демографическим (численность населения), критериям (например, ПА СЕ).

Эффективность парламентаризма в деятельности Межпарламентской Ассамблеи СНГ обеспечивается и еще одним, ключевым, принципом. В соответствии со статьей 7 Соглашения о Межпарламентской Ассамблее «решения Межпарламентской Ассамблеи по обсуждаемым вопросам принимаются на основе общего согласия (консенсуса)». Это позволяет избежать многих конфликтных ситуаций, характерных для отдельных международных организаций, где резолютивные документы утверждаются, согласно регламенту, большинством голосов, иногда без учета мнения и в ущерб интересам меньшинства, а также значительно повысить степень дальнейшей имплементации принятых решений (прежде всего по модельным законодательным актам и рекомендациям) в национальных законодательствах государств-участников. Благодаря тому, что подготавливаемые Ассамблеей документы разрабатываются самими законодателями, входящими в состав соответствующих постоянных комиссий и представляющими все парламенты государств-участников, и единогласно принимаются после обсуждения на ассамблее парламентскими делегациями во главе со спикерами, парламентарии заинтересованы в «лоббировании» этих документов в своих собственных парламентах. Этим объясняется тот факт, что почти все модельные законодательные акты, принятые МПА СНГ, в той или иной форме с соответствующими изменениями, обусловлен-

ными национальной спецификой, становятся частью внутреннего законодательства ее государств-участников.

Принципы международного парламентаризма находят воплощение в различных формах и направлениях деятельности Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Одни из них характерны для межпарламентских организаций в целом, другие — специфичны именно для МПА СНГ. Однако все они, преломляясь сквозь призму сотрудничества девяти стран — участниц Ассамблеи, приобретают свои особенности.

Во-первых, это предоставление площадки государствам-членам для осуществления двусторонних и многосторонних отношений. Это наиболее универсальный аспект парламентаризма во всех аналогичных структурах. Регулярные уставные заседания парламентариев и специализированные мероприятия Ассамблеи позволяют законодателям стран Содружества находиться в постоянном контакте друг с другом, обмениваться информацией, опытом, мнениями, что, в свою очередь, помогает достичь взаимопонимания, найти компромисс и обеспечить в итоге тот консенсус в многосторонних отношениях, который — в частности в случае с Межпарламентской Ассамблеей СНГ — столь необходим для эффективной деятельности. С другой стороны, и двусторонние отношения между отдельными государствами подчас легче поддерживать на многонациональном фоне международных организаций. Не секрет, что участниками многих из них (и МПА СНГ не исключение) являются страны, имеющие сложные отношения друг с другом или не имеющие таковых вообще. В этой ситуации платформа межпарламентских структур становится редким, подчас единственным местом, «нейтральной территорией» для поддержания контактов между ними, а следовательно, и поиска возможных путей нормализации отношений. В этой связи примечателен опыт проведения встреч на полях мероприятий МПА СНГ так называемой кавказской четверки — председателей парламентов Азербайджана, Армении, Грузии и России.

Во-вторых, к типичным аспектам международного парламентаризма можно отнести взаимодействие парламентариев по отдельным конкретным направлениям — в рамках профильных

¹⁹ А также статья 3 Соглашения о Межпарламентской Ассамблее СНГ: «Парламентские делегации обладают равными правами, и каждая из них имеет один голос».

рабочих органов. Такие органы — с разной степенью специализации — существуют практически в любых межпарламентских объединениях и имеют различные названия: комитеты, комиссии, рабочие группы и т. п. В Межпарламентской Ассамблее СНГ это, прежде всего, постоянные комиссии: по социальной политике и правам человека, по экономике и финансам, по изучению опыта государственного строительства и местного самоуправления, по политическим вопросам и международному сотрудничеству, по аграрной политике, природным ресурсам и экологии, по вопросам обороны и безопасности, по культуре, информации, туризму и спорту, по правовым вопросам, по науке и образованию, а также контрольно-бюджетная комиссия. Но и здесь у МПА СНГ появляется своя специфика: стоит отметить, что — опять-таки в отличие от многих других парламентских объединений — каждая комиссия МПА СНГ «закреплена» за отдельным государством, т. е. ее председателем неизменно является член национальной делегации одного и того же парламента. Эта идея, как и упомянутый выше принцип «одна страна — один голос», призвана гарантировать подлинное равенство, обеспечивая равное распределение руководящих постов в рабочих органах ассамблеи среди ее государств-членов.

В-третьих, это концепция модельного законотворчества. Данный аспект международного парламентаризма имеет в Межпарламентской Ассамблее СНГ важные особенности. Действительно, различные правовые документы разрабатывают почти все международные парламентские объединения. Более того, многие из них имеют более обязательный характер, однако в этой обязательности может крыться их слабость. Дело в том, что всевозможные конвенции, рекомендации и т. п. отдельных организаций подразумевают «присоединение» к ним, т. е. либо ратификацию национальным парламентом (в случае конвенций и ряда других документов) со всеми правовыми последствиями, связанными с приматом международного права над внутригосударственным, либо добровольное выполнение (в случае рекомендаций и т. п.) без каких-либо изменений. Даже если есть возможность принятия этих документов «с оговорками» или «с изъятиями», такая негибкая позиция часто

приводит к тому, что из-за отдельных положений, не устраивающих то или иное государство, в целом нужный документ подолгу игнорируется.

Особенности модельного законотворчества в Межпарламентской Ассамблее СНГ заключаются в исключительно рекомендательном характере принимаемых документов. Проекты модельных законов и иных типовых документов разрабатываются в МПА СНГ самими парламентариями с привлечением представителей профильных органов исполнительной власти, ученых, экспертов специализированных международных и иностранных организаций; они проходят апробацию в постоянных комиссиях, обсуждаются на пленарных заседаниях и утверждаются консенсусом. При этом они служат образцом, «ориентиром» для национальных законодателей, которые могут использовать их полностью или частично, адаптируя под национальную специфику своего государства.

В-четвертых, важнейшим форматом парламентской дипломатии в Межпарламентской Ассамблее СНГ является институт взаимного мониторинга в государствах-участниках развития демократии в целом и электоральных процессов в частности. Этот формат используют и некоторые другие, но далеко не все межпарламентские организации. Однако именно в МПА СНГ этот мониторинг поставлен на постоянную, научно подкрепленную основу. Наблюдение за демократическими процедурами проводится здесь не *ad hoc* — от выборов к выборам, как, например, в парламентских ассамблеях Совета Европы или ОБСЕ, а непрерывно. Для этого в структуре Межпарламентской Ассамблеи СНГ в 2006 году было создано специализированное подразделение — Международный институт мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ (МИМРД МПА СНГ). Сотрудники и эксперты института непрерывно отслеживают процессы демократизации в странах Содружества, анализируют развитие избирательного законодательства, готовят информационно-аналитические материалы для парламентариев — членов групп наблюдателей от МПА СНГ на различных выборах и референдумах, проводят научные исследования, организуют семинары и конферен-

ции, публикуют научные статьи и монографии. Обеспечивать постоянство и масштаб мониторинга позволяет сеть филиалов МИМРД. На данный момент они открыты в Баку, Ереване, Бишкеке и Кишиневе.

Стоит отдельно подчеркнуть, что особый вес и значимость результатам работы МПА СНГ в электоральной сфере придает тот факт, что основу мониторинговых групп составляют именно парламентарии, сами прошедшие — порой неоднократно — через выборы, знакомые с выборными процедурами «изнутри» и получившие мандат доверия своих избирателей. При этом группа наблюдателей от МПА СНГ формируется по принципу максимально широкого территориального и политического представительства. Так, для участия в мониторинге обычно делегируются парламентарии из всех или почти всех государств — участников ассамблеи (кроме представляющих государство, где выборы или референдум проводятся); кроме того, в группу обычно включаются представители как правящих, так и оппозиционных партий. Все это позволяет проводить мониторинг профессионально, повышает авторитетность, объективность и обоснованность оценок и рекомендаций наблюдателей от МПА СНГ.

В-пятых, Межпарламентская Ассамблея СНГ используется в качестве площадки для развития разновекторной и разноскоростной интеграции. Дело в том, что под «зонтиком» Ассамблеи входящие в нее страны за прошедшие годы создали ряд других организаций, государства-члены которых находятся на разных этапах эволюции интеграционных процессов и работают в различных направлениях взаимовыгодного сотрудничества друг с другом. Можно упомянуть такие объединения, как Союз Беларуси и России, Евразийский экономический союз, Организация Договора о коллективной безопасности; у некоторых из них также есть институционализированное парламентское измерение. В этом смысле площадка Содружества Независимых Государств, в том числе в ее парламентском формате — в рамках Межпарламентской Ассамблеи СНГ, послужила отправной точкой для развития более тесной или более быстрой интеграции между отдельными ее членами.

Характеризуя специфику парламентаризма в таком межгосударственном объединении, как Межпарламентская Ассамблея СНГ, необходимо отметить еще несколько существенных моментов.

Прежде всего, международный парламентаризм здесь не просто отражает, как говорилось выше, национальный парламентаризм государств — участников организации. Этот процесс идет в обоих направлениях: и МПА СНГ вбирает в себя особенности внутренней парламентской дипломатии своих членов, и представители государств получают от нее обратную связь, соприкасаясь с опытом коллег в этой сфере, перенимая наилучшие практики парламентаризма.

Этому способствует и определенный синергетический эффект парламентского сотрудничества в рамках Ассамблеи, когда знания и опыт исторического пути, пройденного за последнюю четверть века национальными парламентами, «суммируются» в рамках этой международной структуры, обеспечивают существенную «добавленную пользу» как для организации в целом, так и для всех ее государств-членов.

Еще одним аспектом, обуславливающим эффективность парламентаризма в Межпарламентской Ассамблее СНГ, является ее активное взаимодействие с другими партнерскими организациями, которое базируется на закрепленной международной правосубъектности МПА СНГ. В соответствии со статьей 12 Конвенции о Межпарламентской Ассамблее СНГ она обладает правом заключения международных договоров с другими субъектами международного права. Это позволяет на юридической основе развивать всестороннее сотрудничество с другими международными организациями. Ассамблея имеет документально оформленные отношения с несколькими десятками международных, прежде всего парламентских, структур.

Сотрудничество МПА СНГ с международными партнерами развивается в нескольких направлениях: совместная разработка модельных законодательных актов на уровне постоянных комиссий (с профильными международными организациями); проведение тематических конференций и семинаров (совместно с Парламентской ассамблеей Совета Европы, Европейским

банком реконструкции и развития, Фондом ООН в области народонаселения и др.); сотрудничество в рамках наблюдения за выборами (с ПА СЕ, ПА ОБСЕ, Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, Ассоциацией организаторов выборов стран Европы). Наиболее активно в последнее время развиваются контакты и с такими организациями, как Межпарламентский союз, Парламентская Ассамблея Черноморского экономического сотрудничества и др.

Учитывая то, что государства — участники Межпарламентской Ассамблеи СНГ одновременно являются и членами других международных организаций, находящихся в партнерских отношениях с МПА СНГ, такие межпарламентские структуры могут эффективно использоваться в качестве инструмента для ведения диалога. Этот аспект становится особенно актуален, например, в ситуации применения практики политических санкций в отношении отдельных стран: именно в рамках такого сотрудничества различных парламентских ассамблей государства, чьи права в той или иной мере ущемлены в одной структуре, имеют возможность через другую организацию не только поддерживать постоянные контакты, но и выражать свою позицию.

Участие парламентариев государств — членов МПА СНГ в делегациях своих стран в других международных организациях открывает новые горизонты для парламентаризма — дает возможность продвигать на этих площадках идеи и позиции Содружества Независимых Государств как единого межгосударственного объединения. Выработке консолидированной позиции, например, в рамках Межпарламентского союза, способствует деятельность геополитической группы «Евразия», которая была создана по предложению Постоянной комиссии МПА СНГ по политическим вопросам и международному сотрудничеству в сентябре 1998 года на 100-й Ассамблее МПС в Москве.

Таким образом, можно констатировать, что Межпарламентская Ассамблея СНГ выступает в качестве многопрофильного инструмента развития и распространения института парламентаризма не только на пространстве Содружества Неза-

висимых Государств, но и за его пределами. Полилог парламентариев, который на постоянной основе обеспечивает эта авторитетная организация на протяжении уже почти 25 лет, является уникальной и эффективной формой поддержания и развития межгосударственных взаимоотношений как в кризисных и конфликтных ситуациях, так и в ходе поступательного процесса демократизации, содействует совершенствованию и гармонизации национального законодательства государств-участников и остается весьма востребованным инструментом реализации парламентской дипломатии в интересах стран Содружества и во благо их граждан.

Список источников и литературы:

1. Бегазян А. О понятии парламентаризма // Право и жизнь. 2003. № 61 (9).
2. Бирюков Н. И., Сергеев В. М. Становление институтов представительной власти в современной России. М., 2008.
3. Богданова Н. А. Парламентское право в системе конституционного права // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. М., 2003.
4. Борисовская Н. В. Современный российский парламентаризм: эволюция взглядов и тенденции развития // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. 2008. № 70. С. 80-84.
5. Лихачев В. Н. Парламентская дипломатия // Международная жизнь. 2009. № 2.
6. Махначев Г. Необходимость и условия формирования парламентаризма // Право и жизнь. 2000. № 31.
7. Митрохина Т. Н. Функциональность представительного органа власти // Власть. 2008. № 3.
8. Онишко Н. В. Парламентаризм как конституционно-правовой институт // Журнал российского права. 2003. № 4.
9. Романов Р. М. Понятие и сущность парламентаризма // Социально-политический журнал. 1998. № 4. С. 213.
10. Современный парламент: теория, мировой опыт, российская практика / под общ. ред. О. Н. Булакова. М., 2005.
11. Соколов В. М., Довиденко О. О. Парламентаризм как политический институт // Вестник СевНТУ. Сер.: Политология. Севастополь, 2010.
12. Шляхтун П. П. Парламентаризм. Киев, 2003.

ГЛАВА 4. ПАРЛАМЕНТСКАЯ ДИПЛОМАТИЯ: ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ НА ПРОСТРАНСТВЕ СНГ

С.Л. ТКАЧЕНКО,
профессор Санкт-Петербургского
государственного университета,
эксперт МИМРД МПА СНГ,
доктор экономических наук

Определение термина «парламентская дипломатия»

Международное парламентское взаимодействие, характеризующее все шире распространяющимся термином «парламентская дипломатия», — органичная часть системы современного мирового порядка, один из формирующихся инструментов управления глобализирующимся миром. Данный термин характеризует явление, имеющее давнюю историю (см. главу проф. Ю.Г.Акимова в настоящем издании). Важно отметить, что внешние формы и внутреннее содержание парламентской дипломатии постоянно изменяются, отражая динамику процессов, протекающих как на внутригосударственном уровне, так и на международной арене. У парламентской дипломатии сформировались свои структуры и институты на национальном уровне. Их деятельность входит составной частью в работу современного государства по защите национальных интересов, поддержанию международного мира и порядка, продвижению экономических интересов и созданию благоприятного имиджа государства.

В XX столетии на межгосударственном уровне были учреждены многочисленные структуры, обеспечивающие диалог парламентариев. По мере необходимости они привлекались к решению важнейших проблем современного мира, включая вопросы безопасности, разрешения конфликтов и постконфликтного урегулирования, развития международного права, гармонизации подходов суверенных государств к решению проблем, затрагивающих интересы всего человечества. Так сложилось предметное поле парламентской дипломатии. Именно с ней связаны ожидания разработки инновационных

подходов к решению задач традиционной для дипломатии повестки дня. В настоящей главе мы охарактеризуем выполняемые парламентской дипломатией функции, а также попытаемся показать, какую роль она играет на пространстве бывшего СССР, где процесс государственного строительства завершает свою начальную фазу. Сегодня народы государств Содружества Независимых Государств, а также избранные ими представители власти приступили к этапу «тонкой настройки» работы государственных институтов, и ресурс парламентской дипломатии призван занять в этой работе достойное место.

В законодательной ветви власти функционирует несколько типов акторов, влияющих на дипломатическую деятельность государства:

Парламенты

Парламенты — главные законодательные институты в своих странах. Все члены парламентов (депутаты) формально равны, а их полномочия базируются на свободном волеизъявлении населения страны, продемонстрированном на регулярных и свободных выборах.

Роль парламента в дипломатической деятельности государства зависит от национальной специфики. Конгресс США обладает огромными полномочиями по влиянию не только на стратегический курс американской дипломатии, но и на конкретные события и кризисы. А вот полномочия Европейского парламента в данной области крайне незначительны. Зачастую он без особых дискуссий ратифицирует соглашения, которые от имени ЕС подписывают представители Европейской комиссии.

Парламенты государств СНГ играют существенную роль в определении стратегического курса своих стран на международной арене, не только ратифицируя международные договоры своих государств, но и заслушивая представителей исполнительной ветви власти на своих сессиях, определяя бюджетные расходы на внешнюю политику и безопасность, а также проводя встречи и переговоры с представителями парламентов других государств.

Изучение парламентской дипломатии показывает, что зачастую двухпалатные законодательные органы оказывают большее воздействие на дипломатическую деятельность государства, чем однопалатные.

Политические партии

В рамках системы организации власти в своих государствах политические партии помогают осуществлять представительные функции и служат каналом связи между общественным мнением и правительственными чиновниками. Процесс принятия правительствами решений, касающихся дипломатической сферы, часто находится под влиянием партийной политики или партийных доктрин, а также диктуется электоральными соображениями. Представленные в национальных парламентах политические партии выдвигают кандидатов для занятия руководящих должностей (спикер и его заместители, председатели комитетов парламента). Партийные лидеры оказывают влияние на членов своей партии при проведении парламентского голосования по вопросам внешней политики (фракция в некоторых странах должна голосовать «солидарно», т. е. индивидуальные мнения депутатов не учитываются). В отличие от Российской Федерации и других государств СНГ, в Великобритании партийная процедура в палате общин очень жесткая, а ее нарушения не допускаются.

История парламентской дипломатии

Поскольку интеграционные процессы охватили сегодня все регионы планеты, и пространство СНГ в полной мере затронуто ими, при анализе генезиса парламентской дипломатии следует учитывать то, как соотносятся традиционное представление о «превосходстве суверенного государства» и сравнительно новая, но завоевывающая все большую популярность концепция «наднационального управления». Последняя ассоциируется сегодня с Европейским союзом и действующими в его структуре Европейской комиссией, Европейским цен-

тральным банком и т. д.²⁰ Все чаще эксперты говорят о том, что Евразийский экономический союз также постепенно движется к формированию в своей структуре наднациональных органов управления. Следовательно, данная тематика представляется актуальной и для государств постсоветского пространства.

За более чем полвека развития на европейском континенте интеграционных процессов ушла в прошлое однозначность первоначальных оценок, утверждавших безоговорочное лидерство суверенных государств и их правительств. Позиция органов государственной власти по-прежнему является исключительно важной при определении будущего международных организаций, в которые государства вступили в качестве полноправных членов. Эта позиция может выражаться на разных уровнях (избранными народами парламентами, политическими партиями и движениями, региональными органами власти, сообществом экспертов и т. д.), но уровень «первых лиц», т. е. всенародно избранных президентов или избранных в парламентских республиках глав исполнительной власти, можно рассматривать как наиболее значимый в этом контексте. Что же касается оперативного управления многочисленными институтами ЕС и ЕАЭС, то от традиционного подхода, базирующегося на верховенстве государственного суверенитета, придется отказаться. Уэйн Сандхолц предлагает следующие варианты названия утверждающейся политико-экономической структуры, используемые современными исследователями: «система многоуровневого управления», «конфедерация», «нежесткая федерация», «наднациональная политическая структура»²¹. Общим для этих наименований является то, что помимо суверенных государств они неизбежно предусматривают наличие и других акторов, деятельно участвующих в политическом процессе. В число последних входят как суб-

²⁰ Об особой роли наднациональных европейских партий см. Заславская Н.Г., Гудалов Н.Н. Европейские наднациональные партии на современном этапе: анализ основных тенденций // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. 2013. № 2. С. 106–116.

²¹ Sandholtz W. Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions // Journal of Common Market Studies. 1996. Vol. 34, №. 3, P. 404.

национальные акторы, так и транснациональные структуры, а также общеевропейские институты, некоторые из которых принято именовать наднациональными.

Парламентские структуры сегодня представлены на всех перечисленных выше уровнях: субнациональном, национальном, транснациональном. Как элементы представительной власти, региональные парламенты самым тесным образом связаны с повседневной жизнью граждан и интегрированы во властную архитектуру своего государства. Выходя на международный уровень и действуя в рамках имеющихся у них полномочий, парламенты отдельных регионов внутри суверенного государства поддерживают отношения с партнерами из других государств, создают международные структуры и проводят различные форумы. Таким образом, включение в повестку международного сотрудничества сферы наднациональных связей сегодня все более характерно для парламентских структур. И это существенно расширяет предметное поле парламентской дипломатии.

Отметим ставший очевидным факт: число акторов, играющих активную роль в мировой и региональной политике, за прошедшие десятилетия заметно возросло, причем распад СССР значительно ускорил этот процесс. В 1991 г. международное сообщество пополнили государства, чья история насчитывала немало столетий. Их политическая культура и исторический опыт были востребованы в мировом сообществе. Унаследовав от Советского Союза не только социально-экономические достижения, но и масштабную инфраструктуру присутствия в мире, многие страны бывшего СССР стали проводить активную внешнюю политику, призванную создать благоприятные условия для государственного строительства. И роль парламентских структур в налаживании диалога с внешним миром, привлечении внимания и ресурсов других государств к решению задач социально-экономического развития представляется исключительно значимой.

Функции парламентской дипломатии

Парламентские структуры выполняют в области международной деятельности несколько специфических функций: законотворческую, контрольную, организационную и публично-представительскую.

Важнейшая из выполняемых парламентской дипломатией функций — деятельность по ратификации международных соглашений, о которых договорились и которые подписали представители исполнительной власти. Согласно действующим нормам права ратификации в парламенте подлежат международные договоры государств, исполнение которых требует изменения действующих или принятия парламентариями новых законов.

Межпарламентское сотрудничество, являясь институтом представительной демократии, оказывает другим структурам обеспечения порядка и управления на международной арене существенную помощь в решении актуальных проблем мировой политики, а также соблюдении действующих норм международного права. Это станет особенно очевидно при рассмотрении роли национальных парламентов и их международного взаимодействия по преодолению таких проблем, как угроза международного терроризма, борьба с перевозкой наркотиков и контрафактной продукции, противодействие организованной преступности.

Еще одна сфера использования потенциала парламентариев на международной арене — обеспечение международной безопасности. Национальные парламенты, а также такие структуры межпарламентского сотрудничества, как ПА ОБСЕ, ПА СЕ, МПА СНГ, сыграли выдающуюся роль в налаживании сотрудничества в области обеспечения безопасности на дорогах, энергетической, экономической и гуманитарной безопасности, защиты окружающей среды и водных ресурсов. Национальные парламенты, выполняя свои ключевые функции (законотворческую, контрольную, организационную и публично-представительскую), все активнее участвуют в процессе принятия решений на национальном, региональном и глобальном уровнях.

В рамках национального процесса принятия решений законодательная власть играет и некоторые другие функции: мониторинг деятельности других ветвей власти и их критика в случае необходимости; контроль за работой национального/федерального правительства, в том числе с точки зрения исполнения бюджета страны; содействие проведению широких общественных дискуссий по важным вопросам жизни государства; выполнение законодательной функции, влияющей на социально-экономическую жизнь страны. Не все из этих функций имеют прямое отношение к парламентской дипломатии. Но эффективно действующий и авторитетный парламент обладает на международной арене влиянием именно потому, что он успешно работает на национальном уровне, представляя страну со стабильной политической системой и эффективной экономикой.

Парламенты непосредственно не участвуют в дипломатических переговорах. Однако они незримо на них присутствуют, поскольку ратифицируют подписанные соглашения и могут наложить вето на уже согласованный договор. Глобальный тренд в современном мире, отчасти затронувший государства СНГ, — усиление полномочий исполнительной власти за счет законодательной и судебной. Парламенты по мере своих возможностей сопротивляются этой тенденции и в новом столетии делают это успешно. Законодатели в национальных парламентах стараются не допустить значительного расширения полномочий исполнительной власти, хотя это непросто, так как для принятия многих решений требуется владение специализированной информацией, которой у законодателей часто нет.

Национальные парламентарии практически никак «в режиме реального времени» не влияют на многие важные экономические, в том числе валютно-финансовые или инвестиционные, процессы в государстве. Более того, классическая политическая экономия рассматривает недопущение вмешательства законодателей в полномочия исполнительной власти как благо для бизнес-климата в отдельно взятом государстве. При этом на протяжении многих лет игнорировалось разумное предостережение экспертов о том, что оставленные неподотчетными

структуры исполнительной власти могут своими действиями на международной арене подорвать престиж государства, нанести ущерб долгосрочным национальным интересам. Парламентская дипломатия играет существенную роль в мониторинге международной деятельности исполнительной власти, помогая министрам и правительственным чиновникам за многообразием текущих проблем не потерять перспективу национального развития.

Распад СССР и формирование на пространстве СНГ международных организаций

Парламентская дипломатия государств — участников МПА СНГ характеризуется несколькими отличительными чертами.

Во-первых, ***широкая география партнерских связей***. Страны Содружества расположены в разных регионах Евразии. Они соседствуют с высокоразвитыми странами Европейского союза, переживающими период политических и военных потрясений государствами Ближнего Востока, быстро растущими странами Южной и Восточной Азии. Диалог между парламентскими структурами государств СНГ и их соседей по региону является частью более широкого спектра межгосударственного общения. Для качественного сопровождения этой деятельности требуется опыт поддержания дипломатических связей, глубокие знания региона, расположенных в его границах суверенных государств, истории проживающих там народов, их культуры и религии. Также в повседневной деятельности парламентариев государств Содружества требуется учет особенностей национального характера, знание языков и диалектов, понимание исторических травм, а также наследия периодов, когда государства-соседи являлись частями более крупных государственных образований.

Во-вторых, ***членство в универсальных, региональных, а также специализированных межпарламентских организациях***. Это налагает особые требования к квалификации парламентариев, а также к экспертному сопровождению их деятельности. Будучи гражданами своих стран, участвующие в международной деятельности парламентарии поставлены

перед непростой задачей — реалистично оценивать собственные возможности и ресурсы своего государства по защите национальных интересов за пределами государственных границ. Такая деятельность должна осуществляться с учетом общих интересов человечества, включая стремление жить в мире, обеспечивать устойчивое развитие и повышение уровня жизни граждан, сохранение окружающей среды, противодействие транснациональным угрозам.

В-третьих, ***стремление к гармонизации национального законодательства и утвердившихся норм международного права***. Возникнув множество столетий назад, международное право развивается одновременно двумя путями. С одной стороны, акторы международной системы — суверенные государства — вступают в правовые отношения друг с другом, и весь корпус накопленных в предыдущие периоды истории взаимно признаваемых норм сегодня характеризуется как «международное право». В то же время ученые-правоведы, а также политики продолжают поиск и выявление общих норм, которым должно быть подчинено поведение государств на международной арене и нарушение которых должно рассматриваться как угроза миру и стабильности. В обоих отмеченных выше процессах парламентарии играют видную роль. Без них функционирование и будущее развитие системы международного права представляется нереальным.

В-четвертых, ***активное использование в повседневной работе проверенных веками институтов традиционной дипломатии***. В отношении к дипломатии как профессии сформировалось несколько подходов. Еще в начале XX столетия сторонники Вудро Вильсона выступали за отказ от «старой дипломатии», демократизацию этой профессии, устранение из ее арсенала секретности, применение нового языка, упрощенных протокола и этикета. Их оппоненты утверждали, что изменения в дипломатической профессии должны быть постепенными, и, конечно, они вовсе не должны быть самоцелью. Дипломатия представляет собой уникальный институт в системе международного сотрудничества, без нее мир неизбежно станет более опасным и непредсказуемым.

В большинстве государств — участников МПА СНГ преобладает именно такое, бережное и прагматичное, отношение к дипломатии, включая парламентскую. Она подвержена демократическому контролю, достаточно транспарентна с точки зрения обсуждения целей и стратегических планов. Ратификация международных соглашений проходит гласно, а в обсуждении самых острых вопросов современной международной политики участвует широкий круг акторов. Парламентарии на всех этапах формирования и реализации внешней политики своих государств играют активную роль, зачастую предопределяя ход дискуссии и ее результаты. Тем не менее свойственная профессии секретность, закрытый характер большинства дипломатических переговоров и консультаций, возможность не находиться под гнетом общественного мнения и ожиданий относительно благоприятного исхода переговоров — все эти отличительные черты «старой дипломатии» сохраняются в государствах бывшего СССР, она поставлена на службу национальным интересам и международному сотрудничеству.

Цифровая эра возложила на парламентские структуры новые задачи и открыла перед ними широкие возможности для повышения эффективности их деятельности, в том числе на международной арене. Являясь частью системы государственной власти, парламентарии все активнее используют ресурсы публичной и цифровой дипломатии, общаются со своими избирателями, сторонниками и оппонентами через социальные сети и интернет-телевидение. При исследовании функций, которые выполняются электронным правительством, можно выделить несколько его сегментов, отдельных сфер, где применение ресурсов электронного правительства имеет особые, часто уникальные характеристики²².

Прежде всего, это электронная демократия и обеспечение участия граждан в ней. Имеющиеся в этой области ресурсы позволяют представленным в национальном парламенте политическим силам доносить до общественности свои политические

²² Yang K., Melitski J. Competing Complementary Values in Information Technology Strategic Planning // Public Performance & Management Review. 2007. Vol. 30. № 3. P. 430.

взгляды и оценки, продвигать проекты. У граждан-избирателей появляется возможность обращаться непосредственно к политикам, представителям законодательной ветви власти. Все активнее используются и механизмы отслеживания в оперативном режиме флуктуации общественного мнения в своей стране и за границей, а также реакции общества на острые и противоречивые события, не имеющие однозначной трактовки, но требующие немедленного принятия мер властными структурами, включая парламенты. Речь идет об изучении общественного мнения и предпочтений граждан на основе анализа их активности в социальных сетях и при обращении к сайтам политических партий и движений. Зачастую первичную аналитическую работу проделывают машины, и профессиональным политикам остается лишь квалифицированно использовать на практике полученную информацию. В дополнение можно упомянуть применяемое при обсуждении острых политических проблем онлайн-голосование, а также задействование в процессе принятия решений информации, полученной с учетом интерактивного взаимодействия с гражданами. Парламентская дипломатия должна быть готова к увеличению такого демократического контроля, а также вовлечению общественности в процесс обсуждения ключевых для национальных интересов страны решений. Парламенты государств — участников МПА СНГ учитывают данный фактор в своей деятельности. В настоящее время они широко представлены в виртуальном пространстве, в том числе используют инструменты «цифровой дипломатии».

Кроме того, следует выделить такой сегмент электронного правительства, как электронная государственная служба, в рамках которой возможности Сети используются для размещения решений и иных документов органов государственной власти, поддержания новостных информационных ресурсов, онлайн-архивов, диалога с представителями других ветвей власти, экспертного сообщества и СМИ. Межпарламентские структуры являются лидерами среди международных организаций по перенесению в глобальную цифровую сеть своей деятельности в информационной сфере, а также приложению усилий по размещению в широком доступе документов структур госу-

дарственной власти и подготовленных для них аналитических материалов.

Опыт Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ

Для взаимодействия национальных парламентов на международной арене ключевое значение имеют основные конституционные принципы, соблюдение которых является предварительным условием при установлении партнерских связей и налаживании сотрудничества. Речь идет о таких конституционных принципах, как народовластие, разделение властей, идеологический и политический плюрализм, а для большинства многонациональных государств — федерализм. Принцип верховенства закона носит универсальный характер и соблюдается всеми акторами парламентской дипломатии на пространстве СНГ.

На этой основе сформировался фундамент современной парламентской дипломатии государств Содружества. Сотрудничество парламентариев и представляемых ими структур основано на принципах равенства, добровольности, невмешательства в дела иностранного суверенного государства, взаимного учета интересов, свободного обсуждения всех вносимых в повестку дня международного диалога вопросов.

При этом важно подчеркнуть, что современная парламентская дипломатия предполагает и обеспечивает на практике сотрудничество структур не только национального и международного уровней. Еще один важный сегмент взаимодействия — субнациональные представительные структуры власти, например региональные законодательные собрания в Российской Федерации. Их полномочия существенно уступают полномочиям национальных парламентов, и в формировании институциональной среды межпарламентского сотрудничества они занимают более скромное место. Тем не менее роль субнациональных законодательных структур в создании благоприятного инвестиционного климата, расширении приграничного и межрегионального сотрудничества, борьбе с незаконной миграцией и трансграничной преступностью постоянно возрастает.

По согласованию с национальными/федеральными органами власти, региональные парламенты и парламентские ассоциации субъектов суверенного государства участвуют в работе межпарламентских объединений и ассоциаций, координируют деятельность на международной арене входящих в них представительных органов власти, взаимодействуют со структурами государственной власти и местного самоуправления. Для развития межпарламентского сотрудничества соседних государств или интеграционных блоков такие ассоциации являются оптимальными акторами, так как они наиболее эффективно представляют интересы своего государства и его граждан, проживающих в отдельных регионах страны.

На международной арене государство действует в единстве всех сторон власти — законодательной, исполнительной и судебной, с учетом интересов регионов, а также структур гражданского общества и бизнеса. В этой «формуле со многими неизвестными» законодательной ветви власти принадлежит особая роль, поскольку ее действия по принятию законов и их адаптации к меняющейся внешней среде имеют фундаментальное значение для страны. Благодаря наличию апробированных каналов международного взаимодействия и института парламентской дипломатии законодательная власть имеет возможность принимать ключевые для своей страны стратегические решения, включая законы, в том числе одобрять бюджет — главный закон, регулирующий повседневную жизнь в государстве. В то же время законодатели, вступая в диалог с партнерами на мировой арене, помогают исполнительной ветви власти сформировать международный консенсус относительно совместных действий против общих угроз.

В 2008 г. глобальная политико-экономическая система вступила в период нестабильности, характеризующийся чередой острых экономических и валютных кризисов, региональных конфликтов, резких скачков мировых цен на сырье и аграрную продукцию, а также неконтролируемым ростом числа беженцев. Все эти проблемы особенно характерны для Евразии, в том числе для большинства государств — участников МПА СНГ. Таким образом, внешняя среда влияет на повестку дня диалога национальных парламентов и созданных ими межпар-

ламентских структур, придает императивный характер их сотрудничеству. Оптимальная форма ответа суверенных государств на общие для них вызовы — гармонизация национального законодательства в сферах, представляющих взаимный интерес и подверженных внешним угрозам.

Еще одно направление сотрудничества парламентариев — открытый диалог о сути национальных интересов отдельных государств. Обеспечение безопасности и защита национальных интересов — высшие приоритеты для дипломатии любого государства. При этом историческая близость народов Содружества, необходимость адекватно реагировать на одни и те же внешние угрозы, приверженность единой задаче государственного строительства и обеспечения высокого уровня жизни населения открывают широкие возможности для применения средств парламентской дипломатии на пространстве СНГ.

Традиционно считалось, что в классической дипломатии ключевую роль играет исполнительная ветвь власти и действующие в ее структуре органы, включая министерства иностранных дел, международные отделы других министерств, а также специальные службы. Сегодня это утверждение требует пересмотра, поскольку изменилось содержание того, что характеризуется термином «классическая дипломатия». Она больше не может ограничиваться только диалогом профессиональных дипломатов ввиду их слабой осведомленности в узкоспециализированных областях, в которых, как правило, и развивается межгосударственное сотрудничество.

В мире, где государственные границы более не являются препятствием для перемещения бизнесменов, туристов, ученых и студентов, стали беспрецедентно низки транзакционные издержки по установлению и поддержанию контактов поверх государственных границ. В этих условиях узкая специализация партнеров, представляющих разные государства, не является чем-то исключительным. Разумеется, остаются вопросы национальной безопасности и защиты национальных военных технологий, и сегодня, как и в прежние времена, решаемые путем установления особого правового режима. Но поскольку во всех остальных сферах созданы благоприятные условия для

контактов и взаимодействия, в современную эпоху дипломаты не могут (а как правило, и не должны) управлять экономическим, культурным или научным сотрудничеством, в которое вовлечены граждане их государств.

Сказанное в полной мере справедливо и для сотрудничества, составляющего предметное поле парламентской дипломатии. Действуя на международной арене, парламентарии должны информировать исполнительную власть о целях своей деятельности. Одновременно они вправе рассчитывать на помощь посольств в организации визитов, установлении контактов, а иногда и в предоставлении площадок для встреч. Но обмен информацией и признание координирующей роли министерств иностранных дел при проведении внешней политики государства отнюдь не предполагают того, что национальные парламенты должны отдать на аутсорсинг «классическим дипломатам» межпарламентские контакты и зарезервировать для них место в законотворческом процессе. Принцип разделения властей в данной области должен неукоснительно соблюдаться. Именно поэтому парламентарии все чаще вовлекаются в международную деятельность. У них есть не только полномочия для такой деятельности, но и то, что представителями конструктивистской школы в политической науке принято называть «культурой межпарламентского сотрудничества». Она формируется в среде активных участников парламентской дипломатии, прежде всего среди депутатов национальных и субнациональных парламентов, и за пределы этого круга лиц передается с большим трудом.

Отметим также тенденцию к увеличению многофункциональной деятельности парламентов в рамках международных организаций. Первоначально данная деятельность имела преимущественно региональное измерение, поэтому наибольшую активность демонстрировали межпарламентские структуры, учрежденные в таких организациях, как Европейское экономическое сообщество, Совет Европы, Северный совет, Содружество Независимых Государств. Новейшей тенденцией в данной области становится активизация деятельности одной из старейших структур межпарламентского сотрудничества — учрежденного еще в 1889 г. Межпарламентского союза, отли-

чительная черта которого — глобальный характер, поскольку его членами являются 170 национальных парламентов, а также 11 ассоциированных членов, включая Межпарламентскую Ассамблею государств — участников СНГ. Такой формат позволяет Межпарламентскому союзу на ежегодных ассамблеях и тематических конференциях обсуждать многие острые проблемы мировой дипломатии и вносить вклад в их решение. Среди них, например, противодействие международному терроризму, защита демократических институтов в развивающихся государствах, проблемы гендерного равенства в политической жизни, устойчивое развитие, сотрудничество с ООН по решению глобальных социально-экономических проблем²³.

Действуя на глобальном уровне, парламентская дипломатия в полной мере реализует свой потенциал, способствующий соблюдению основных принципов международного права, в том числе заложенных в Уставе ООН положений, а также выполнению государствами своих международных обязательств. Работая параллельно со структурами исполнительной власти, парламентарии не только привлекаются к дискуссиям, но и осуществляют контроль за исполнением обязательств, содействуют развитию норм международного права и практики их соблюдения.

Парламентская дипломатия разработала целый комплекс различных по форме, но политически обязательных форматов, фиксирующих согласие ее акторов на международной арене. Одобрение законодателями отдельных норм права или форм совместной деятельности может быть отражено в протоколах, заявлениях, соглашениях, меморандумах. Парламентская история государств — участников МПА СНГ насчитывает сотни таких документов, формирующих правовую и институциональную среду сотрудничества. Организационные механизмы имплементации целей, согласованных в указанных выше документах, также различны. Речь может идти о международных конференциях и принимаемых на них резолюциях, создании совместных рабочих групп и комиссий, проведении круглых

²³ Inter-Parliamentary Union: The latest news. Official website. URL: <http://www.ipu.org/english/home.htm>

столов для сближения позиций и выработки единой трактовки правовых норм. Наконец, парламенты нескольких государств могут обращаться с согласованными инициативами в региональные или глобальные межпарламентские структуры.

Еще одна важная форма парламентской дипломатии — участие депутатов национальных парламентов в международном наблюдении за выборами и референдумами. Эта сфера деятельности получила свое собственное наименование — электоральная дипломатия²⁴. Парламенты и их депутаты сыграли в ее зарождении ключевую роль. Процесс становления электоральной дипломатии сегодня только набирает обороты. Отчасти он отражает более масштабное явление: усиление роли дипломатии в современных международных отношениях. Популярность международного мониторинга электоральных процессов, столкновение вокруг вопросов его организации интересов суверенных государств, межправительственных организаций и структур гражданского общества делают неизбежным привлечение к данной сфере внимания законодательной ветви власти. Как и в традиционной дипломатии, в этой области министерства иностранных дел принадлежит наиболее существенная роль, но она не может эффективно исполняться без тесного взаимодействия с законодателями.

Сегодня министерства иностранных дел выполняют следующие функции:

- 1) В рамках межправительственных организаций разрабатывают, согласовывают и имплементируют нормы, регулирующие сотрудничество государств в электоральной сфере. Национальные законодатели превращают достигнутые на международной арене соглашения в нормы национального права.
- 2) В рамках двусторонних отношений суверенных государств приглашают международных наблюдателей, включая парламентариев, к участию в мониторинге,

²⁴ Ткаченко С.Л. Мониторинг развития демократии: наблюдение за выборами и референдумами. СПб.: Секретариат Совета МПА СНГ, 2015. С. 101.

обеспечивают надлежащие условия для выполнения их миссии.

- 3) В рамках межпарламентского сотрудничества дипломаты помогают парламентариям и сотрудникам законодательных органов власти в их мониторинговых миссиях, включая организацию визитов в национальные парламенты, а также в правительственные и судебные органы государства проведения мониторинга, консультируют в посольствах о положении в стране и ходе предвыборной агитации.
- 4) В рамках сотрудничества с неправительственными организациями, специализирующимися на продвижении демократии и наблюдении за электоральными процедурами, профессиональные дипломаты помогают законодательным и правоохранительным органам своего государства определить наиболее благоприятный статус для иностранных наблюдателей от НПО, включая оформление официального приглашения, получение статуса наблюдателя, содействуют переводу на иностранные языки ключевых законов, регулирующих организацию и проведение выборов, распространяют публикации по электоральной тематике за границей через посольства и генеральные консульства.

Наблюдатели от МПА СНГ в большинстве своем — депутаты парламентов суверенных государств, поэтому вопрос о возможности оказания на них давления с целью влияния на их оценку выборов даже не возникает. Итоговое заявление миссий всегда становится результатом согласования множества оценок и выработки приемлемых для всех участников формулировок. Это всегда продукт напряженной работы членов группы в день голосования и на следующий день после его завершения. Но такой подход гарантирует взвешенность оценки, повышает ее вес и авторитет.

Логика международного мониторинга, воплощенная в деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, состоит в том, что поиск и первичную обработку

широкого массива информации о выборах должны проводить эксперты, представляющие академическую науку и структуры гражданского общества. Результаты их деятельности — отчеты и памятные записки — передаются собственно международным наблюдателям. В этом качестве выступают депутаты законодательных органов власти, а также сотрудники Секретариата Совета МПА СНГ. Главная роль, безусловно, принадлежит участвующим в мониторинге парламентариям, представляющим государства — участники МПА СНГ. Они имеют успешный опыт участия в парламентских выборах, и поэтому наиболее компетентны при вынесении окончательных суждений об итогах конкретных выборов или референдумов, а также о том, насколько законодательство конкретного государства о выборах соответствует его международным обязательствам и общепринятым нормам права.

Еще один важный инструмент парламентской дипломатии — визиты, личные контакты депутатов национальных парламентов в рамках двухсторонних или многосторонних мероприятий. В данном случае парламентарии должны продемонстрировать важнейший навык «традиционных дипломатов» — умение проводить переговоры и достигать соглашения путем учета взаимных интересов и поиска компромиссов. Для выяснения готовности сторон к диалогу и их «стартовых» позиций в переговорах зачастую проводятся консультации, предваряющие официальные визиты и полномасштабные переговоры. Для такой роли парламентарии подходят лучше всего. Они являются полномочными представителями народа своей страны, но находятся вне сферы исполнительной власти, поэтому могут позволить себе посмотреть на обсуждаемую проблему со стороны. Это дает им возможность сближать политические позиции, находить компромиссные решения актуальных проблем, вносить свой вклад в регулирование международных споров. Неслучайно парламентарии государств СНГ, а также Межпарламентская Ассамблея СНГ сыграли ключевую роль в остановке военных действий в ходе конфликта в Нагорном Карабахе и подписании в марте 1994 г. Бишкекского протокола. В тот период представители МПА СНГ занимались полномасштабной посреднической деятельностью, получив на нее

мандат от сторон конфликта и от Совета глав государств СНГ. Лидеры государств Содружества в своем заявлении от 15 апреля 1994 г. по поводу конфликта в Нагорном Карабахе и вокруг него приветствовали примирительную миссию Межпарламентской Ассамблеи СНГ. Опыт парламентской дипломатии в сфере миротворчества и снижения остроты конфликтов депутаты и сотрудники Секретариата Совета МПА СНГ проявили в процессе урегулирования конфликтов в Республике Молдова (Приднестровье) в 1994 г., а также в Республике Абхазия в 1995 г.

5–6 сентября 1995 г., на первой встрече председателей национальных парламентов Азербайджанской Республики, Республики Армения, Грузии, Кыргызской Республики и Российской Федерации в Таврическом дворце, было принято заявление «К миру и стабильности на Кавказе». В этой встрече также участвовали Генеральный секретарь Парламентской ассамблеи ОБСЕ С.Оливер, глава Московской делегации Международного комитета Красного Креста Т.Мера, представитель Действующего председателя ОБСЕ Э.Кешкенъ. В указанном документе содержался призыв к конфликтующим сторонам не допускать возврата к вооруженному противостоянию, избегать конфронтации, взаимодействовать в деле нормализации хозяйственных связей, создавать условия для безопасного возвращения беженцев. Для содействия разрешению острых проблем в Кавказском регионе Межпарламентской Ассамблеи СНГ был учрежден институт «кавказской четверки». Входящие в его состав руководители парламентов Азербайджана, Армении, Грузии и России регулярно собирались и обсуждали актуальные для региона проблемы.

Межпарламентская Ассамблея СНГ в своей парламентской дипломатии не ограничивается рамками Содружества. Депутаты национальных парламентов выражали свою позицию по поводу угрожающего мировой стабильности решения НАТО о расширении альянса на Восток и включении в число его членов стран Восточной Европы (1996 г.), по вопросу политического урегулирования конфликта в Афганистане (1996 г.), в связи с военными действиями НАТО на территории Союзной Республики Югославия (1999 г.), а также по ситуациям в дру-

гих горячих точках планеты. В 2004 г., во время этнического конфликта в Косово, по решению Совета Межпарламентской Ассамблеи СНГ в Республику Сербия и Черногорию была направлена группа наблюдателей для изучения ситуации. Свои выводы депутаты МПА СНГ довели до Межпарламентской Ассамблеи, национальных парламентов, а также межпарламентских структур, в которых участвует МПА СНГ или отдельные государства, входящие в ее состав. Вопрос о ситуации в Косово был включен в повестку заседания Парламентской ассамблеи Совета Европы, и 29 апреля 2004 г. ПА СЕ приняла Резолюцию № 1375 «О ситуации в Косово», в которой были поддержаны выводы наблюдателей Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Заключение

Завершая исследование, следует констатировать, что развитие парламентской дипломатии — общемировая тенденция развития международных структур межпарламентского сотрудничества, а также результат поиска национальными парламентами наиболее эффективных форм и методов продвижения национальных интересов на международной арене. Эта деятельность протекает наиболее успешно в тех случаях, когда отсутствует противоречие между интересами государства и теми ценностями, которые рассматриваются на международной арене как общечеловеческие. Укрепление и развитие парламентской дипломатии является приоритетным направлением развития Содружества Независимых Государств, упрочения государственного суверенитета его участников, их успешной интеграции в международное сообщество как блока государств, объединенных не только общим прошлым, но и сходными представлениями о том, каким должно быть оптимальное мироустройство.

Список источников и литературы:

1. Вельцель К., Ингелхарт Р. Как развитие ведет к демократии // Россия в глобальной политике. М., 2009. Т. 7. № 3. С. 8–22.
2. Заславская Н. Г., Гудалов Н. Н. Европейские наднациональные партии на современном этапе: анализ основных тенденций // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. 6. 2013, № 2. С. 106–116.
3. Карцов А. С. Международные избирательные стандарты и их выполнение государствами СНГ (в контексте электорального наблюдения со стороны Содружества Независимых Государств). СПб : МПА СНГ, 2014.
4. Ткаченко С. Л. Работа международных наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ // История. Право. Политика. 2012. № 1. С. 85–87.
5. Ткаченко С. Л. Мониторинг развития демократии: наблюдение за выборами и референдумами. СПб.: Секретариат Совета МПА СНГ, 2015. 199 с.
6. Acemoglu D., Robinson J. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2006.
7. Buchanan A., Keohane R. The Legitimacy of Global Governance Institutions // Ethics & International Affairs, 2006. Vol. 20. № 4. P. 405–437.
8. Friedgut T. H. Political Participation in the USSR. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1979.
9. Sandholtz W. Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions // Journal of Common Market Studies, 1996. Vol. 34, №. 3, P. 404.
10. Yang K. Melitski J. Competing Complementary Values in Information Technology Strategic Planning. Public Performance & Management Review. 2007. Vol. 30, № 3. P. 430.

ЧАСТЬ ВТОРАЯ: ПАРЛАМЕНТАРИЗМ НА ПРОСТРАНСТВЕ СНГ: СТАНОВЛЕНИЕ И СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ

ГЛАВА 5. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

С. А. МИРЗОЕВ,
Руководитель Аппарата Милли Меджлиса
Азербайджанской Республики

Основа уникального современного азербайджанского парламентаризма, гармонично сочетающего восточную ментальность с традициями западной демократии, учитывающего политические реалии и тенденции развития современного мира, была заложена еще на рубеже XIX–XX вв. видными азербайджанскими общественно-политическими деятелями — депутатами Государственной думы Российской империи I–IV созывов А. Топчибашевым, Х. Хасмамедовым, М. Ахвердовым, Ф. Хойским, З. Шахтахтинским, М. Джафаровым и др. Азербайджанские депутаты вошли в мусульманскую думскую фракцию, председателем которой был избран Алимардан бек Топчибашев. В выступлениях азербайджанских парламентариев нашли отражение почти все темы, затрагивавшиеся в петициях представителей азербайджанского общества в начале XX в., в том числе аграрный вопрос, переселенческая политика царизма и др.

Опыт парламентской деятельности думских депутатов — азербайджанцев в немалой степени способствовал созданию Временного национального совета мусульман Закавказья²⁵. 28 мая

²⁵ После роспуска Всероссийского учредительного собрания его члены, избранные от единого Закавказского избирательного округа, приняли решение о созыве Закавказского сейма — представительного и законодательного органа государственной власти в Закавказье. 13 (26) мая 1918 г. Сейм объявил о самороспуске. 14 (27) мая 1918 г. в Тифлисе состоялось чрезвычайное заседание мусульман Закавказского сейма, на котором было принято единогласное решение о создании Временного национального совета мусульман Закавказья.

1918 г. состоялось историческое заседание Национального совета, на котором была принята Декларация независимости Азербайджана — прогрессивный для своего времени правовой и политический документ, который в некотором смысле можно было считать конституционным актом. В Декларации независимости были закреплены важные конституционные ценности и принципы: принадлежность власти народу, гарантирование гражданских и политических прав всем гражданам без различия национальности, вероисповедания, социального положения и пола, предоставление «широкого простора для свободного развития» всем народностям, населяющим территорию Азербайджана, определение высших органов власти. Временный национальный совет мусульман Закавказья объявил, что «отныне народы Азербайджана являются носителями суверенных прав, а Азербайджан — полноправным независимым государством» в форме демократической республики и что эта республика «стремится установить добрососедские отношения со всеми членами международного общения, в особенности с сопредельными народами и государствами» [1; 2].

Следует отметить, что в Национальном совете были представлены все народы, проживающие на территории Азербайджана: 80 человек представляли мусульман, 21 — армян, 10 — русских, по одному человеку — грузин, евреев, немцев, поляков.

Конечно же, написанная на азербайджанском и русском языках Декларация не могла полностью заменить конституцию страны, но парламентом республики, просуществовавшей менее двух лет, был принят ряд важных конституционных законов. Так, согласно Закону «О несоответствии должностей» депутаты парламента, за исключением лиц, занимавших должности министров, не могли исполнять функции государственных служащих. Другими словами, законом предусматривалось разделение исполнительной и законодательной властей. Принятый в августе 1919 г. Закон «Об Азербайджанском гражданстве» предусматривал предоставление гражданства лицам, родившимся от граждан Азербайджана, а также всем лицам, постоянно проживающим на территории страны. Законы «О государственном флаге» и «О государственном языке» также можно отнести к числу основополагающих нормативных правовых актов.

7 декабря 1918 г. начал работу Парламент Азербайджанской Республики под председательством Алимардан-бека Топчибашева. На своих заседаниях Парламент принимал законы и решения, направленные на создание и функционирование демократического государства, в котором в полной мере соблюдались бы права и свободы человека, обеспечение территориальной целостности и сохранение независимости страны. Следует особо отметить решение Парламента о наделении женщин правом избирать и быть избранными. Впервые в истории Востока женщины получили законное право наряду с мужчинами принимать участие в управлении государством. При этом право на участие в выборах азербайджанские женщины получили одновременно с женщинами Великобритании, Ирландии и Канады.

Стараясь увековечить национально-государственное возрождение азербайджанского народа, Парламент уделял большое внимание вопросам развития науки, образования, народного просвещения. Одним из исторических решений, принятых Парламентом с этой целью, явилось решение об учреждении Бакинского государственного университета — первого высшего светского учебного заведения на мусульманском Востоке [3]. Наряду с этим был принят закон об отправке за границу для получения образования 100 человек из азербайджанской молодежи за счет государства. Особое внимание уделялось женскому образованию. 24 октября 1919 г. состоялось торжественное открытие курсов для взрослых азербайджанок при Азербайджанской национальной гимназии. Эти решения Парламента Азербайджана стали революционными для мусульманской страны, а их активное претворение в жизнь в сложнейших геополитических и социокультурных условиях того времени можно назвать беспрецедентным. Решения сыграли неоценимую роль в демократическом государственном устройстве страны, которая по поставленным перед собой целям и задачам не отставала от демократических государств Европы начала XX века²⁶.

²⁶ 19 января 1920 г. на заседании Верховного Совета Парижской мирной конференции с участием глав правительств был зачитан меморандум, первый пункт которого признавал независимость Азербайджана.

«Создание Азербайджанской Демократической Республики является историческим событием для нашего народа и мира, так как впервые в мусульманском мире была образована демократическая республика... Именно после нас демократические республики стали создаваться в других мусульманских странах. Азербайджанский народ и государство всегда с огромным уважением относились и относятся к памяти основателей Азербайджанской Демократической Республики, хранят память о них в своих сердцах», — отметил Президент Азербайджанской Республики И. Алиев на официальном приеме 27 мая 2016 г. по случаю национального праздника — Дня Республики.

Последнее, 145-е заседание Парламента Азербайджанской Демократической Республики состоялось 27 апреля 1920 г. На нем был принят ультиматум о сдаче власти Временному военно-революционному комитету Азербайджана, который 28 апреля 1920 г. провозгласил создание Азербайджанской Советской Республики.

6 мая 1921 г. в Баку начал работу I Всеазербайджанский съезд Советов рабочих, крестьянских и солдатских депутатов. Данная структура была сформирована в основном из неимущих и безграмотных рабочих и крестьян, что являлось главной гарантией легкого управления будущим парламентом. На съезде была принята первая Конституция Азербайджана (19 мая 1921 г.) [4], основанная на тех же принципах, что и Конституция РСФСР 1918 г. В ней были закреплены положения о политическом устройстве государства, принципы организации советской власти, порядок проведения выборов в стране, описание государственных символов (герба и флага) Азербайджанской ССР и т. д. Вторая Конституция Азербайджана была утверждена V Всеазербайджанским съездом Советов 26 марта 1927 г. В документе было определено юридическое положение Азербайджана в составе Закавказской Советской Федеративной Социалистической Республики (ЗСФСР) и СССР, перечислены органы высшей власти и права граждан, представлены положения о центральной власти, высшем суде Азербайджанской ССР, о Нахичеванской Автономной Советской Социалистической Республике (Нахичеванской АССР) и На-

горно-Карабахской Автономной Республике (НКАР), местной власти, выборах в Советы [5].

В 1936 г., после упразднения ЗСФСР²⁷, Азербайджан в соответствии с Конституцией СССР наряду с Грузией и Арменией вошел в состав СССР как самостоятельная союзная республика. И 14 марта 1937 г. чрезвычайный IX Всеазербайджанский съезд Советов утвердил новую Конституцию Азербайджанской ССР. От прежних конституций данный документ отличали такие новые главы, как «Общественный строй», «Основные права и обязанности граждан», «Органы высшей государственной власти Нахичеванской АССР», «Органы государственной власти НКАР», «Суд и прокуратура» [6]. Всего с мая 1921 г. по март 1937 г. было проведено девять съездов Советов Азербайджанской ССР. 24 июня 1938 г. были проведены выборы в Верховный Совет первого созыва Азербайджанской ССР.

21 апреля 1978 г. на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета Азербайджанской ССР девятого созыва была принята последняя Конституция Азербайджанской ССР. Следует отметить, что, будучи первым секретарем ЦК Компартии Азербайджана, Г. Алиев в условиях жесточайшей цензуры со стороны партийного руководства Советского Союза, а также идеологических ограничений, вытекавших из принятой в октябре 1977 г. Конституции СССР, смог добиться более широкого закрепления в тексте новой Конституции Азербайджанской ССР культурно-нравственных ценностей азербайджанского народа, особенно в части сохранения и развития азербайджанского языка. Кроме того, в указанной Конституции правовой статус Нагорно-Карабахской автономной области (НКАО) и ее органов был определен в разделе «Местные органы государственной власти», а не в отдельной главе, как было в текстах предыдущих конституций страны [7]. Данная Конституция с соответствующими изменениями и дополнениями действовала до ноября 1995 г.

²⁷ 12 марта 1922 г. советские республики Азербайджан, Армения и Грузия объединились в Закавказскую Федерацию, которая позже была преобразована в Закавказскую Советскую Федеративную Социалистическую Республику и 22 декабря 1922 г. вошла в состав СССР.

Выборы в последний Верховный Совет Азербайджанской ССР²⁸ прошли 2 сентября 1990 г. в условиях чрезвычайного положения, введенного в стране после кровавых событий 20 января²⁹, и были призваны сохранить пошатнувшийся режим советской власти. В этих условиях полномочия Верховного Совета передаются сформированному на базе согласительной парламентской комиссии национальному совету (Милли Шура) Верховного Совета Азербайджанской ССР в составе 50 человек: 25 от депутатов, поддерживающих правительство, и 25 от депутатов оппозиции.

30 августа 1991 г., спустя несколько дней после провала августовского путча ГКЧП, на внеочередной сессии Верховного Совета Азербайджанской ССР была принята Декларация о восстановлении государственной независимости Азербайджанской Республики. 18 октября 1991 г. Верховный Совет принял Конституционный акт о государственной независимости Азербайджанской Республики [8]. Принятые документы создали новые возможности для восстановления национальной государственности, улучшения социально-экономического положения населения, формирования демократического общества. Однако в тот период азербайджанское общество не способно было воспользоваться этими возможностями: в стране царил политический хаос, катастрофически быстро падали темпы промышленного производства, разрушались налаженные во времена СССР межгосударственные экономические связи, надвигалась угроза территориальных потерь.

Пришедшие к власти в результате государственного переворота 15 мая 1992 г. руководители партии Народный фронт Азер-

²⁸ Всего с 1938 по 1991 г. Верховный Совет Азербайджанской ССР избирался 12 раз.

²⁹ В связи с вторжением 20 января 1990 г. в Баку и другие города Азербайджана крупного контингента советских войск, учинивших расправу над мирным населением (был убит 131 человек, ранено 744 человека, незаконно арестован 841 человек), 22 января 1990 г. была созвана чрезвычайная сессия Верховного Совета Азербайджанской ССР. На сессии были приняты обращения к Верховному Совету СССР, верховным советам союзных республик, парламентам всех стран мира, ООН с призывом осудить этот акт национальной бойни, осуществляемой на азербайджанской земле.

байджана (НФА) обещали как можно скорее провести парламентские выборы, выстроив единую демократическую систему власти. Но, как это было в начале 1990-х с псевдодемократами во многих постсоветских странах, азербайджанские «демократы», не имеющие управленческого опыта и не обладающие соответствующей политической грамотностью, поставили сиюминутные интересы выше демократических принципов. С каждым месяцем позиции лидера НФА – Президента страны А.Алиева (Эльчибея) и его сподвижников в парламенте ухудшались. Понимая, что им не удастся сформировать новый парламент с прочным проправительственным большинством, они не стали спешить с выборами, предпочитая действовать через вышеупомянутый национальный совет. Положение усугублялось тем, что при них еще более углубился экономический кризис и продолжал нарастать политический хаос. Более того, возникла угроза существованию азербайджанской государственности. Опереться на парламент Эльчибей не мог: большинство депутатов, в том числе и «демократы», перестали ему верить.

На фоне обостряющегося военно-политического и экономического кризиса, роста противоречий в самом НФА, недовольства народных масс и опасности возникновения гражданской войны власти обратились за помощью к председателю Верховного Меджлиса Нахчыванской Автономной Республики Г.Алиеву, пригласив его в июне 1993 г. в Баку. 15 июня 1993 г. Г.Алиев был избран председателем парламента Азербайджана. За неполные четыре месяца председательства (с 15 июня по 3 октября 1993 г.) в высшем законодательном органе страны он вдохнул новую жизнь в азербайджанский парламентаризм, привнес политическую культуру и принципы плюрализма в парламент, способствовал повышению авторитета парламента в политической жизни страны. Это, а также умение Г.Алиева безукоризненно управлять заседаниями парламента, четко и ясно формулировать свои мысли и замечания, быстро схватывать суть выступлений, аргументированно обобщать высказанные на заседаниях предложения явились для депутатов школой подлинного парламентаризма. Консолидировав многопартийный депутатский корпус и опираясь на всеобщую

поддержку населения, Г.Алиев в июне-августе 1993 г. сумел предотвратить угрозу гражданской войны и распада государства, ликвидировать незаконные вооруженные формирования в стране.

Как председатель парламента и исполняющий обязанности президента страны³⁰ Г.Алиев способствовал созданию совершенно новой концепции государственной внешней политики. В первую очередь были устранены грубые внешнеполитические ошибки прежнего руководства республики, в том числе восстановлены замороженные правительством, сформированным Народным фронтом Азербайджана, отношения с Российской Федерацией. В сентябре 1993 г. было принято решение о присоединении Милли Меджлиса к Соглашению о Межпарламентской Ассамблее государств – участников СНГ (МПА СНГ). Таким образом, занимая пост председателя парламента, Г.Алиев заложил основу развития Азербайджана как правового, демократического, светского государства [9].

Становление подлинного парламентаризма в Азербайджане в условиях выхода страны из тяжелейшего экономического и внутривнутриполитического кризиса, оккупации 20% ее территории вооруженными силами Армении, отсутствия соответствующего уровня политической культуры в обществе требовало кропотливого анализа как мирового опыта парламентского представительства, так и местных реалий. Необходимым условием являлось создание принципиально нового, отвечающего международным стандартам избирательного законодательства. Все признавали, что в действовавшем на тот период избирательном законодательстве Азербайджана, в своей концептуальной основе мало чем отличавшемся от избирательных законов, действовавших в советское время в других странах, было немало пробелов и противоречий. Поэтому вопросы, касающиеся совершенствования избирательного законодатель-

³⁰ После того как А. Эльчибей, покинув Баку, переехал в родное село Келеки Нахчыванской Автономной Республики, парламент страны 24 июня 1993 г. проголосовал за лишение его президентских полномочий и передачу их согласно действовавшей тогда Конституции председателю парламента Г.Алиеву.

ства, обеспечения его соответствия современным требованиям развития демократии, стали предметом серьезного и широкого обсуждения.

Первым шагом в данном направлении стало принятие нового избирательного закона. В августе 1995 г. данный документ был принят Милли Меджлисом. В соответствии с ним высший законодательный орган формировался из 125 депутатов на основе смешанной избирательной системы (100 депутатов избирались по партийным спискам, 25 — выдвигались по мажоритарному принципу избирательными округами). В ходе выборов в Милли Меджлис первого созыва 12 ноября 1995 г. уверенную победу одержала партия Г. Алиева — партия сторонников реформ и модернизации — «Ени Азербайджан» (ПЕА). Выборы проходили по смешанной системе (100 мажоритарных и 25 пропорциональных мандатов).

В день выборов состоялся и всенародный референдум, результатом которого стало принятие первой Конституции независимой Азербайджанской Республики³¹. Проект Конституции был подготовлен специально созданной комиссией из представителей законодательных, исполнительных и судебных органов страны под председательством Президента Азербайджана. В разработке ряда положений Конституции активное участие приняли и эксперты международных организаций, в том числе Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ) ОБСЕ. В соответствии с принятой Конституцией Азербайджанская Республика объявлялась демократическим, правовым, светским, унитарным государством, высшей целью которого признавалось обеспечение основных прав и свобод человека [10].

Избранный в 1995 г. парламент страны формирует совершенно новую юридическую базу экономических и социально-политических реформ. Наибольшими законодательными достижениями Милли Меджлиса первого созыва является принятие

³¹ Просуществовавшая всего 23 месяца (с мая 1918 по апрель 1920 г.) Азербайджанская Демократическая Республика не успела принять Основной закон.

законов о земельной реформе и рыночных отношениях в экономике, Конституционном Суде, Счетной палате и местном самоуправлении. В январе 1998 г. парламент (впервые в истории Востока) одобрил отмену смертной казни. В парламенте систематически стали проводиться семинары, научно-практические конференции по проблемам становления правового государства и гражданского общества. Значительное внимание в этой работе уделялось правам беженцев и вынужденных переселенцев из зоны армяно-азербайджанского, нагорно-карабахского конфликта. Ставились также вопросы о правах женщин, об их присутствии в структурах исполнительной власти, обсуждались реформы социального и гражданского законодательства.

Эти и другие прогрессивные для молодой независимой республики законы, принятые за неполные три года, позволили Милли Меджлису завоевать авторитет на международной парламентской арене: уже в 1996 г. делегация азербайджанского парламента получает в Совете Европы статус особо приглашенного гостя. В истории Милли Меджлиса начался этап активного сотрудничества с европейскими парламентариями, иностранными и международными представительскими организациями. В январе 2001 г. произошло одно из важнейших для страны событий начала нового столетия: Азербайджанская Республика стала полноправным членом Совета Европы. Это событие, превратившее в реальность интеграцию народа Азербайджана в демократическую семью европейских народов, явилось закономерным результатом проводимой в Азербайджане работы в области строительства правового, демократического, светского государства, создания гражданского общества, утверждения принципов рыночной экономики.

Вступая в Совет Европы, Азербайджан, наряду с выполнением обязательств по демократической трансформации, подготовил также национальную программу, важными целями которой были продолжение строительства демократического правового государства, обеспечение выполнения конкретных обязательств по развитию гражданского общества и защиты прав человека, интеграции в европейское сообщество. В рамках реализации данной программы Милли Меджлисом были внесены

изменения и поправки в законы Азербайджанской Республики «О выборах» и «О Центральной избирательной комиссии».

Одним из важных достижений парламента было одобрение Избирательного кодекса (27 мая 2003 г.), регламентирующего проведение референдумов и выборов всех уровней. Впервые все законы, касающиеся выборов, сводились воедино, что позволяло устранить противоречия, копившиеся в системе избирательного законодательства на протяжении многих лет. Намного расширились возможности обеспечения прозрачности выборов [11]. Принятие Избирательного кодекса в значительной степени изменило принципы формирования Центральной избирательной комиссии (ЦИК), дало возможность различным политическим партиям иметь в ней своих представителей. Избирательный кодекс был признан Венецианской комиссией Совета Европы и БДИПЧ ОБСЕ.

В канун выборов в Милли Меджлис третьего созыва, 11 мая 2005 г., Президент И. Алиев подписал распоряжение «Об усовершенствовании избирательной практики в Азербайджанской Республике». На основе рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ и Венецианской комиссии в Избирательный кодекс были внесены изменения и дополнения. Более 40 статей Кодекса были обновлены с учетом международного опыта. Изменения имели целью увеличение прозрачности процесса, выражавшееся в допуске наблюдателей к ознакомлению с итоговыми протоколами сразу по завершении голосования и подсчета голосов. Полезным новшеством оказалось так называемое удостоверение избирателя, исключающее возможность повторного голосования. Сократилось количество подписей, необходимых для вступления кандидатов в предвыборную гонку — с 2000 до 450 подписей.

25 октября 2005 г. Президент подписал распоряжение «О неотложных мерах, связанных с подготовкой и проведением выборов в Милли Меджлис Азербайджанской Республики», снявшее, в частности, запрет на наблюдение за выборами для представителей неправительственных организаций, в уставном капитале которых доля капитала иностранных физических и юридических лиц превышает 30%, или финансируемых

другим путем. Это способствовало формированию в стране гражданского общества, увеличению привлекательности сектора неправительственных организаций в целом. Одним из важнейших нововведений парламентских выборов 2005 г. стало использование механизма *exit poll*.

Одним из знаменательных решений Милли Меджлиса третьего созыва стало принятие (впервые в истории Азербайджана) Закона «О военной доктрине», в котором нашли отражение вопросы о военных угрозах в регионе, об агрессии Армении в отношении Азербайджана, о будущей стратегии военного строительства и др. Особо подчеркивалось, что Азербайджан в своей оборонной политике придерживается норм и принципов международного права, что она нацелена на мирное сосуществование со всеми государствами.

Среди документов, принятых на заседаниях Милли Меджлиса Азербайджана четвертого созыва, особо следует отметить внесение поправок в действующий с 1992 г. Закон «О политических партиях». Существенным изменением при этом стало появление возможности участия государства в финансировании политических партий: 10% от общего объема средств, направляемых государством на финансирование политических партий, выделялось на оказание материальной поддержки деятельности тех партий, которые приняли участие в парламентских выборах, набрали в них не менее 3% голосов избирателей, но не получили мест в Милли Меджлисе. Еще 40% бюджетных средств, равномерно делились между партиями, представленными в парламенте. Остальные 50% финансовых средств распределялись среди представленных в Милли Меджлисе политических партий в соответствии с количеством членов партий, имеющих депутатский мандат.

Пятые в истории страны выборы в Милли Меджлис были проведены 1 ноября 2015 г. Среди избранных депутатов: 71 представитель правящей партии «Ени Азербайджан», 41 независимый депутат, два представителя Партии гражданской солидарности и по одному представителю от Партии Единого Народного Фронта Азербайджана, Партии Социального Благоденствия, Социал-демократической партии Азербайджана,

Партии Гражданского Единства, Партии Демократических Реформ, партии «Ана Вэтэн», Партии Единства, Партии Демократического Просвещения, Партии Национального Возрождения, Партии Великого Созидания.

Подводя итоги выборов 1 ноября 2015 г., Президент Азербайджана И.Алиев сказал: «Выборы были прозрачными, справедливыми, прошли в условиях высокой конкуренции. Это подтвердили международные и местные наблюдатели. Я особенно хочу отметить мнение Парламентской ассамблеи Совета Европы, МПА СНГ и, конечно, других международных организаций. Результаты выборов подтверждают также опросы мнений, проведенные международными организациями. Словом, на нынешних выборах Азербайджан сделал очередной успешный шаг на пути демократии и еще раз доказал свою приверженность демократии».

Выразив уверенность, что «Милли Меджлис будет эффективно служить всестороннему развитию» страны, Президент Азербайджана призвал парламент акцентировать внимание на решении таких важных проблем, как продолжение проведения системных реформ, борьба с коррупцией и взяточничеством, развитие не связанных с добычей нефти секторов экономики и реализация инфраструктурных проектов в регионах. Особо была отмечена необходимость обеспечения более активного участия парламента в решении социальных проблем, стоящих перед государством.

И не случайно одно из первых постановлений Милли Меджлиса пятого созыва касалось создания четырех новых социально ориентированных комитетов: здравоохранения, молодежи и спорта, науки и образования, а также по проблемам семьи, женщин и детей. Таким образом, число комитетов было доведено до 15 — для парламента со 125 депутатами это достаточно высокий показатель.

Выступая по случаю избрания председателем Милли Меджлиса пятого созыва, О.Асадов сказал: «Милли Меджлис всегда будет поддерживать проводимую господином Президентом внутреннюю и внешнюю политику, вносить вклад в развитие

связей с международными организациями, а также парламентами стран мира».

Данное заверение имело под собой веское основание: в своей международной деятельности Милли Меджлис стремится внести достаточный вклад в проведение внешней политики государства путем парламентской дипломатии. В этих целях все более углубляются и расширяются связи с Межпарламентским союзом, Парламентской ассамблеей Совета Европы (ПА СЕ), Парламентской ассамблеей ОБСЕ (ПА ОБСЕ), Парламентской Ассамблеей Организации Черноморского экономического сотрудничества (ПАЧЭС), Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ (МПА СНГ), Парламентским союзом Организации исламского сотрудничества (ПС ОИС), Парламентской ассамблеей Тюркоязычных Государств (Тюрк ПА), Парламентской ассамблеей НАТО, Организацией за демократию и экономическое развитие (ГУАМ) и др.

Одним из важных партнеров Милли Меджлиса в вопросах совершенствования парламентской деятельности и повышения эффективности национального законодательства является МПА СНГ. Азербайджанские депутаты систематически принимают участие в обсуждении вопросов о сближении и гармонизации законодательства государств — участников СНГ, принятии рекомендаций по синхронизации процедур утверждения парламентами государств — участников СНГ соглашений, заключенных в рамках Содружества, приведению законодательства государств — участников в соответствие с положениями международных договоров, заключенных этими государствами в рамках СНГ, и т. д. Одним из ярких примеров тесного сотрудничества Милли Меджлиса с МПА СНГ стало создание в марте 2007 г. Бакинского филиала Международного института мониторинга развития демократии, парламентаризма и соблюдения избирательных прав граждан государств — участников МПА СНГ. Целями деятельности филиала являются проведение мониторинга выборов и референдумов в Азербайджане и за его пределами, сотрудничество с соответствующими международными организациями, участие в анализе избирательного законодательства и выработке рекомендаций на основе наблюдения за выборами и референ-

думами, проведение конференций, семинаров, круглых столов с участием парламентариев, представителей ЦИК, окружных и участковых избирательных комиссий, руководителей профильных организаций и экспертов в области избирательного законодательства и т. д.

ПА ЧЭС является еще одной площадкой для расширения взаимовыгодного сотрудничества между высшими законодательными органами Azerbaijan и других стран — членов организации. В качестве примера можно отметить взаимовыгодное сотрудничество парламентариев Azerbaijan и России, которые на протяжении более чем 20 лет состоят в этой авторитетной межпарламентской структуре и вносят свой вклад в укрепление межпарламентского диалога в Черноморском регионе, а также через парламентскую дипломатию способствуют установлению устойчивого мира и стабильности в этом регионе. Парламентские делегации Azerbaijan и России в ПА ЧЭС осуществляют тесное сотрудничество в духе взаимопонимания и обоюдной поддержки по многим актуальным вопросам.

Большое значение придается сотрудничеству Милли Меджлиса с ПС ОИС, повестка дня которого всегда отличается широким спектром вопросов глобального характера. Депутаты Милли Меджлиса, активно участвуя в заседаниях организации, привлекают внимание широкой аудитории к проблемам региона Южного Кавказа. Кроме этого, ПС ОИС стал первым международным органом признавшим Ходжалинскую трагедию актом геноцида³² и давшим этому вопиющему преступлению политико-правовую оценку.

³² Ходжалы — районный центр в западной части Azerbaijan с населением около 7 тыс. чел. За одну ночь 26 февраля 1992 г. армянскими вооруженными формированиями в Ходжалах было зверски убито 613 человек, в том числе 106 женщин и 63 ребенка. В ночь трагедии 1275 мирных жителей было взято в плен, о судьбе 155 из них до сих пор ничего не известно. В настоящее время в Ходжалах не осталось ни одного азербайджанца. Ходжалинская трагедия была признана депутатами парламентов 31 страны как преступление против человечности. Парламенты Пакистана, Мексики, Чехии, Колумбии, Боснии и Герцеговины, Иордании, Перу, Румынии, Венгрии, Панамы признали Ходжалинскую трагедию геноцидом и актом преступления против Azerbaijan. Кроме того, этот геноцид признал ряд штатов США.

Участие национальных делегаций Милли Меджлиса в сессиях и других форумах межпарламентских организаций является хорошей возможностью для налаживания дополнительных контактов со многими иностранными делегациями. Это, в свою очередь, позволяет парламенту Azerbaijan не только расширять и углублять многостороннее сотрудничество, но и налаживать сотрудничество на двусторонней основе. На данный момент в Милли Меджлисе существуют рабочие группы с 81 государством Европы, Азии, Африки, Америки, Австралии и Новой Зеландии. Кроме этого, двустороннее межпарламентское сотрудничество осуществляется и на уровне различных профильных комитетов, а также Аппарата Милли Меджлиса.

Умелое отстаивание депутатами Милли Меджлиса интересов своей страны и поддержка на указанных и других международных площадках успешной внешней политики, проводимой Президентом Azerbaijanской Республики И. Алиевым, квалифицированные и строго аргументированные выступления азербайджанских парламентариев в дискуссиях по актуальным проблемам развития мирового сообщества во многом способствовали повышению международного авторитета Azerbaijan, внесшего вклад в обеспечение мира и безопасности на планете, а также решение глобальных проблем. Благодаря этому Azerbaijan при поддержке 155 государств был избран в 2012 г. непостоянным членом Совета Безопасности ООН и председательствовал в этой структуре в 2012–2013 гг., а в 2014 г. — в Комитете министров Совета Европы.

Милли Меджлис с момента своего создания принял несколько тысяч законов. В своей законотворческой деятельности парламент Azerbaijan опирается на мировой опыт и использует традиции европейского парламентаризма. Как правило, проекты законов в Милли Меджлисе готовятся с учетом предложений и замечаний международных организаций. Следует подчеркнуть особую роль парламента в развитии норм права, обеспечивающих демократичность выборов и референдумов в стране. Можно констатировать, что к настоящему моменту избирательное законодательство страны соответствует признанным международным стандартам, а также принятым Azerbaijanом обязательствам перед Советом Евро-

пы, ОБСЕ, СНГ и другими международными организациями [12]. Выступая на международном семинаре «Развитие избирательного законодательства в странах СНГ: пути совершенствования и практика применения» в Баку 16 декабря 2013 г., Генеральный секретарь Совета Межпарламентской ассамблеи СНГ А.Сергеев отметил существенный прогресс в области развития избирательного законодательства республики. «Мы хотим, чтобы избирательное законодательство Азербайджана применялось и в других государствах — участниках СНГ», — сказал он.

Надежное обеспечение парламентского измерения успешно проводимой под руководством Президента Азербайджанской Республики И.Алиева дальновидной государственной политики — одна из важных составляющих становления сильного Азербайджанского государства. А строительство сильного государства, как было отмечено в политическом трактате «Сильное государство» главы администрации Президента Азербайджанской Республики Р.Мехтиева, «является наиболее эффективной моделью XXI века. И то, что Азербайджан в государственном строительстве использовал именно эту модель, было правильным выбором. Ибо, опираясь на сильное государство при наличии президентской формы управления, можно приступить к решению новых задач национальной идеи, созвучных современной эпохе инновационного развития». Сильное государство — это государство, в котором законодательная и исполнительная ветви власти функционируют во взаимосвязи, взаимодействии и взаимозависимости, которые способствуют достижению общей цели — обеспечение благополучия и процветания государства, защита интересов и воли народа.

Сегодня в Азербайджане наблюдается тесное, а главное — органичное взаимодействие Президента и парламента, объектом которого являются общие интересы граждан Азербайджана, независимо от их национальности и вероисповедания. В своей статье «Формирование общей стратегии», опубликованной в специальном издании Саммита глав государств и правительств — членов «Большой двадцатки» (G20) 11 ноября 2015 г., Президент И.Алиев отметил: «Сегодня Азербайджан, опираясь на прочную внутреннюю стабильность, господству-

ющие в обществе гражданское единство и согласие, представляет миру свою модель развития». Эта модель показала мировому сообществу, как может процветать мусульманская страна в современном мире. «Представители различных религий и культур веками достойно жили в Азербайджане в условиях мира. Здесь всегда существовали терпимость и мультикультурализм. Эти идеи постоянно жили еще тогда, когда слова «мультикультурализм» не существовало. Благодаря этому сегодня Азербайджан является многонациональной и многоконфессиональной страной. Представители всех религий и этнических групп живут здесь в условиях мира и спокойствия. Это — наше самое большое достояние, и мы гордимся нашей историей», — сказал И.Алиев на VII Глобальном форуме Альянса цивилизаций ООН 26 апреля 2016 г.

Таким образом, спустя 100 лет после создания первого независимого демократического государства на Востоке Азербайджан остается ярким примером, достойным подражания, для большинства мусульманских стран современного мира, прилагая огромные усилия для укрепления их солидарности. Содействие в этом Президенту Азербайджанской Республики оказывают сегодняшние депутаты Милли Меджлиса — продолжатели прогрессивных начинаний лучших сынов Азербайджана, стоявших у истоков зарождения азербайджанского парламентаризма.

Список источников и литературы:

1. Собрание узаконений и распоряжений правительства Азербайджанской Республики. 1919. № 1. С. 4–6.
2. Волхонский М., Муханов В. По следам Азербайджанской Демократической Республики, М., 2007. 229 с.
3. Азербайджанская Демократическая Республика (1918–1920). Законодательные акты: сб. документов. Баку, 1998. С. 101–103.
4. Хрестоматия по истории отечественного государства и права. Форма государственного единства в отечественной истории XX века. М., 2009. С. 93–94.
5. Конституция Азербайджанской ССР. Баку, 1927.
6. Конституция Азербайджанской ССР. Баку, 1937.

7. Конституция Азербайджанской ССР. Баку, 1978.
8. Конституционный Акт о государственной независимости Азербайджанской Республики. Баку, 1991, 13 с.
9. Асадов О.С. Период Гейдара Алиева в истории Азербайджанского парламентаризма. Баку: Милли Меджлис Азербайджанской Республики, 2013. 560 с.
10. Конституция Азербайджанской Республики 1995 года / Сборник законодательства Азербайджанской Республики, № 1, Баку, 31 июля 1997 г.
11. Избирательный кодекс Азербайджанской Республики, Баку, 2003. 178 с.
12. Опыт демократических выборов в Азербайджанской Республике: парламентское измерение: сб. документов / под общ. ред. М. И. Кротова, С. А. Мирзоева. СПб ; Баку : Секретариат Совета МПА СНГ, 2001. 162 с.
13. Чернявский С. Десять лет истории Азербайджана: 2003–2013 годы, М., 2014.

ГЛАВА 6. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Г.Т. ПЕТРОСЯН,
заместитель начальника юридического управления
Аппарата Национального Собрания Республики Армения,
советник 1-го класса
государственной службы Республики Армения,
кандидат юридических наук

Историю становления парламента и парламентаризма в Армении можно разделить на семь этапов. Первый включает период до создания Первой Республики Армения. Второй связан с созданием Первой Республики Армения и ее биографией. К третьему этапу относится работа парламента в Советской Армении. Четвертый этап — это период становления независимой государственности, формирования органов власти суверенного государства, разделения полномочий между ними, развития системы органов государственного управления, разработки нового законодательства парламентом, избранным в соответствии с советскими законами (1990 г.). Пятый этап начался с момента принятия Конституции 1995 г. Начало шестого — референдум, состоявшийся 27 ноября 2005 г., в результате которого впервые были внесены изменения в Конституцию 1995 г. и открылись новые перспективы для развития парламентаризма. Переход к седьмому этапу был ознаменован проходившим 6 декабря 2015 г. референдумом по конституционным изменениям, связанным с введением парламентской системы правления в Республике Армения.

Рассмотрим каждый из этих этапов в отдельности.

Первый этап

Армянское государство и его правовая система имеют тысячелетнюю историю. Исследователи истории армянского права, применяя сравнительно-правовой метод, пришли к выводу, что на формирование древнеармянского права влияли каноны Апостола Фаддея (одновременно с этими канонами действо-

вали также каноны Филиппа), а после принятия христианства Библия.

После утверждения христианства армянские церковные сообщества при участии светских князей выполняли функции законодательных собраний. Как справедливо отмечает Х. Самуэлян, «...национальные церковные собрания отводили себе законодательные или правоустанавливающие функции»³³.

Исторические документы свидетельствуют о том, что элементы парламентаризма проявились в Армении еще в IV—V вв. — на собрании в Аштишате, собрании в Агванац и т. д. (Следует отметить, что каноны Аштишата вошли в историю армянского права как первые письменные законы³⁴.) Правда, церковные собрания не являлись постоянно действующими и созываемыми с тем же составом собраниями, однако они оказали большое влияние на прогресс в деле установления законности и порядка в обществе.

История свидетельствует, что правовые нормы разрабатывались и облекались в форму закона также отдельными армянскими мыслителями, в том числе историками, философами, правоведами, пользующимися большим авторитетом. Среди них особое место занимает известный мыслитель, законодатель, баснописец, священнослужитель, педагог, общественный деятель М. Гош, являющийся автором «Судебника» («Датастанагирк»), датированного 1184 г. «Судебник» в свое время сыграл уникальную роль в качестве свода законов и имел большое правоприменительное значение. Взгляды М. Гоша в последующем нашли развитие в трудах других авторов.

В конце XVIII в. появился самый блистательный памятник армянской политико-правовой мысли: в 1773 г. в индийском городе Мадрас был опубликован труд Ш. Шаамиряна «Западня честолубия» («Ворогайт Парац»), сыгравший в исто-

³³ См. Самуэлян Х. История армянского древнего права. Ереван, 1939. Т. 1. С. 45.

³⁴ См. Авагян Р. Сокровищница армянской правовой мысли (IX век д. н. э. — XIX век) Ереван, 2001. Кн. 1. С. 17.

рии армянской юриспруденции особую роль и сопоставимый по содержанию с конституцией. Согласно этому труду в качестве формы правления государством устанавливалась парламентская республика (Ш. Шаамирян был одним из первых деятелей в армянской общественно-политической жизни, кто обосновал необходимость республиканского строя). Высший представительный орган, названный Армянским домом, должен был формироваться выборным путем в соответствии с опосредованной избирательной системой. Жители каждой деревни избирали представителей, которые из своего числа методом жеребьевки определяли двух депутатов — наместников на трехлетний срок (статья 14). Один из двух депутатов, выбранных от провинции, обязательно должен был стать членом Армянского дома, а другой войти в состав правительства, либо органов правосудия (статьи 14, 19, 50).

Важно отметить, что рассматриваемый документ предполагал наделение активным избирательным правом каждого жителя республики, независимо от социального происхождения, пола, национальной и религиозной принадлежности. В выборных процедурах должны были принимать участие все граждане, ни одного из них нельзя было лишить права голоса. При этом пассивное избирательное право предоставлялось только родившимся в Армении представителям мужского пола (статья 14), носителям армянской просветительской веры.

Для своего времени этот весьма передовой документ не имел практического значения. Он был написан вдали от Армении, однако рассматривается экспертами в качестве важнейшего источника конституционного права и содержит положения, которые даже сегодня актуальны и достойны серьезного изучения и заимствования³⁵.

Армяне, на протяжении многих веков не имевшие своей государственности, жившие под владычеством Российской и Османской империй, тем не менее чувствовали необходимость

³⁵ См. Акопян Г. Парламент и парламентаризм в Армении. Ереван, 2007. С. 139.

регламентирования сохранения своих национально-культурных обычаев, решения внутренних проблем общины.

В связи с этим характерно конституционное движение армян в 1850–1860 гг. в Османской империи и разработка вариантов национальной конституции, которая рассматривалась армянами как гарантия коллективного существования, идентичности³⁶. Она была принята армянским Национальным собранием Константинополя 24 мая 1860 г. и утверждена властями Османской империи 17 марта 1863 г. под названием «Положение об армянской нации».

Согласно этому документу начала созываться Всеармянская ассамблея, состоящая из 140 светских и духовных депутатов, которые занимались вопросами внутренней жизни, национальными, религиозными, культурными и другими вопросами западноармянской общины³⁷. Этот документ не может рассматриваться как конституция в буквальном смысле, поскольку он регулировал внутреннюю жизнь общины, в соответствии с его положениями создавались структуры, решавшие вопросы, касающиеся армянской общины³⁸.

Достоин упоминания факт созыва благодаря усилиям Католикоса Всех Армян Мкртича I в августе 1906 г. Всеармянской ассамблеи, члены которой избирались населением (один представитель от 20 тысяч человек). Помимо церковных вопросов, Ассамблея обсуждала проблемы, связанные с выборами, местным самоуправлением, образованием, экономикой, и др.³⁹.

Второй этап

Знаменательным событием для армянской общественно-политической жизни стало достижение российской революционной волной Кавказа. Осенью 1917 г. в Тбилиси была созвана

³⁶ См. Арутюнян Г. Конституционная культура. Уроки истории и современных вызовов. Ереван, 2005. С. 102.

³⁷ См. Акопян А. М. Парламент Армении и политические партии (1918–1920 гг.). Ереван, 1998. С. 6–7.

³⁸ См. Акопян Г. Указ. соч. С. 140–141.

³⁹ См. Там же. С. 1.

Всеармянская ассамблея, в работе которой приняли участие 203 депутата. В результате был избран многопартийный исполнительный орган, состоявший из 15 членов, — Армянский национальный совет, который провозгласил себя «единственной верховной властью армянских провинций»⁴⁰. Параллельно был создан законодательный орган — Совет Армении, состоявший из 46 членов, принадлежавших к разным партиям. До выборов 1919 г. он включал 38 депутатов-армян. Кроме них, в числе парламентариев было шесть мусульман, один русский и один езид. Закавказская Федерация вскоре распалась, и 28 мая 1918 г. Армения объявила себя независимым государством. Национальный совет переехал в Ереван, состав его был дополнен и он был переименован в Совет Армении⁴¹. Эти события ознаменовали второй важный этап в развитии парламентаризма. В парламенте функционировало несколько фракций, власть принадлежала членам партии «Дашнакцутюн», другие партии представляли оппозицию. Парламент был однопалатным, в его составе действовал Совет старейшин.

В 1919 г. в Армении прошли вторые парламентские выборы по пропорциональной избирательной системе. Были избраны 80 депутатов, среди которых большинство вновь составляли представители партии «Дашнакцутюн». В 1919 г. парламент организовал обсуждение вопроса об объединении двух частей Армении в единое и независимое государство. В результате в парламент были включены еще 12 депутатов в качестве представителей Западной Армении. Оппозиционные парламентские силы выступили против этого акта, сочтя его незаконным, поскольку эти 12 депутатов не были избраны народом.

Национальное Собрание существовало до 2 декабря 1920 г. Эти годы составили очень сложный период процесса восстановления армянской государственности, организации и функционирования органов государственной власти. В годы Первой Республики Армения парламент принял около 300 законов,

⁴⁰ См. Вранян С. Республика Армения. Ереван, 1993. С. 161.

⁴¹ См. Горизонт. 1918. 27 июля.

связанных с вопросами внутренней и внешней политики страны. Так, были приняты законы, касающиеся социальных, экономических проблем, судебной системы, реконструкции Еревана, национализирована и распределена среди безземельных крестьян земля. Помимо этого, были предприняты серьезные шаги в области финансов: выпущены собственные деньги, установлены налоги, подписаны договоры о получении внешних займов, приложены значительные усилия для сокращения уровня безработицы, приняты законы о размере заработной платы, о бирже труда, об учреждении трудовых и промышленных инспекций. В 1919 г. был открыт Ереванский государственный университет. Полностью реформировалась армянская армия. Также реформированию была подвергнута судебная система.

Парламент успел определенным образом регламентировать свою работу. В первом парламенте действовало 15 комиссий. Заседания парламента созывались по мере необходимости, в зависимости от ситуации в стране, и продолжались до 1–2 часов ночи. В 1919 г. состоялось 88 заседаний. Согласно принятому порядку заседания парламента в основном были открытыми, и в зале заседаний были выделены места для представителей прессы и общественности.

Парламент в годы Первой Республики Армения внес величайший вклад в дело становления государственности. Он сумел исполнить свое предназначение даже в последний день своей работы — абсолютным большинством голосов вынес решение о передаче власти большевикам мирным путем⁴².

В 1918–1920 гг. Армения была независимым и демократическим государством со всеми его признаками:

1. Страна была объявлена парламентской республикой, которая имела законы, армию, дипломатические связи, деньги, герб, флаг.

⁴² См. Родина. 1923, № 1, С. 70–72; 1954, № 5, С. 10–11; Флаг. 1930, № 10, С. 240–241.

2. По воле народа, посредством прямых выборов был сформирован парламент, т. е. был соблюден фундаментальный демократический принцип.

3. Парламент являлся законодательным органом, он определял внутреннюю и внешнюю политику, которая реализовывалась правительством.

4. Парламент имел представительный характер, был многопартийным, что является наиболее важным условием для становления парламентаризма. Анализ архивных материалов за 1918–1920 гг. показывает, что заседания проходили в обстановке активного обсуждения вопросов и острых дискуссий оппозиции и власти.

5. Парламент выполнял контролирующую функцию, придерживаясь правовых принципов и отличаясь оперативностью действий⁴³. В парламенте был принят диалог ветвей власти в виде вопросов и ответов. Как правило, Премьер-министр и министры в обязательном порядке отвечали на запросы депутатов⁴⁴.

6. Система государственной власти была построена на основе принципа разделения властей. Правительство несло ответственность перед парламентом. Однако в дальнейшем были зафиксированы некоторые отклонения, связанные с драматическими и сложными ситуациями того времени. Важнейшим проявлением демократии было избрание Национальным Собранием председателя парламента, а также Премьер-министра путем тайного голосования. Формирование судебной власти также следует признать прогрессивным, поскольку после долгих дискуссий полномочием назначать высших судебных должностных лиц был наделен парламент⁴⁵.

7. Республика Армения являлась свободной и демократической республикой.

⁴³ См. Арутюнян Г. Указ. соч. С. 121.

⁴⁴ См. Правительственный вестник. 1918. 18 ноября.

⁴⁵ См. Вызов. 1918. 25 ноября.

8. В парламенте функционировали комиссии, законы принимались в трех чтениях. Парламент имел обеспечивающий его работу аппарат.

9. Парламент сформировал местные органы власти, создал образовательные, социальные и культурные учреждения.

10. Парламент функционировал на профессиональной основе. В результате серьезных дискуссий было принято решение о том, что парламентарии «для сохранения совершенной свободы совести» не должны иметь иных источников доходов⁴⁶.

Третий этап

29 ноября 1920 г. правительство Республики Армения без сопротивления передало власть большевикам, страна была провозглашена Армянской Советской Социалистической Республикой, которая полностью повторила форму правления и структуру органов власти в Советской России. Под лозунгом «Власть принадлежит Советам» сформировалась система власти в Армении. Состоялись выборы в Советы. Параллельно с этим функционировали революционные комитеты, члены которых назначались, а не избирались.

Армянская Советская Социалистическая Республика за 70 лет своего существования стала продолжателем армянской государственности. В эти годы, однако, деятельность парламента носила формальный характер. Высшим государственным органом являлся Верховный Совет АрмССР, состоявший из двух палат, который осуществлял свою законодательную функцию номинально, так как выполнял директивы КПСС и ее руководящего органа. В стране не действовал принцип разделения властей, каждая ветвь государственной власти осуществляла свои функции исходя из решений Политбюро ЦК КПСС. «В январе-феврале 1922 г. был созван 1-й Всеармянский съезд депутатов рабоче-крестьянских и красноармейских советов, депутаты которого были избраны на провинциальных съездах. Всеармянский съезд советов являлся высшим органом власти. Съезд, принятые им решения (законы) были призваны укре-

пить советскую власть и предначертать направления строительства новой жизни»⁴⁷.

Согласно принятой в 1922 г. Конституции АрмССР высшим органом власти был признан Съезд Советов рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов, заседания которого проходили раз в год. До 1937 г. было созвано восемь съездов (семь очередных и один внеочередной). Общее руководство осуществлял подотчетный Съезду Центральный исполнительный комитет (ЦИК), в состав которого входило 75 членов. Он являлся законодательным, исполнительным и контролирующим органом. 23 марта 1937 г. на всенародном референдуме была принята новая Конституция АрмССР.

Важнейшими решениями Съезда стали также ликвидация Закавказской Федерации и непосредственное вхождение Армении в состав СССР. Согласно новой Конституции была изменена система управления страной, и высшим органом власти был провозглашен Верховный Совет. Вплоть до 1954 г. антидемократический режим углублялся, говорить об обеспечении закрепленных в Конституции прав и свобод человека не приходилось. Принимаемые парламентом законы и постановления в основном разрабатывались в партийных органах, после предварительного одобрения Политбюро ЦК КПСС и принимались сначала союзным, а затем — в переводе — республиканскими верховными советами. Верховный Совет не являлся постоянно действующим органом, он собирался на сессии дважды в год согласно указам Президиума Верховного Совета (указ о созыве сессии опубликовывался за 30 дней до начала сессии), законы принимались почти без обсуждения. Президиум Верховного Совета АрмССР мог созывать также внеочередные сессии.

В апреле 1978 г. на седьмой внеочередной сессии Верховного совета АрмССР была принята новая Конституция. В ней были увеличены срок деятельности Верховного Совета (с четырех до пяти лет), а также число депутатов (до 340). Согласно Кон-

⁴⁶ См. Вызов. 1918. 03 ноября.

⁴⁷ Джангирян Ж. Д. Разделение властей в Республике Армения: конституционная модель и практика. М., 2003. С. 58.

ституции Верховный Совет АрмССР считался высшим органом государственной власти Армянской ССР, который был правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР к ведению республики.

Несмотря на то что в Конституции провозглашалось, что вопросы обсуждаются свободно, в атмосфере гласности, на принципах отчетности органов, создаваемых Верховным Советом, с постоянным учетом мнений государства и общества, тем не менее деятельность Верховного Совета не являлась определяющей. Депутаты осуществляли свои полномочия без отрыва от производства или прекращения официальной деятельности. Согласно статье 6 Регламента Верховного Совета АрмССР в рамках сессии Верховного Совета АрмССР проводились пленарные заседания, а между сессиями — заседания постоянных или других комиссий Верховного Совета АрмССР⁴⁸. Действовал также Совет Старейшин Верховного Совета АрмССР, который до созыва сессии предварительно обсуждал вопросы, связанные с организацией работы сессии. Как в годы существования Первой Республики Армения, так и в советский период на первом заседании парламента республики председательствовал старший по возрасту депутат.

В отличие от парламента Первой Республики Армения в период СССР постоянно действующим органом Верховного Совета АрмССР являлся Президиум, который согласно Конституции осуществлял функции высшего органа государственной власти. Состав Президиума избирался на сессии Верховного Совета. Прежде всего избирались Председатель, его заместители и секретарь Президиума Верховного Совета АрмССР, а затем его члены. В его полномочия входило внесение изменений в действующие законодательные акты АрмССР, толкование законов. Фактически он являлся законодательным органом, который решал также вопросы образования городов районного и республиканского подчинения. Президиум определял структуру правительства, он мог создавать или ликвидировать министерства, государственные комитеты, руководил деятельно-

⁴⁸ См. Регламент Верховного Совета Армянской ССР (принятый 14 декабря 1979 г.). Ереван, 1980. С. 2–3.

стью местных советов народных депутатов. Президиум решал вопросы принятия в гражданство, помилования, присвоения почетных званий, награждения Почетной грамотой Президиума, опубликования законов и иных правовых актов и прочие. Президиум был полностью ответственен за подготовку и проведение сессий Верховного Совета, а также за обеспечение деятельности комиссий.

Один раз в месяц депутаты встречались с избирателями. По итогам этих встреч Президиум:

- 1) принимал к рассмотрению информацию депутатов об отчетах перед избирателями, коллективами и общественными организациями, выдвинувшими их в кандидаты в депутаты, а также предложения, обращения депутатов по вопросам, связанным с их деятельностью, и предпринимал в связи с этим необходимые меры;
- 2) давал поручения депутатам относительно проверки работы государственных органов, предприятий, учреждений и организаций по вопросам, отнесенным к ведению Верховного Совета АрмССР и Президиума Верховного Совета АрмССР⁴⁹.

Состав правительства утверждался в Верховном Совете по предложению Председателя Совета Министров. До утверждения отдельных кандидатов в министры Верховный Совет утверждал кандидатуру Председателя Совета Министров.

Согласно Конституции АрмССР вопросы образования Комитета народного контроля и избрания Верховного Суда республики рассматривались на первой сессии новоизбранного Верховного Совета. Несмотря на наличие этих структур, принцип разделения властей на практике не действовал. Согласно Конституции власть принадлежала Верховному Совету и его Президиуму, однако их деятельность полностью контролировал руководящий орган Коммунистической партии — Центральный Комитет и его Бюро. Это право основывалось на статье 6 Конституции СССР, в которой указывалось: «Руководящей

⁴⁹ См. Там же. С. 9.

и направляющей силой советского общества, ядром его политической системы, государственных и общественных организаций является Коммунистическая Партия Советского Союза. КПСС существует для народа и служит народу»⁵⁰.

В 1985–1990 гг. в СССР в целом, и в Армении в частности произошли коренные политические изменения. Генеральный Секретарь ЦК КПСС М. Горбачев пытался демократизировать общество. В СССР начался период «перестройки» и «гласности». В 1988 г. армянский народ, поверив провозглашенным принципам, начал Карабахское движение — национально-освободительную борьбу за отделение Нагорно-Карабахской автономной области от Азербайджанской ССР и ее воссоединение с Армянской ССР. Нагорный Карабах исторически не находился в составе Азербайджана, поскольку последний был провозглашен 27 мая 1918 г. И. Сталин присоединил Нагорный Карабах к Азербайджану 5 июля 1921 г. Дух свободы вдохновил армянский народ, потребовавший возврата насильно присоединенных к Азербайджану территорий и восстановления подавляемых в течение 70 лет прав и свобод человека. Движение превратилось в серьезную оппозиционную силу в условиях однополюсной советской системы. Народ Армении полностью поддерживал Карабахское движение и его лидеров. В результате на парламентских выборах 1989 г. представители Карабахского движения одержали победу в шести избирательных округах и стали депутатами Верховного Совета. Эти выборы стали первым примером демократических выборов в советский период, проявлением свободной воли народа. На сессии Верховного Совета четверо из новоизбранных депутатов стали членами Президиума, который осуществлял управление страной.

Выборы в Верховный Совет 12-го созыва, которые состоялись 20 мая 1990 г., принципиально отличались от всех предыдущих выборов. Они были альтернативными, за каждое место боролись несколько кандидатов, в выборах участвовали не только

коммунисты, но и представители Армянского общенационального движения.

Подводя итоги третьего этапа, можно отметить, что фактически парламент Советской Армении являлся парламентом без парламентаризма.

Четвертый этап

Выборы в Верховный Совет Армении, состоявшиеся 20 мая 1990 г., имели решающее значение для процесса формирования реального представительного парламента. Достаточно отметить, что на 260 депутатских мест было выдвинуто 1390 кандидатов. 20 июля 1990 г. открылась сессия Верховного Совета АрмССР, который, в отличие от предыдущих, действовал на постоянной основе. Тем самым было положено начало становлению профессионального парламента. Верховный Совет не только принял Декларацию о независимости, но и переименовал Армянскую ССР в Республику Армения. Триколор стал считаться одним из символов государства.

В 1990-м году выборы в Верховный Совет Армении прошли по мажоритарной системе, в состав высшего законодательного органа было избрано 260 человек. В условиях национального пробуждения, развала административно-командной системы, формирования новых общественных отношений парламент стал основной кузницей законодательства. Законы, которые принимались по требованию времени, реформировали политический строй, заложили основы рыночной экономики, демократических свобод, многопартийности. Происходило переосмысление ценностей, что оказало большое влияние на трансформацию общественного сознания, а также на взгляды и воззрения депутатов. В результате демократизации появились десятки партий, движений, сотни общественных организаций. Депутаты создавали партии, вступали в различные общественно-политические организации в итоге 142 из них стали членами 18 партий. В течение пяти лет сформировались, а затем прекратили свою деятельность более 12 депутатских групп и 4 фракции.

⁵⁰ См. Конституция (Основной закон) Армянской Советской Социалистической Республики. Ереван, 1978. С. 6.

В первом парламенте Республики Армения закладывались основы парламентаризма, делались попытки перенять парламентский опыт Запада. Формирование фракций и депутатских групп создало беспрецедентную возможность для свободной деятельности в парламенте. Были созданы 16 постоянных комиссий, а также Специальная комиссия по вопросам Арцаха.

За эти годы Верховным Советом Армении был проделан колоссальный объем работы: в ходе 10 сессий, общая продолжительность которых превысила 46 месяцев, состоялось 459 заседаний; было принято 188 законов и 1174 постановления, ратифицирован 151 международный договор (соглашение).

Таким образом, особенностями парламента и развития парламентаризма в Армении на этом этапе стало следующее:

- 1) в стране успешно введен в действие механизм разделения властей и распределения полномочий между государственными органами;
- 2) 21 сентября 1991 г. Республика Армения была провозглашена независимой республикой, на всенародном референдуме армяне высказались за независимость;
- 3) учрежден институт Президента Республики Армения и установлено, что Президент является высшим должностным лицом республики и возглавляет в ней исполнительную власть;
- 4) принят новый Избирательный кодекс, на демократических принципах была сформирована нормативная база проведения выборов;
- 5) законы о свободе печати, партиях, свободе совести и религиозных организациях создали законодательную основу для реализации свободы слова, самовыражения и волеизъявления, диалога и плюрализма;
- 6) предпринят ряд мер для становления парламента и парламентаризма, Верховный Совет стал постоянно действующим органом, функциями которого являлись при-

нятие законов и осуществление необходимого контроля деятельности исполнительного органа.

15 октября 1992 г. на заседании Конституционной комиссии было начато обсуждение первого проекта Конституции. После почти трехлетнего обсуждения, изменения и рассмотрения альтернативных вариантов (проект «Национального согласия») проект от 12 мая 1995 г. был одобрен подавляющим большинством членов Верховного Совета (141 – за, 20 – против, 3 – воздержались). 5 июля 1995 г. в результате референдума была принята Конституция Республики Армения, которая ознаменовала новый этап в развитии парламента и парламентаризма⁵¹.

Верховный Совет Республики Армения, являясь первым парламентом независимого государства, выполнил свою историческую миссию в деле становления армянской государственности. Верховный Совет создал законодательное поле, необходимое для становления и существования государства.

Пятый этап

5 июля 1995 г. в результате всенародного голосования была принята Конституция Республики Армения. Рассмотрим особенности парламентаризма в Армении в условиях конституционного регулирования.

Прежде всего, необходимо отметить, что в модели отношений Президента и парламента отсутствовали механизмы взаимных сдержек и противовесов. Если Президент Армении мог единолично принять решение о роспуске Национального Собрания (консультации с Председателем Национального Собрания и с Премьер-министром ни к чему не обязывали Президента, а Национальное Собрание не могло быть распущено только в течение одного года после парламентских выборов, в случае военного положения и непосредственной опасности, угрожа-

⁵¹ Из 2 189 804 граждан, обладающих избирательным правом, в референдуме приняли участие 1 217 531 человек, из которых 828 370 проголосовали за, а 319 721 – против, недействительными признаны 39 440 бюллетеней для голосования.

ющей конституционному строю, а также в течение последних шести месяцев исполнения Президентом республики своих полномочий), то Национальное Собрание никоим образом не могло привлечь Президента к политической ответственности. Процедура импичмента касалась только случаев государственной измены или иных тяжких преступлений. Реализация закрепленной в Конституции нормы об ответственности Правительства перед Национальным Собранием также была усложнена, так как в случае выражения недоверия Правительству Президент Республики мог распустить парламент или после принятия отставки Правительства вновь назначить то же лицо на пост Премьер-министра, угрожая распустить парламент⁵².

Национальное Собрание состояло из 131 депутата, 75 из которых избирались по мажоритарной избирательной системе, а 56 — по пропорциональной из числа кандидатов, выдвинутых по избирательным спискам партий. Количество депутатов было сохранено на парламентских выборах 1999 г., а в ходе выборов 2003 г. 75 депутатов были избраны по пропорциональной и 56 по мажоритарной избирательной системе на четыре года.

Однопалатное по структуре Национальное Собрание осуществляло деятельность под руководством Председателя и двух его заместителей. В Национальном Собрании создавались шесть постоянных комиссий, а в случае необходимости также — временные комиссии. Депутатом мог быть избран каждый обладающий избирательным правом человек, достигший 25-летнего возраста, последние пять лет являющийся гражданином Республики Армения и постоянно проживающий в ней. Депутат не мог одновременно занимать другую государственную должность или выполнять иную оплачиваемую работу, кроме научной, педагогической и творческой. Он не был обременен императивным мандатом, руководствовался совестью и убеждениями, не мог подвергаться преследованию и привлекаться к ответственности за действия, обусловленные его статусом,

⁵² См. Погосян В., Товмасян Г. Проект поправок к Конституции Республики Армения: краткие пояснения. Ереван, 2005. С. 77.

в том числе за мнение, высказанное в Национальном Собрании, если оно не содержало клеветы и оскорбления. Депутата нельзя было подвергать аресту, привлекать к административной или уголовной ответственности в судебном порядке без согласия Национального Собрания.

Очередные сессии Национального Собрания созывались два раза в год и проходили со второго понедельника сентября до второй среды декабря, а также с первого понедельника февраля до второй среды июня. Однако могли созываться также внеочередные сессии и заседания. Обычно заседания Национального Собрания являлись открытыми, решение о проведении закрытого заседания утверждалось постановлением Национального Собрания.

В Конституции было закреплено, что право законодательной инициативы в Республике Армения принадлежит депутатам Национального Собрания и Правительству. Правительство в связи с принятием внесенного им проекта закона могло поставить вопрос о доверии (не более двух раз в течение одной сессии). Если Национальным Собранием не принималось решение о выражении недоверия Правительству, то проект закона считался принятым. Государственный бюджет согласно Конституции утверждался Национальным Собранием по представлению Правительства. Национальное Собрание также осуществляло контроль за исполнением государственного бюджета и за использованием займов и кредитов, полученных от иностранных государств и международных организаций.

Депутаты имели право обращаться с вопросами к Правительству. Каждую неделю работы очередной сессии Национальное Собрание в течение одного заседания не принимало постановлений, так как в ходе этого заседания Премьер-министр и члены Правительства отвечали на вопросы депутатов.

Подводя итоги пятого этапа, отметим, что в связи с рядом объективных и субъективных причин (в том числе из-за конституционно-правового статуса Парламента) парламентаризм в 1995–2005 гг. в Армении не состоялся.

Шестой этап

27 ноября 2005 г. состоялся референдум по вопросу о внесении изменений в Конституцию Республики Армения, в ходе которого 94,5% граждан поддержали конституционную реформу. Внесенные изменения значительно усилили роль Национального Собрания в политической системе, прежде всего по отношению к структурам исполнительной власти. Его контрольные функции были заметно расширены, а срок полномочий депутатов увеличился с четырех до пяти лет. Изменилось число депутатов, избираемых по пропорциональной (90 вместо 75, и по мажоритарной избирательной системе (41 вместо 56). Установлено, что в Национальном Собрании может быть создано не более 12 постоянных комиссий.

Изменениями Конституции 2005 г. четко определялись случаи роспуска Национального Собрания Президентом Республики Армения. Так, Президент получал право распустить Национальное Собрание, дважды подряд в течение двух месяцев не одобрявшее программу Правительства.

Для эффективного осуществления Национальным Собранием своей контрольной функции очень важным шагом было внедрение института депутатского запроса. В результате обсуждения ответов на запросы Национальное Собрание могло принять решение о выражении недоверия Правительству.

Конституционные изменения 2005 г. определили также круг международных договоров, подлежащих ратификации Национальным Собранием. Данное положение, безусловно, было прогрессом, потому что до его закрепления в Конституции всегда существовала вероятность минимизации круга международных договоров, подлежащих ратификации Национальным Собранием. К международным договорам, подлежащим ратификации Национальным Собранием, были причислены договоры, предусматривающие изменение государственной границы, что породило многочисленные споры. Отмечалось, что для решения этого вопроса также необходимо провести референдум.

Национальное Собрание получило полномочия назначать по предложению Председателя Национального Собрания пятерых членов Конституционного Суда, Председателя Конституционного Суда; выбирать двух юристов-ученых Совета правосудия; выбирать половину членов Национальной комиссии по телевидению и радио; назначать по предложению Президента республики Генерального прокурора, Председателя Центрального банка и Председателя Контрольной палаты⁵³.

Следует отметить, что конституционные изменения 2005 г. носили прогрессивный характер. Однако и в редакции 2005 г. Конституция Республики Армения содержала определенные недостатки и пробелы, исправленные путем внесения изменений в Конституцию в 2015 г.

Седьмой этап

6 декабря 2015 г. состоялся референдум по вопросу о внесении изменений в Конституцию, в ходе которого 66,2% участников высказались за конституционную реформу.

Как уже отмечалось, Республика Армения посредством конституционных реформ осуществляет переход от полупрезидентской формы правления к парламентской. Почему был необходим этот переход? При полупрезидентской форме правления народ путем прямых выборов избирает как парламент, так и Президента. Согласно действующей Конституции Президент Армении наделен реальными рычагами исполнительной власти, особенно в области безопасности, обороны и внешней политики. Однако он, в отличие от главы государства с чисто президентской формой правления, не является носителем всей исполнительной власти и делит ее с Правительством. При этом в деле формирования Правительства решающая роль принадлежит Национальному Собранию, которое наделено правом отправить Правительство в отставку. В то же время и Президент играет важную роль в деле формирования Правительства: он назначает Премьер-министра, а также по предложению последнего — других членов Правительства.

⁵³ См. Погосян В., Товмасян Г. Указ. соч. С. 90–95.

Подобная система сама по себе является конфликтной, так как не дает принципиального ответа на вопрос: какой выбор народа является решающим для определения политического курса страны — Президента или Национального Собрания? Эта проблема прежде не возникала в политической жизни Армении со всей остротой, так как Президент республики, как правило, имел возможность опираться на поддерживающее его большинство в Национальном Собрании. Однако ситуация может резко измениться в результате выборов. При действующей системе Президент с юридической точки зрения может оказаться в двух крайних ситуациях, получив или не получив поддержку парламентского большинства. Обе эти крайности могут помешать стабильному развитию страны. Совершенно другая ситуация возникнет в том случае, если в Национальном Собрании вообще не будет устойчивого большинства. Таким образом, возможны три способа реализации полупрезидентской формы правления:

- Президент руководит парламентским большинством;
- Президент и парламентское большинство находятся в оппозиции друг к другу;
- в Парламенте нет устойчивого большинства.

Каждый из этих трех способов имеет свои недостатки. Так, когда Президент является руководителем большинства, происходит сверхцентрализация власти, не гарантируется реальное разделение властей и баланс полномочий и ответственности ветвей власти. Несмотря на конституционную реформу 2005 г., в Армении продолжает действовать мощный институт «полупрезидентского» правления, система политического единовластия. В подобной ситуации общественность связывает свои ожидания не с Правительством, ответственным согласно Конституции за решение социальных и экономических проблем страны, а с Президентом. Возникает явная диспропорция между реальным объемом полномочий различных органов и их политической ответственностью. Система сверхперсонифицирована, а в демократическом государстве судьба всего государства не должна зависеть от одного государственного

деятеля. При этом, имея огромную власть, Президент в период осуществления своих полномочий не несет политической ответственности и не может быть отстранен Национальным Собранием от должности по политическим причинам. Роль субъективного фактора резко возрастает в условиях несовершенства системы, обусловленного непродуктивностью конституционных решений, и отсутствия равноценного противовеса. Такая ситуация становится угрозой для национальной безопасности и препятствием для демократического развития страны.

В случае если в парламенте нет устойчивого большинства, двуполярность исполнительной власти может проявиться наиболее ярко, особенно в таких важных сферах, как внешняя политика, оборона и национальная безопасность. Президент в таких условиях может играть как положительную, так и отрицательную роль. Об этом свидетельствует, например, горький опыт Веймарской республики.

Во время принятия Конституции 1995 г. потребность в «сильном президенте» была обусловлена, в частности, Карабахской проблемой, глубоким экономическим кризисом, несформированностью партийной системы. Основной целью провозглашения полупрезидентской формы правления было обеспечение сильной власти Президента. Понятие «сильный президент» в первую очередь означало, что он имел право распускать парламент, назначать и освобождать от должности Премьер-министра.

После конституционной реформы 2005 г., когда в рамках полупрезидентской формы правления был осуществлен переход от сверхпрезидентской модели к более сбалансированной, не осталось институциональных причин сохранения прежней формы правления. С правовой точки зрения институт «сильного президента» был упразднен, так как Конституцией в редакции 2005 г., в отличие от Конституции 1995 г., было установлено, что Президент не может править вопреки воле парламентского большинства. Самое большее, что он может сделать, — это препятствовать работе Правительства. Сегод-

ня Президент силен на практике благодаря поддержке парламентского большинства, а не конституционным полномочиям.

Таким образом, условием эффективного президентского правления является наличие парламентского большинства, также необходимого для эффективного парламентского правления. Выбрав парламентскую форму правления, можно избежать двух коренных недостатков полупрезидентской формы — опасности противопоставляемого друг другу большинства и концентрации власти в руках Президента, не имеющего политической ответственности⁵⁴.

При переходе к парламентской форме правления могут быть решены наиболее острые проблемы полупрезидентской формы, характерные для политической и правовой культуры Армении. При парламентской форме правления Правительство несет исключительную ответственность перед парламентом, что способствует как коллегиальному управлению, так и существенному усилению роли политических партий. Стержнем стабильной политической системы являются политические партии, а не отдельные личности. В условиях парламентской формы правления исчезает опасность конфронтации между Правительством и Президентом, так как последний берет на себя роль беспристрастного надпартийного арбитра, следящего за соблюдением положений Конституции политическими акторами. При парламентской форме правления главной политической трибуной является парламент, где публично сталкиваются позиции политического большинства и политической оппозиции и где большинство обязано доказывать обществу обоснованность вынесенных им решений. Важным условием плодотворного парламентского правления является расширение прав парламентской оппозиции, в частности предоставление ей эффективных механизмов парламентского контроля.

Главы 4–6 Конституции в редакции 2015 г. устанавливают в республике современную парламентскую систему, которая предусматривает функциональное разделение власти между

⁵⁴ См. URL: ayo.hhk.am/comments#!p=5

Национальным Собранием и Правительством. За Национальным Собранием закрепляется ключевая роль в формировании политической воли общества, а Правительству предоставляется самостоятельность, необходимая для решения вопросов, касающихся внутренней и внешней политики. Определяются механизмы сотрудничества законодательной и исполнительной властей, позволяющие избежать институциональных конфликтов. Парламентская форма правления, провозглашаемая в Конституции с изменениями 2015 г., соответствует требованиям демократии и правового государства.

Согласно Конституции с изменениями 2005 г. за исполнительную власть ответственны Правительство и Президент Республики Армения, тогда как в новой редакции Конституции за исполнительную власть отвечает исключительно Правительство под контролем парламента. Президент республики не имеет непосредственного отношения к осуществлению исполнительной власти и выполняет функции, которые в основном носят ритуальный и символический характер. Кроме того, он следит за соблюдением положений Конституции и тем самым способствует осуществлению и укоренению в общественной жизни конституционных ценностей.

Роль Премьер-министра при парламентской форме правления увеличивается, однако он, в отличие от Президента, постоянно находится под парламентским контролем. В этих условиях формируется единая исполнительная власть без угрозы возникновения двух независимых центров, особенно в таких важных для страны областях, как внешняя политика, национальная безопасность и оборона.

Теперь обратимся к вопросу о том, насколько конституционные реформы 2015 г. будут способствовать развитию парламентаризма.

Становление и развитие парламентаризма в Республике Армения является одной из стержневых задач конституционных реформ. Главным пробелом в Конституции с изменениями 2005 г. являлось то, что роль парламентского меньшинства была сведена к минимуму. Отсутствие института конституции-

онных законов лишало меньшинство возможности реального воздействия на законодательную политику. Аналогичная проблема препятствовала и реализации контрольной функции Национального Собрания.

Культура парламентаризма — это культура цивилизованного диалога, предпосылкой укоренения которого является конституционное закрепление. В Республике Армения укоренилась система политического противостояния, что отрицательно сказывается на роли законодательного органа и является серьезным препятствием для стабильного развития страны.

Конституционными реформами, в частности, предусматривается:

- увеличение роли Национального Собрания в деле формирования структур государственной власти и органов управления;
- расширение круга контрольных полномочий Национального Собрания;
- совершенствование действующего порядка избрания депутатов Национального Собрания;
- укрепление гарантий конституционных прав парламентского меньшинства.

В парламентской системе основная разделяющая линия проходит не между Правительством и парламентом, а между политическим большинством и парламентским меньшинством, поэтому в новой редакции Конституции парламентскому меньшинству отводятся соответствующие его роли права. Определен исчерпывающий перечень конституционных законов, которые должны быть приняты квалифицированным большинством (не менее чем тремя пятими голосов от общего числа депутатов Национального Собрания). Речь идет о тех законах, которые влияют на основные права и свободы человека, а также на организацию государственной власти, и по этой причине требуют при принятии большего единодушия депутатов, чем обычные законы, а именно: Регламент Национального Собрания, Избирательный кодекс, Судебный кодекс, Закон

о Конституционном Суде, Закон о референдуме, Закон о партиях и Закон о защитнике прав человека (омбудсмене).

Также политическое меньшинство получило право создавать следственные комиссии и председательствовать в них. Помимо этого, увеличилась роль парламентского меньшинства в избрании Генерального прокурора, Комиссии по телевидению и радио, Аудиторской палаты, председателей и других членов Центральной избирательной комиссии, председателя Центрального банка, а также в деле формирования органов судебной власти, так как изменения в Конституцию 2015 г. предусматривают выбор соответствующих должностных лиц тремя пятими голосов от общего числа депутатов. Устанавливается также представительство оппозиции в органах Национального Собрания, в частности определено, что один из трех заместителей Председателя Национального Собрания должен представлять политическое меньшинство. Сохранено право не менее чем одной пятой депутатов Национального Собрания обращаться в Конституционный Суд по вопросам конституционности законов и иных правовых актов⁵⁵.

Согласно конституционной реформе 2015 г. Национальное Собрание должно состоять не менее чем из 101 депутата. В Национальном Собрании выделяются места для представителей национальных меньшинств. Национальное Собрание избирается по пропорциональной избирательной системе. Нововведением является также формирование Совета Национального Собрания, который состоит из Председателя Национального Собрания, его заместителей, по одному представителю от фракций и председателей постоянных комиссий. Совет Национального Собрания утверждает повестку дня очередных сессий и заседаний, а также осуществляет другие полномочия, предусмотренные Регламентом.

Еще одним новшеством является возможность организации обсуждений по актуальным темам. Так, по требованию не менее чем одной четверти от общего числа депутатов во время

⁵⁵ См. URL: ayo.hhk.am/comments#!p=7.

очередной сессии могут быть проведены обсуждения по актуальной теме, представляющей интерес для общества.

Еще одним важным установлением Конституции в редакции 2015 г., касающимся Национального Собрания, является положение о том, что проект постановления об объявлении вотума недоверия Премьер-министру может быть представлен не менее чем одной третью от общего числа депутатов только в случае, если в нем одновременно предлагается кандидатура нового Премьер-министра. Таким образом, Премьер-министру может быть выражено только конструктивное недоверие.

Вопросы членства Армении в международных надгосударственных организациях, а также вопросы, относящиеся к изменению территории республики, решаются посредством референдумов. Т.е. найдено решение проблемы, о которой говорилось при описании шестого этапа развития парламентаризма в стране.

Изменения в Конституции Республики Армения 2015 г. (большая часть положений, касающихся парламента, вступит в действие в 2017–2018 гг.) создали плодотворную почву для становления парламентаризма в Республике Армения. Как приведение текущего законодательства в соответствие с конституционными положениями и процессы, происходящие в реальной жизни, повлияют на становление парламентаризма в Армении, покажет время.

Список источников и литературы:

Правовые акты:

1. Конституция Советской Социалистической Армянской Республики (Основной закон). Ереван, 1978.
2. Конституция Республики Армения. URL: <http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=1>.
3. Изменения в Конституции Республики Армения от 27.11.2005 URL: <http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=75780>.
4. Изменения в Конституции Республики Армения от 06.12.2015 URL: <http://www.arlis.am/DocumentView.aspx?DocID=102510>.

5. Правительственный вестник. 1918. 18 ноября.

6. Регламент Верховного совета Армянской ССР (принятый 14-ого декабря 1979 г.). Ереван, 1980.

Монографии:

1. Авагян Р. Сокровищница армянской правой мысли (IX век д. н. э. — XIX век). Кн. 1. Ереван, 2001.
2. Акопян А.М. Парламент Армении и политические партии (1918—1920 гг.). Ереван, 1998.
3. Акопян Г. Парламент и парламентаризм в Армении. Ереван: Тигран Великий, 2007.
4. Арутюнян Г. Конституционная культура. Уроки истории и современных вызовов, Ереван, 2005.
5. Погосян В., Товмасян Г. Проект поправок к Конституции Республики Армения. Краткие пояснения. Ереван, 2005.
6. Вращян С. Республика Армения. Ереван, 1993.
7. Джангирян Ж.Д. Разделение властей в РА. Конституционная модель и практика. М., 2003.
8. История армянского народа. Т. 1. Ереван, 1971.
9. Самуэлян Х. История армянского древнего права. Т. 1, Ереван, 1939.

Газеты:

1. Вызов. 1918. 25 ноября.
2. Вызов. 1918. 03 сентября.
3. Горизонт. 1918. 27 июля.
4. Родина. 1923, N 1; 1954, N 5.
5. Флаг. 1930, N 10.

Веб-сайты:

1. ayo.hhk.am

ГЛАВА 7. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

С. А. ТРЕТЬЯК, заведующий отделом
новейшей истории Беларуси
Национальной Академии наук Беларуси

В. Г. КОГУТ, заместитель
Генерального секретаря Совета МПА СНГ —
полномочный представитель Национального собрания
Республики Беларусь

История парламентаризма в Беларуси: от вече до Национального собрания

Как известно, парламентаризм — это система организации и функционирования верховной государственной власти при наличии выборного законодательного органа — парламента, характеризующаяся разделением законодательной и исполнительной функций.

Институт парламентаризма в Республике Беларусь имеет многовековую историю, неотделимую от истории развития ее государственности. В Беларуси существовали почти все виды и формы представительной демократии, известные в Европе. Белорусский парламентаризм берет свое начало в Полоцком и Туровском вече, сеймах Великого княжества Литовского и Речи Посполитой, Государственной думе Российской империи.

В X–XI вв. племенные народные собрания на белорусских землях преобразуются в органы территориального самоуправления — вече. В XI–XII вв. наибольшую известность и значимость получают вече в Полоцке и Турове, решения которых были обязательны для жителей всего княжества. Вече приглашало и изгоняло князей, избирало епископов, объявляло войну и всеобщее ополчение, давало согласие на мир, распоряжалось казной княжества. Местные вече сохранили власть и полномочия и после образования в XIII в. Великого княже-

ства Литовского (ВКЛ)⁵⁶. Вместе с тем формирование новых общегосударственных групп господствующего феодального сословия — шляхты и магнатории — ведет к созданию Панов-рады — законосовещательного и исполнительного органа при великом князе, а также к перерождению местных вече в соймы, являвшиеся сословно-представительным органом шляхты. Первоначально соймы были органом прямой шляхетской демократии.

В 1401 г. в столице Великого княжества Литовского — Вильно для решения вопроса об уточнении условий династической унии с Польшей проводится первый общегосударственный (вальный) сойм, в котором имели право принять участие все шляхтичи ВКЛ. В 1511 г. вводится практика представительства шляхты на вальных соймах — по два депутата-посла от повета, избираемых местными соймами (соймиками). В 1568 г. мещане Вильно добились права посылать на вальный сойм двух-трех бурмистров с правом совещательного голоса при решении городских дел⁵⁷.

Введение в действие свода основных законов — Статута Великого княжества Литовского в редакциях 1529, 1566 и 1588 гг. превратило ВКЛ в феодальную конституционную монархию, в которой законодательная власть закреплена за соймом, исполнительная — за великим князем и радой, судебная — за великокняжеским и главным, а также за местными судьями. К исключительным прерогативам сойма были отнесены права: избрания и низложения монарха, объявления войны и заключения мира, представительства государства на международной арене и участия в международных делах, вотиrowания налогов и контроля расходования средств государственной казны. После Люблинской унии 1569 г., объединившей Великое княжество Литовское с Королевством Польским в федеративное государство Речь Посполитую Двух Народов, сойм ВКЛ слился с польским сеймом, а Паны-рада — с польским Сенатом.

⁵⁶ Юхо Я. А. Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі: вучэб. дапам. Мінск: Універсітэцкае, 1992. С. 64–66; Доўнар Т. І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: падручнік. Мінск: Адукацыя і выхаванне, 2014. С. 31–32.

⁵⁷ Доўнар Т. І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: падручнік. С. 60–61.

Были установлены сроки полномочий депутатов сейма (1–2 года) и сенаторов (пожизненно), периодичность созыва сессий (не реже 1 сессии в 2 года) и места их проведения (поочередно в городах Варшаве, Вильно и Гродно). Предусматривалась возможность созыва в чрезвычайных обстоятельствах так называемых экстраординарных сеймов⁵⁸.

После инкорпорации земель Беларуси в состав Российской империи в 1772–1795 гг. традиция парламентаризма была оборвана и возобновилась лишь в результате революции 1905–1907 гг. В 1906–1917 гг. представители белорусских губерний участвуют в выборах и работе Государственной думы Российской империи — общегосударственного законодательного органа власти, формировавшегося на основе куриальной системы представительства.

Революция 1917 г. положила начало современному парламентаризму в Беларуси. Он прошел в своем развитии ряд этапов, связанных, во-первых, со статусом республики как субъекта федерации в составе СССР и как суверенного демократического государства, а во-вторых, с неоднократным принятием конституций, в которых по-разному определялись конструкция и роль представительного и законодательного органа власти.

Система власти Советов, установившаяся на большей части территории Беларуси в результате Октябрьской революции, изначально отрицала как принцип разделения властей и профессионализации государственного управления, так и принцип градации уровней власти.

В первой Конституции Социалистической Советской Республики Белоруссии (ССРБ), принятой в Минске на I съезде Советов Белоруссии 3 февраля 1919 г., была закреплена диктатура пролетариата. В положениях Конституции развивались идеи представительной демократии, в частности было провозглашено: «Вся власть в пределах Социалистической Совет-

⁵⁸ Юхо Я.А. Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі: вучэб. дапам. С. 210–213; Доўнар Т.І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: падручнік. С. 162–168.

ской Республики Белоруссии принадлежит всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских Советах», «Верховная власть в Социалистической Советской Республике Белоруссии принадлежит Съезду Советов Белоруссии, а в период между съездами — Центральному Исполнительному Комитету».

Вторая Конституция Белорусской Социалистической Советской Республики была принята 11 апреля 1927 г. VIII Всебелорусским съездом Советов. К этому времени был образован Союз Советских Социалистических Республик (30 декабря 1922 г.), в 1924 г. принята Конституция СССР, ставшая основой для разработки республиками, вошедшими в его состав, своих конституций.

Важнейшими новшествами основного закона БССР 1927 г. являлись определение пределов и возможностей законотворческой деятельности высших и центральных органов государственной власти Беларуси в соотношении с полномочиями аналогичных органов СССР, значительно более подробная регламентация их статуса и деятельности.

Центральные органы власти республики — Президиум ЦИК и Совет народных комиссаров — также наделялись компетенцией в сфере законотворческой деятельности. Президиум ЦИК в период между сессиями Центрального исполнительного комитета являлся «высшим законодательным, распорядительным и контролирующим органом власти Белорусской Социалистической Советской Республики». Совет народных комиссаров как центральный постоянно действующий орган власти представлял собой законодательно-распорядительный орган БССР⁵⁹.

⁵⁹ История государства и права Белорусской ССР: в 2 т. Т. 1. 1917–1936 гг. / ред. коллегия С. П. Маргунский, Ю. В. Шабанов, И. И. Потеружа. Минск: Наука и техника, 1970. С. 305–306, 309; Круталевич В. А., Юхо І. А. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі (1917–1945 гг.). Мінск: Беларуская навука, 1998. С. 178–182; Парламентаризм в Беларуси: монография / В. А. Божанов [и др.] / под ред. В. А. Божанова, А. В. Горелика. Минск: Иппокрена, 2010. С. 76.

Важное значение для развития парламентаризма имела Конституция БССР 1937 года (принята 19 февраля 1937 г.), полностью соответствовавшая Конституции СССР 1936 г. В ней провозглашалось, что вся власть в БССР принадлежит трудящимся города и деревни в лице Советов депутатов трудящихся, но все наиболее важные вопросы государственной жизни были отнесены к компетенции СССР. Высшим органом государственной власти республики впервые провозглашался однопалатный Верховный Совет, который избирался гражданами БССР по избирательным округам сроком на четыре года по норме один депутат на 20 тыс. населения. Существенным образом была изменена избирательная система. Провозглашалось, что выборы депутатов во все Советы депутатов трудящихся (Верховный Совет БССР, окружные, районные Советы депутатов и т. д.) осуществляются на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Организация высших органов государственной власти претерпела значительные изменения. Прекратила существование система съездов Советов. Законодательная власть стала принадлежать исключительно Верховному Совету БССР. Верховный Совет работал в сессионном порядке и, таким образом, не являлся постоянно действующим органом. Очередные сессии созывались два раза в год. Постоянно действующим высшим органом государственной власти являлся Президиум Верховного Совета.

В Конституции БССР 1978 г. прежней осталась система органов государственной власти и управления. Высшими органами государственной власти и управления были Верховный Совет в составе 485 депутатов со сроком полномочий пять лет, функционирующий в сессионном порядке, и Президиум Верховного Совета — постоянно действующий орган представительной власти. Основным законом 1978 г. отдавал Верховному Совету главенство над всеми остальными органами власти, относящимися к другим ее ветвям⁶⁰.

⁶⁰ Парламентаризм в Беларуси: монография / В. А. Божанов [и др.]. С. 80.

В конце 1980-х — начале 1990-х гг. в общественном сознании укоренилась идея обретения республиками СССР всей полноты государственного суверенитета, устранения монополии одной партии на власть, утверждения политического и экономического плюрализма. Это привело к тому, что Конституция 1978 г. и предусмотренная ею конструкция системы органов государственной власти превратились в архаизм.

В мае 1990 г. Верховный Совет БССР был преобразован в постоянно действующий парламент, Президиум Верховного Совета БССР расформирован, его функции переданы Председателю Верховного Совета БССР. Таким образом, при сохранении названия должности состав полномочий Председателя Верховного Совета БССР до 1990 г. и в 1990–1991 гг. значительно различался.

27 июля 1990 г. была принята Декларация Верховного Совета Белорусской ССР «О государственном суверенитете Белорусской ССР». Декларация провозгласила «полный государственный суверенитет Белорусской ССР как верховенство, самостоятельность и полноту государственной власти республики в границах ее территории, правомочность ее законов, независимость республики во внешних отношениях»⁶¹.

Декларация стимулировала принятие целого ряда новых законодательных актов Белорусской ССР, а затем Республики Беларусь. Многие ее идеи были включены в проекты разрабатываемых нормативных правовых актов. Так, 27 февраля 1991 г. был принят Закон «Об основных принципах народовластия в Белорусской ССР», 13 июня 1991 г. — Закон «О народном голосовании (референдуме) в Белорусской ССР». Всего же за май 1990 г. — май 1992 г. Верховным Советом республики было принято 153 законодательных акта, многие из которых имели основополагающее значение⁶².

⁶¹ Доўнар Т. І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: падручнік. С. 386–297; Парламентаризм в Беларуси: монография / В. А. Божанов [и др.]. С. 90–91.

⁶² Доўнар Т. І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: падручнік. С. 386–388, 389.

В дальнейшем, 25 августа 1991 г., Декларации о государственном суверенитете специальным законом был придан статус конституционного закона, на основании которого были внесены изменения и дополнения в Конституцию 1978 г., направленные на обеспечение разделения властей, принципов формирования правового государства и суверенитета Беларуси.

18 сентября 1991 г. республика получила новое официальное название — Республика Беларусь (Беларусь). Однако до 1994 г. в стране сохранялось действие основного закона БССР 1978 г., в соответствии с которым Верховный Совет в составе 360 депутатов был правомочен принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Республики Беларусь.

Новая Конституция Республики Беларусь была принята 15 марта 1994 г. Согласно ее положениям высшим представительным постоянно действующим и единственным законодательным органом государственной власти в республике являлся Верховный Совет. Он состоял из 260 депутатов, которые избирались на пять лет.

В статье 6 Конституции было закреплено разделение властей в государстве на законодательную, исполнительную и судебную ветви. Государственные органы в пределах своих полномочий самостоятельны: они взаимодействуют между собой, сдерживают и уравнивают друг друга.

Необходимость конституционной реформы в 1996 г. обуславливалась объективными факторами. В Конституции Республики Беларусь в редакции 1994 г. изначально был заложен дисбаланс функций и полномочий Верховного Совета и исполнительной власти, возглавляемой Президентом Республики Беларусь. Вопреки основополагающему принципу разделения властей, который исходит из требования равенства ветвей власти и их самостоятельности, Верховный Совет рассматривался в качестве органа, стоящего, прежде всего, над властью исполнительной.

Таким образом, Верховный Совет доминировал над двумя другими ветвями власти. Он не только выступал в качестве од-

ной из ветвей власти, но и по собственному усмотрению мог устанавливать, определять и изменять полномочия всех других органов. Обладая правом вносить любые изменения в Конституцию и законы, признавать законы утратившими силу, Верховный Совет фактически имел неограниченную возможность принятия решений по любому вопросу⁶³.

Поэтому не случайно наиболее существенные изменения в новой редакции Конституции претерпел раздел IV, посвященный организации деятельности высших органов государственной власти — Президента, парламента, Правительства и судов. Произошло перераспределение полномочий между указанными органами, их уточнение.

24 ноября 1996 г. состоялся республиканский референдум по внесению изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь. Конституционная реформа 1996 г. выразилась в установлении сбалансированных полномочий ветвей власти, в возложении на Президента функций главы государства, гаранта Конституции Республики Беларусь, прав и свобод человека и гражданина, в учреждении двухпалатного парламента, в повышении роли правительства — Совета Министров в системе ветвей власти и увеличении его ответственности за состояние и развитие экономики, социально-культурной и административно-политической сфер деятельности.

В результате внесения в Конституцию Республики Беларусь изменений и дополнений законодательная власть больше не находится в привилегированном положении. Парламент приобрел более свойственное ему название, означающее окончательный отказ от советской модели высшего органа государственной власти, и более совершенную структуру, которая соответствует устоявшимся стандартам парламентаризма.

Согласно Конституции в редакции 1996 г. представительный и законодательный орган Республики Беларусь называется Национальным собранием Республики Беларусь. Он состоит

⁶³ Доўнар Т. І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: падручнік. С. 399–400; Парламентаризм в Беларуси: монография / В. А. Божанов [и др.]. С. 101–103.

из двух палат — Палаты представителей и Совета Республики (ст. 90). В Конституции закреплён принцип самоорганизации палат Национального собрания. Каждая палата самостоятельно устанавливает свой порядок работы в принимаемом ею регламенте (ст. 105).

Палата представителей представляет интересы всех граждан Республики Беларусь, она рассматривает проекты законов по вопросам, перечисленным в статье 97 Конституции.

Совет Республики является палатой территориального представительства и осуществляет наряду с выполнением законодательной функции ряд других полномочий, перечень которых приведен в статье 98 Конституции. Деятельность Совета Республики направлена на обеспечение принятия более качественных, тщательно проработанных законов⁶⁴.

Принятие Конституции в редакции 1996 г. создало правовую основу для динамичного развития общества и государства, эффективной работы каждой из ветвей власти (законодательной, исполнительной и судебной). Сегодня можно с полной уверенностью сказать, что Парламент Республики Беларусь сформировался как зрелый законодательный и представительный орган, занявший надлежащее место в конституционном механизме государства.

Национальное собрание Республики Беларусь: порядок формирования, структура, компетенция⁶⁵

Национальное собрание Республики Беларусь (белор. Нацыянальны сход Рэспублікі Беларусь) — высший законодатель-

⁶⁴ Доўнар Т.І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: падручнік С. 402–403; Парламентаризм в Беларуси: монография / В. А. Божанов [и др.] С. 101–102.

⁶⁵ Национальное собрание Республики Беларусь. Палата представителей. Официальный сайт. URL: <http://www.house.gov.by> (дата обращения: 13.05.2016); Национальное собрание Республики Беларусь. Совет Республики. Официальный сайт. URL: <http://www.sovrep.gov.by/ru/> (дата обращения: 13.05.2016); Парламент — Нацыянальны сход Рэспублікі Беларусь чацвёртага склікання / пад агул. рэд. У.П. Андрэйчанкі, А.М. Рубінава. Мінск: БЕЛТА, 2011. С. 11–19; Парламентаризм в Беларуси: монография / В. А. Божанов [и др.] С. 140–158.

ный орган Беларуси, состоящий из двух палат — Палаты представителей (нижняя палата) и Совета Республики (верхняя палата).

Состав Палаты представителей — 110 депутатов. Избрание депутатов осуществляется на основе всеобщего, свободного, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Палата представителей формируется полностью по мажоритарной системе (избранным считается кандидат, получивший большинство голосов избирателей по избирательному округу, где он баллотируется).

Совет Республики является палатой территориального представительства. В соответствии с частью второй статьи 91 Конституции Республики Беларусь от каждой области и города Минска избираются на заседаниях депутатов местных Советов по восемь членов Совета Республики. В дополнение к ним восемь членов назначаются Президентом Республики Беларусь. Таким образом, Совет Республики — это региональный представительный орган, состоящий из 64 членов.

Срок полномочий парламента — 4 года. Полномочия парламента могут быть продлены на основании закона только в случае войны.

Депутатом Палаты представителей может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 21 года. Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит общественным объединениям, трудовым коллективам и гражданам Республики Беларусь. Расходы на подготовку и проведение выборов осуществляются за счет государства в пределах выделенных на эти цели средств. В случаях, предусмотренных законом, расходы на подготовку и проведение выборов могут осуществляться за счет средств общественных объединений, предприятий, учреждений, организаций, граждан.

Членом Совета Республики может быть гражданин Республики Беларусь, достигший 30 лет и проживший на территории соответствующей области или города Минска не менее 5 лет.

В случаях и в порядке, предусмотренных Конституцией, полномочия Палаты представителей или Совета Республики могут быть прекращены досрочно. С прекращением полномочий Палаты представителей или Совета Республики по решению Президента могут быть также прекращены полномочия соответственно Совета Республики или Палаты представителей.

Полномочия Палаты представителей могут быть досрочно прекращены при отказе в доверии правительству, выражении вотума недоверия правительству либо двукратном отказе в даче согласия на назначение Премьер-министра. Полномочия Палаты представителей либо Совета Республики могут быть также досрочно прекращены на основании заключения Конституционного Суда в случае систематического или грубого нарушения палатами парламента Конституции. Решения по этим вопросам Президент принимает не позднее чем в двухмесячный срок после официальных консультаций с председателями палат.

Палаты не могут быть распущены в период чрезвычайного или военного положения, в последние 6 месяцев полномочий Президента, в период решения палатами вопроса о досрочном освобождении или смещении Президента с должности. Не допускается роспуск палат в течение года со дня их первых заседаний.

Право законодательной инициативы принадлежит Президенту, депутатам Палаты представителей, Совету Республики, правительству, а также гражданам, обладающим избирательным правом, в количестве не менее 50 тыс. человек и реализуется в Палате представителей.

Законопроекты, следствием принятия которых может быть сокращение государственных средств, создание или увеличение расходов, могут вноситься в Палату представителей лишь с согласия Президента либо по его поручению — Правительства.

Президент либо по его поручению правительство имеют право вносить в Палату представителей и Совет Республики предложения об объявлении рассмотрения проекта закона срочным. Палата представителей и Совет Республики в этом случае

должны рассмотреть проект в течение 10 дней со дня внесения на их рассмотрение.

По требованию Президента Республики Беларусь либо с его согласия — Правительства Республики Беларусь Палата представителей, Совет Республики на своих заседаниях принимают решения, голосуя в целом за весь внесенный Президентом или правительством проект или его часть, сохранив лишь те поправки, которые предложены или приняты Президентом либо правительством.

Любой законопроект, если иное не предусмотрено Конституцией, вначале рассматривается в Палате представителей, а затем в Совете Республики.

За исключением случаев, предусмотренных Конституцией, законопроект становится законом после принятия Палатой представителей и одобрения Советом Республики большинством голосов от полного состава каждой палаты.

Закон считается принятым Палатой представителей при условии, что за него проголосовало не менее 2/3 от полного состава Палаты представителей.

Закон, принятый Палатой представителей и одобренный Советом Республики, либо принятый Палатой представителей в порядке, предусмотренном Конституцией, представляется в десятидневный срок Президенту на подпись. Если Президент согласен с текстом закона, он его подписывает. Если Президент не возвращает какой-либо закон на протяжении двух недель после того, как он был ему представлен, закон считается подписанным. Закон не считается подписанным и не вступает в силу, если он не мог быть возвращен в Парламент в связи с окончанием сессии.

При несогласии с текстом закона Президент возвращает его со своими возражениями в Палату представителей, которая должна рассмотреть закон с возражениями Президента не позднее 30 дней. Если закон будет принят Палатой представителей большинством не менее 2/3 голосов от полного состава, он вместе с возражениями Президента в пятидневный срок

направляется в Совет Республики, который также должен рассмотреть его повторно не позднее 20 дней.

Закон считается принятым, если он одобрен большинством не менее 2/3 голосов от полного состава Совета Республики. Закон после преодоления Палатой представителей и Советом Республики возражений Президента подписывается Президентом в пятидневный срок. Закон вступает в силу и в том случае, если он не будет подписан Президентом в этот срок.

Палата представителей и Совет Республики законом, принятым большинством голосов от полного состава палат, по предложению Президента могут делегировать ему законодательные полномочия на издание декретов, имеющих силу закона. Этот закон должен определять предмет регулирования и срок полномочий Президента на издание декретов.

Не допускается делегирование полномочий Президенту на издание декретов, предусматривающих изменение и дополнение Конституции, ее толкование; изменение и дополнение программных законов; утверждение республиканского бюджета и отчета о его исполнении; изменение порядка выборов Президента и Парламента; ограничение конституционных прав и свобод граждан. Закон о делегировании законодательных полномочий Президенту не может разрешать ему изменение этого закона, а также предоставлять право принимать нормы, имеющие обратную силу.

В силу особой необходимости Президент по своей инициативе либо по предложению Правительства может издавать временные декреты, имеющие силу закона. Если такие декреты издаются по предложению правительства, они скрепляются подписью Премьер-министра. Временные декреты должны быть в трехдневный срок представлены для последующего рассмотрения Палатой представителей, а затем Советом Республики. Эти декреты сохраняют силу, если они не отменены большинством не менее 2/3 голосов от полного состава каждой из палат. Палаты могут регулировать законом отношения, возникшие на основе декретов, которые отменены.

Депутаты Палаты представителей и члены Совета Республики пользуются неприкосновенностью при выражении своих мнений и осуществлении своих полномочий. Это не относится к обвинению их в клевете и оскорблении.

Заседания палат являются открытыми. Палаты, если этого требуют интересы государства, могут принять решение о проведении закрытого заседания большинством голосов от их полного состава. Одно заседание в месяц резервируется для вопросов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики и ответов правительства. Заседание палаты считается правомочным при условии, что на нем присутствует не менее 2/3 депутатов Палаты представителей или членов Совета Республики.

Голосование в Палате представителей и Совете Республики открытое и осуществляется лично депутатом, членом Совета Республики путем подачи голоса «за» или «против». Тайное голосование проводится только при решении кадровых вопросов.

Решения Палаты представителей принимаются в форме законов и постановлений. Постановления Палаты представителей принимаются по вопросам распорядительного и контрольного характера. Решения Совета Республики принимаются в форме постановлений. Решения палат считаются принятыми при условии, что за них проголосовало большинство от полного состава палат, если иное не предусмотрено Конституцией.

Основные направления и итоги деятельности Национального собрания Республики Беларусь в 1996–2015 гг.

Законодательная деятельность⁶⁶. Национальным собранием Республики Беларусь создана качественно новая система законодательства, прогрессивная по своей сути, отвечающая со-

⁶⁶ См.: Национальное собрание Республики Беларусь. Палата представителей. Официальный сайт. URL: <http://www.house.gov.by> (дата обращения: 13.05.2016); Национальное собрание Республики Беларусь. Совет Республики. Официальный сайт. URL: <http://www.sovrep.gov.by/ru/> (дата обращения: 13.05.2016); Парламент — Нацыянальны сход Рэспублікі Беларусь чацвёртага склікання. С. 19–22, 154–163; Парламентаризм в Беларуси: монография / В. А. Божанов [и др.]. С. 170–185; Доўнар Т. І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: падручнік. С. 403–411.

временным потребностям личности, общества и государства, способная обеспечить решение стоящих перед страной стратегических задач. Национальным собранием Республики Беларусь принят 2001 закон, в том числе 32 кодекса.

Важную роль в развитии конституционного законодательства сыграло принятие программного Закона «Об утверждении Основных направлений внутренней и внешней политики Республики Беларусь», определившего стратегию развития государства на перспективу. Среди актов, регламентирующих деятельность высших государственных органов, а также органов исполнительной власти, следует отметить законы «О Президенте Республики Беларусь», «О Совете Министров Республики Беларусь», «О прокуратуре Республики Беларусь».

С принятием законов «О Национальном собрании Республики Беларусь» и «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь» завершено формирование правовых основ деятельности белорусского Парламента. Новый Закон «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» позволил оптимизировать компетенцию местных органов власти, укрепить правовой статус органов территориального общественного самоуправления, повысить их роль в жизни регионов.

Усовершенствована нормативно-правовая база судебной власти. Принят Закон «О Конституционном судопроизводстве». Кодексом о судостроительстве и статусе судей систематизировано законодательство в этой сфере, определены структура судебной системы, задачи и принципы деятельности всех ее звеньев, порядок формирования и компетенция судов различных уровней и специализации, статус судей. Откорректированы основы хозяйственного судопроизводства, расширена практика разрешения спорных ситуаций в досудебном порядке, а также с использованием упрощенных и примирительных процедур, укреплен статус третейских судов. С принятием Закона «О нотариате и нотариальной деятельности» сформированы правовые основы деятельности нотариата.

Большое значение для развития демократических основ белорусской государственности и структур гражданского общества имеют законы «О порядке реализации права законодательной инициативы гражданами Республики Беларусь», «О республиканских государственно-общественных объединениях», «О массовых мероприятиях в Республике Беларусь», «О республиканских и местных собраниях», «О политических партиях» и «Об общественных объединениях». В целях систематизации избирательного права и приведения его в соответствие с современным уровнем развития общественно-политических институтов принят Избирательный кодекс.

Парламентарии особое внимание уделяют работе по де бюрократизации деятельности государственных органов. Правовое поле для решения этой проблемы создано законами «Об основах административных процедур», «Об обращениях граждан и юридических лиц» и «Об электронном документе и электронной цифровой подписи».

Важную роль в реализации стратегии социально-экономического развития страны играет проведение эффективной бюджетной политики. Принятие законов о республиканском бюджете на очередной финансовый год, а также законов об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета за отчетный финансовый год позволяет обеспечивать поддержку и модернизацию национальной экономики, создавать условия для ее инновационного развития. При этом всегда строго выдерживается социальная направленность бюджета.

В сфере постоянного внимания парламентариев находятся вопросы создания оптимальных условий для осуществления хозяйственной деятельности, обеспечения судебной защиты прав и законных интересов субъектов хозяйствования. Наиболее значимыми в этой области являются Гражданский, Гражданский процессуальный и Хозяйственный процессуальный кодексы, а также законы «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним», «Об экономической несостоятельности (банкротстве)».

Созданию благоприятных условий для предпринимательской деятельности способствуют законы «О хозяйственных обществах», «О противодействии монополистической деятельности и развитии конкуренции», «О ценообразовании», «О товарных биржах», «О естественных монополиях», «О крестьянском (фермерском) хозяйстве». Законами «О поддержке малого и среднего предпринимательства» и «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» созданы правовые предпосылки для оживления деловой активности, повышения роли этого сектора в структуре национальной экономики.

Усовершенствовано правовое регулирование отношений в области приватизации государственного имущества. В целях обеспечения защиты государственных интересов законодательно определены объекты, находящиеся только в собственности государства, а также виды деятельности, на осуществление которых распространяется исключительное право государства.

Значимым фактором экономического роста республики является законодательное обеспечение эффективной финансово-кредитной политики. Важнейшими здесь стали Налоговый, Банковский и Инвестиционный кодексы, Закон «О валютном регулировании и валютном контроле».

В целях улучшения инвестиционного климата, повышения устойчивости и эффективности работы банковской системы страны скорректирован Закон «О гарантированном возмещении банковских вкладов (депозитов) физических лиц». Созданию правовых основ системы долгосрочного кредитования под залог недвижимого имущества, определению порядка работы с именными ценными бумагами — залковыми способствует Закон «Об ипотеке». На укрепление платежной дисциплины и повышение заинтересованности физических и юридических лиц в исполнении кредитных обязательств направлены нормы Закона «О кредитных историях».

На новый уровень вышло бюджетное законодательство. Принятие Бюджетного кодекса позволило приблизить бюджетную классификацию к требованиям международных стандартов, закрепить постоянные источники доходов и расходные полно-

мочия за каждым уровнем бюджетной системы, обеспечить переход к механизму среднесрочного бюджетного планирования и поэтапному внедрению программного метода финансирования расходов.

С принятием в 2009 г. Особенной части Налогового кодекса завершилась многолетняя работа по кодификации налогового законодательства.

Урегулированы отношения в конкретных областях экономической деятельности. Приняты Воздушный кодекс, Кодекс торгового мореплавания и Кодекс внутреннего водного транспорта. Формированию благоприятной конкурентной среды способствуют нормы законов «О торговле», «О рекламе», «О туризме», «Об основах транспортной деятельности», «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь», «О почтовой связи», «Об электросвязи», «О ветеринарной деятельности». Ряд законов направлен на обеспечение энергетической безопасности.

На развитие фундаментальной и прикладной науки, создание правовых условий для перевода экономики на инновационный путь направлены законы «О Национальной академии наук Беларуси», «О научной деятельности», «О научно-технической информации», а также законы, регулирующие научную, научно-техническую и инновационную деятельность. Сформированы правовые основы развития интеллектуальной деятельности, повышения заинтересованности ученых и изобретателей в результатах труда, усилена защита их прав.

В реализации идеи социального государства особую роль играет законодательство о труде и занятости населения, социальной защите и социальном страховании. Вопросы обеспечения конституционного права на труд урегулированы Трудовым кодексом, законами «О занятости населения Республики Беларусь», «О внешней трудовой миграции». Приняты меры по развитию системы социального партнерства, совершенствованию форм и методов взаимодействия профсоюзов с нанимателями и органами государственного управления.

Созданию надлежащих условий труда и обеспечению безопасности жизни и здоровья работников служит Закон «Об охране труда». Закон «О профессиональном пенсионном страховании» позволяет сформировать достаточно гибкую систему профессионального пенсионного обеспечения. Кроме того, принят ряд законов, в которых закреплены правовые нормы, обеспечивающие реализацию мер по предупреждению инвалидности. Введены нормы о трудовой реабилитации инвалидов, их трудовой и социальной адаптации, создании для них безбарьерной среды.

Среди важнейших вопросов законодательства — расширение пакета социальных гарантий, предоставляемых государством. В этой сфере эффективно действуют законы «О государственных минимальных социальных стандартах», «О социальном обслуживании», «О прожиточном минимуме в Республике Беларусь», «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного социального страхования», «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, других радиационных аварий», «О ветеранах».

Важным направлением деятельности парламента является создание правового механизма государственной защиты и поддержки семьи, улучшения демографической ситуации. Принят Закон «О демографической безопасности Республики Беларусь». Прогрессивные принципы регулирования брачно-семейных отношений положены в основу Кодекса о браке и семье.

Гарантии социальной защиты семьи и поддержки материнства закреплены Законом «О государственных пособиях семьям, воспитывающим детей». На особом контроле у парламентариев и такие важные вопросы, как борьба с социальным сиротством и формирование у граждан ответственного отношения к выполнению родительских обязанностей. На обеспечение всесторонней гарантированной защиты детства направлены новая редакция Закона «О правах ребенка» и Закон «О гарантиях по социальной защите детей-сирот, детей, оставшихся без

попечения родителей, а также лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Курс государства на создание условий для интеллектуального, духовного и физического развития человека нашел правовое выражение в законах «Об образовании», «Об общем среднем образовании», «О профессионально-техническом образовании», «О высшем образовании», «Об образовании лиц с особенностями психофизического развития (специальном образовании)». Принятие на их основе Кодекса об образовании завершило формирование целостной системы национального законодательства об образовании. На повышение роли молодежи в жизни общества направлен и Закон «Об основах государственной молодежной политики».

Неизменными приоритетами государственной политики являются сохранение здоровья нации, культивирование здорового образа жизни. Достижения в этой области закреплены в новых редакциях законов «О здравоохранении» и «О физической культуре и спорте». Развитию системы здравоохранения способствуют законы «О безопасности генно-инженерной деятельности», «О вспомогательных репродуктивных технологиях», «О лекарственных средствах», «О трансплантации органов и тканей человека», «О донорстве крови и ее компонентов», «Об оказании психологической помощи», «О предупреждении распространения заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, вируса иммунодефицита человека» и «О санитарно-эпидемическом благополучии населения».

Охрана окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов являются важным условием обеспечения экологической безопасности, устойчивого экономического развития, реализации конституционных прав граждан на благоприятную для жизни и здоровья окружающую среду. В этой области законодательства эффективно работают Кодекс о недрах, Кодекс о земле, Водный и Лесной кодексы, а также законы «Об охране окружающей среды», «О радиационной безопасности населения», «О растительном мире», «О государственной экологической экспертизе», «Об охране озонового

сложия», «О гидрометеорологической деятельности», «О питьевом водоснабжении», «Об охране атмосферного воздуха».

Необходимым условием устойчивого социально-экономического развития, проведения демократических преобразований и либерализации всех сторон жизни общества является способность государства обеспечивать законность и правопорядок. Этот принцип заложен в основу законодательства об органах внутренних дел, об органах государственной безопасности, о прокуратуре, о следственном комитете, о пенитенциарной системе. На это направлены законы «Об оперативно-розыскной деятельности», «О борьбе с организованной преступностью», «О противодействии экстремизму», «О противодействии торговле людьми», «О мерах по предотвращению легализации доходов, полученных преступным путем, и финансирования террористической деятельности», «О борьбе с коррупцией», «О порядке и условиях содержания лиц под стражей», «О международной правовой помощи по уголовным делам». Вопросы уголовной ответственности регулируются Уголовным, Уголовно-процессуальным и Уголовно-исполнительным кодексами.

В целях создания системы предупреждения правонарушений приняты законы «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Об основах деятельности по профилактике правонарушений», «О наркотических средствах, психотропных веществах, их прекурсорах и аналогах», «Об участии граждан в охране правопорядка».

Важным вкладом в обеспечение национальной безопасности стало правовое закрепление фундаментальных принципов оборонной деятельности. Они сформулированы в программном Законе «Об утверждении Военной доктрины Республики Беларусь» и базовых законах «Об обороне», «О Вооруженных Силах Республики Беларусь», «О Государственной границе Республики Беларусь», «О военном положении», «О чрезвычайном положении». На обеспечение надежной защиты суверенитета государства и боеспособности Вооруженных Сил Республики Беларусь направлены законы «О мобилизационной подготовке и мобилизации», «Об оружии», «О государ-

ственной охране», «О государственных секретах», «Об органах и подразделениях по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь».

Продвижению национальных интересов на международной арене, развитию взаимовыгодного сотрудничества с другими государствами, защите белорусских граждан как на территории страны, так и за ее пределами способствуют законы «О международных договорах Республики Беларусь», «О мерах по защите экономических интересов Республики Беларусь при осуществлении внешней торговли товарами», «О государственном регулировании внешнеторговой деятельности», «О гражданстве Республики Беларусь», «О правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Республике Беларусь», «О порядке выезда из Республики Беларусь и въезда в Республику Беларусь граждан Республики Беларусь».

Значимой составляющей международной и межпарламентской деятельности является формирование договорной базы. Принято более 800 законов о выражении согласия Республики Беларусь на обязательность для нее международных договоров. Особо важными являются соглашения, направленные на расширение возможностей реализации гражданами Беларуси своих социальных прав и совершенствование системы социальной защиты.

Ратификация ряда соглашений в рамках Союзного государства позволила обеспечить гражданам Беларуси и России равные права в области социального обеспечения, получения медицинской помощи, свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства.

Парламентариями внесен весомый вклад в формирование Таможенного союза Беларуси, Казахстана и России. Ратифицировано более 50 соглашений, в том числе Договор о Таможенном кодексе Таможенного союза. Белорусские парламентарии первыми ратифицировали пакет международных договоров по созданию Единого экономического пространства Беларуси, Казахстана и России.

Международная и межпарламентская деятельность⁶⁷. Национальное собрание Республики Беларусь активно участвует в формировании и проведении внешнеполитического курса государства, важнейшими принципами которого являются многовекторность и соблюдение национальных интересов при безусловном сохранении государственного суверенитета.

Международная деятельность парламента осуществляется через разнообразные формы двустороннего и многостороннего сотрудничества с парламентами иностранных государств, включая обмен визитами, проведение переговоров с зарубежными парламентариями, политиками, дипломатами, бизнесменами, общественными деятелями, участие в работе международных парламентских организаций, развитие договорно-правовой базы межпарламентского сотрудничества.

Национальное собрание установило двусторонние отношения с парламентами более чем 60 стран мира, наладило плодотворные связи с международным парламентским сообществом. В парламенте действуют рабочие группы по сотрудничеству с парламентами иностранных государств, заключены соглашения о сотрудничестве с парламентами таких стран, как Азербайджан, Армения, Бахрейн, Вьетнам, Иран, Китай, Куба, Молдова, Россия, Сирия, Украина и другие.

Примером системного взаимодействия может служить работа межпарламентских комиссий по сотрудничеству Национального собрания Республики Беларусь и Национального Собрания Республики Армения, которые проводят свои заседания на регулярной основе.

Белорусский парламент активно работает в разных международных и межпарламентских структурах. В Национальном со-

⁶⁷ Национальное собрание Республики Беларусь. Палата представителей. Официальный сайт. URL: <http://www.house.gov.by> (дата обращения: 13.05.2016); Национальное собрание Республики Беларусь. Совет Республики. Официальный сайт. URL: <http://www.sovrep.gov.by/ru/> (дата обращения: 13.05.2016); Парламент — Нацыянальны сход Рэспублікі Беларусь чацвёртага склікання. С. 22–24, 206–208; Парламентаризм в Беларуси: монография / В. А. Божанов [и др.]. С. 191–209.

брании создано 13 постоянно действующих делегаций в таких организациях.

Важнейшим направлением международного сотрудничества является участие Национального собрания Республики Беларусь в деятельности Парламентского Собрания Союза Беларуси и России, Межпарламентской Ассамблеи СНГ и Парламентской Ассамблеи ОДКБ.

Являясь полноправным членом этих международных организаций, белорусский парламент принимает активное участие в разработке и рассмотрении проектов бюджета Союзного государства, модельных законодательных актов МПА СНГ, типовых проектов ПА ОДКБ, Основ законодательства ЕАЭС и других модельных документов. За период своей деятельности Национальное собрание приняло участие в рассмотрении и принятии более 400 модельных законов, включая кодексы, подготовленных по линии этих международных организаций.

Парламент Республики Беларусь является полноправным членом таких авторитетных межпарламентских организаций, как Межпарламентский союз, Парламентская ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе, парламентская структура Центральноевропейской инициативы, Межпарламентская ассамблея православия.

В 2009 г. Беларусь на правительственном уровне вошла в качестве наблюдателя в Совет государств Балтийского моря. Проводится активная работа по налаживанию взаимодействия с Парламентской конференцией Балтийского моря.

Предпринят ряд шагов в направлении восстановления статуса специально приглашенного члена в Парламентской ассамблее Совета Европы. Национальное собрание Республики Беларусь также демонстрирует открытость к диалогу с Европейским парламентом.

Важным направлением работы белорусских парламентариев является осуществление контактов с такими международными организациями, как Парламентская ассамблея Черноморского экономического сотрудничества, Северный Совет, Межпарла-

ментская ассамблея Ассоциации государств Юго-Восточной Азии и Латиноамериканский парламент.

Эффективным инструментом доведения позиции Республики Беларусь по наиболее значимым вопросам международной повестки дня и развития межпарламентского сотрудничества является участие руководства Национального собрания во всемирных конференциях руководителей парламентов.

Таким образом, традиция парламентаризма в Беларуси имеет давние исторические корни, а представительные (законодательные) органы власти являются закономерным продуктом истории страны. В своем развитии они прошли ряд стадий, каждая из которых характеризуется определенным, присущим ей комплексом сущностных черт. Прямую вечевую демократию общинного типа сменили органы сословного представительства класса духовных и светских феодалов. В XVI в. Великое княжество Литовское стало конституционной монархией, основанной на разделении властей, права и полномочия высшего органа законодательной власти которой — шляхетского вального сойма — были беспрецедентно широки в сравнении с законодательными органами других государств Европы. Своеобразной реинкарнацией вече стала система власти Советов, отрицавшая как принцип разделения властей и профессионализации государственного управления, так и принцип градации уровней власти. Последовательная эволюция Центрального исполнительного комитета — Верховного Совета БССР — в сторону его парламентаризации, нашедшая выражение в Конституциях БССР 1919, 1927, 1937 и 1978 гг., не была завершена. К началу 1990-х гг. Верховный Совет, ставший постоянно действующим профессиональным парламентом, превратился, по сути, в аналог вального сойма — орган власти, стоящий как над высшими органами исполнительной и даже судебной власти, так и над органами местного управления и самоуправления. Это нашло законодательное выражение в исходной редакции Конституции Республики Беларусь 1994 г. и привело к двухлетнему конституционному кризису 1994–1996 гг., завершившемуся установлением смешанной президентско-парламентской республики.

В настоящее время Национальное собрание Республики Беларусь представляет собой классический двухпалатный парламент европейского типа, основными функциями которого являются законодательная и международно-представительская. Согласно Конституции 1994 г. с изменениями и дополнениями парламент обладает также значительными контрольными функциями.

Список источников и литературы:

1. Доўнар Т.І. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі: падручнік / Т.І.Доўнар. Мінск: Адукацыя і выхаванне, 2014. 416 с.
2. История государства и права Белорусской ССР. Т.1. 1917–1936 гг. / ред. коллегия С.П.Маргунский, Ю.В.Шабанов, И.И.Потеружа; АН БССР, Ин-т философии и права. Минск: Наука и техника, 1970. 608 с.
3. История государства и права Белорусской ССР. — Т.2. 1937–1975 гг. / ред. коллегия С.П.Маргунский (рук.), И.И.Потеружа, В.Ф.Чигирь; АН БССР, Ин-т философии и права. Минск: Наука и техника, 1976. 656 с.
4. Круталевіч В.А., Юхо І.А. Гісторыя дзяржавы і права Беларусі (1917–1945 гг.). Мінск: Беларуская навука, 1998. 238 с.
5. Национальное собрание Республики Беларусь. Палата представителей. Официальный сайт. URL: <http://www.house.gov.by> (дата обращения: 13.05.2016).
6. Национальное собрание Республики Беларусь. Совет Республики. Официальный сайт. URL: <http://www.sovrep.gov.by/ru/> (дата обращения: 13.05.2016).
7. Парламент — Нацыянальны сход Рэспублікі Беларусь чацвёртага склікання / пад агул. рэд. У.П.Андрэйчанкі, А.М.Рубінава. Мінск: БЕЛТА, 2011. 360 с.
8. Парламентаризм в Беларуси: монография / В.А.Божанов [и др.] / Ин-т парламентаризма и предпринимательства, каф. политологии и гуманитар. дисциплин; под ред. В.А.Божанова, А.В.Горелика. Минск: Иппокрена, 2010. 230 с.
9. Юхо Я.А. Кароткі нарыс гісторыі дзяржавы і права Беларусі: вучэб. дапам. Мінск: Універсітэцкае, 1992. 270 с.

ГЛАВА 8. ТРАДИЦИИ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

А. Х. БИЖАНОВ,
Депутат Сената Парламента Республики Казахстан,
доктор политических наук, профессор

Институт парламентаризма, суть которого — представительство народных интересов в системе власти, является одним из ключевых элементов демократического политического устройства. В Республике Казахстан, утвердившей себя согласно Конституции «демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы», право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту в пределах его конституционных полномочий. Основной закон определяет, что Парламент Республики Казахстан является высшим представительным органом республики, осуществляющим законодательные функции.

Легитимация столь важного политического статуса казахстанского парламента свидетельствует, что республика твердо придерживается современных стандартов демократии, принятых во всем мире.

Казахстанский парламентаризм в его нынешнем виде — сравнительно новый институт в политической системе страны, возникший в ходе постсоциалистического транзита и реформирования структур государственной власти. Его становление связано с политической либерализацией 1990-х годов, направленной на осуществление принципов конституционализма, реализацию гражданских прав и свобод, формирование правового государства. Развитие казахстанского парламентаризма шло в русле процессов формирования таких важных элементов представительной демократии, как разделение властей, политический плюрализм и многопартийность, всеобщее избирательное право и многое другое. Сегодня это все — юридико-политическая реальность Казахстана.

Следует отметить, что несмотря на утверждения некоторых апологетов «евроцентризма», считающих демократию и ее институты исключительно европейским изобретением, институт представительной власти в Казахстане имеет глубокие исторические корни и как форма проявления демократии был издавна присущ казахскому обществу.

Традиции народного представительства, демократического обсуждения и принятия решений по наиболее важным вопросам развития государства, общества и права стали закладываться на территории страны с созданием первых централизованных политических образований еще в сакский период, получив продолжение уже в эпоху тюркских каганатов, а затем казахских ханств. Этот этап государственного и политического развития, ввиду своей специфики, характеризуется историками, правоведами и политологами как период степной демократии. В частности, основополагающим признаком народного представительства в политических образованиях того периода являлось присутствие институтов кочевой культуры как в сфере управления, так и в органах власти.

В первой трети XIX в. Геродот казахской истории — знаменитый российский ученый А. И. Левшин писал: «Решение наиболее важных вопросов внутренней и внешней политики, в том числе объявление войны и мира, распределение земель, территорий хозяйствования и установление размера и сроков платежа всеобщего налога, принадлежали всенародному собранию — курултай, призванному собираться дважды в год по середине Степи»⁶⁸. На этом же степном форуме решался вопрос об избрании верховной, т. е. ханской власти.

Необходимо заметить, что механизм выборов хана через Народный совет (курултай) восходит к традициям военной демократии, издавна присущей кочевым обществам.

Выборы хана не были формализованы и представляли собой одобрение либо неодобрение той или иной кандидатуры наро-

⁶⁸ Левшин А. И. Описание киргиз-казачьих, или киргиз-кайсацких, орд и степей (под общей редакцией академика М. К. Козыбаева). Алматы, 1996.

дом, собиравшимся в определенном месте. Народ поддерживал ту или иную «партию», представлявшую определенного кандидата, и эта поддержка играла важную роль. При существовавших механизмах избрания хана поддержка народа выступала в качестве фактора, не связанного с борьбой «партий» знати, но имевшего не меньший вес.

Институт народного представительства имел большое значение и при разработке основ законодательства, базировавшегося на так называемом обычном праве (адат). Она осуществлялась своеобразным народным «парламентом», в который входили представители всех регионов и политических сил казахского народа. Деятельностью этого органа руководил всеказахский хан, который собирал полномочных представителей народа, управлял ходом обсуждения законодательства и после одобрения собранием утверждал его. Данная традиция была заложена еще во времена хана Касыма, утвердившего известный свод казахского законодательства, действовавший в XV–XVI вв., затем в XVII в. появился свод законодательства хана Есима, и наконец на рубеже XVII–XVIII вв. на их основе, с учетом новых требований эпохи был создан наиболее известный и дошедший до наших времен свод законов хана Тауке — «Жеті жарғы», ставший своеобразной конституцией казахского народа и действовавший 200 лет, до прихода советской власти. Общеказахское законодательство на всей территории страны в обязательном порядке применяли в своей деятельности судьи (бии), выдвигавшиеся из среды народных масс и имевшие право заниматься судебной деятельностью только в случае подтверждения знания всех действовавших сводов законодательства, а также славившиеся справедливостью и неподкупностью⁶⁹.

Следует отметить, что согласно своду законов «Жеті жарғы» хан не имел права на единоличное управление, особенно при решении важных вопросов. Ежегодно он собирал Народное собрание представителей всех родов, на котором принимались решения, имеющие особенно большое значение. Можно гово-

⁶⁹ Абыкаев Н. А. Парламент: традиции и современность. // Казахстанская правда, 20 января 2006 года.

рить о том, что в Казахском ханстве сложилась такая форма правления, как выборная конституционная монархия, схожая с современными формами правления в ОАЭ или Малайзии. В этом заключается одна из самых специфичных черт казахского демократизма того периода.

В казахском обществе естественным путем сложились и начали функционировать три ветви власти: законодательная, в которой принимал участие весь народ или его представители; исполнительная, осуществляемая ханами жузов — лидерами племенных региональных союзов и отдельных племен, и независимая судебная власть, осуществляемая биями, которых выбирал народ. Народ же и отказывал бию в праве на осуществление правосудия, если оно выходило за рамки требований законодательства или не было справедливым.

Таким образом, история свидетельствует о том, что традиции парламентаризма, степной демократии и разделения ветвей власти складывались в Казахстане в течение многих столетий.

Вхождение Казахстана в состав Российской империи привело к качественным изменениям в развитии феномена «степного парламентаризма», к его «европеизации». Это непосредственно связано с политическими процессами в России конца XIX — начала XX вв., с работой I и II Государственной думы Российской империи, в которых были представлены и видные деятели Казахстана. Среди них следует выделить бесспорного лидера — яркого представителя казахской интеллигенции А. Букейханова. Значительную лепту в процесс развития казахстанского парламентаризма наряду с А. Букейхановым внесли такие представители казахской интеллигенции начала XX в., как А. Байтурсунов, Б. Каратаев, Д. Досмухамедов, М. Дулатов, М. Тынышбаев и многие другие, впервые попытавшиеся внедрить юридические принципы конституционализма в казахской степи.

Первые попытки создания парламентской республики на территории Казахстана были предприняты партией «Алаш». Алашординцы первыми в Казахстане озвучили идеи суверенитета, демократического развития и права народа на самоуправле-

ние, введения института президентства и двухпалатного парламента. Программные установки партии «Алаш» включали также требования о всеобщем избирательном праве, свободе слова, неприкосновенности личности, равноправии языков.

Автономия «Алаш», созданная в декабре 1917 г., просуществовала менее трех лет, до марта 1920 г. Затем движение было жестоко подавлено большевиками, все его участники подверглись репрессиям, лидеры погибли. Советская историческая наука рассматривала движение как контрреволюционное, националистическое. Между тем сами лидеры партии «Алаш» в свое время называли себя западниками, открытыми и терпимыми ко всем культурам и религиям. Как писал А. Букейханов, «Алаш» не стремился к сепаратизму, казахская интеллигенция видела будущее народа не в зависимости, а в равноправном сотрудничестве с Россией. Главное, чего добивались алашординцы, — права на самоопределение, на независимость⁷⁰.

Следующий этап развития парламентаризма в Казахстане относится к периоду Советской власти. С созданием в августе 1920 г. Казахской Автономной Социалистической Советской Республики (КАССР) в составе РСФСР функции представительной власти начали выполнять Советы рабочих и крестьянских депутатов, высшим органом власти формально считался Съезд Советов. В 1936 г. в ходе социалистического строительства произошло преобразование КАССР в союзную республику. Первый однопалатный орган представительной власти Казахской Советской Социалистической Республики — Верховный Совет впервые был сформирован 24 июня 1938 г. на основе республиканской конституции 1937 г. Конституция Казахской ССР 1978 г. и Конституция Республики Казахстан 1993 г. сохранили название и основные принципы формирования и деятельности этого органа.

За исключением военных лет, каждые четыре года проводились выборы в Верховный Совет Казахской ССР на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тай-

⁷⁰ См.: Койгельдиев М. К. Алаш козгалысы (Движение «Алаш»). Алматы, 1995.

ном голосовании⁷¹. Всего за время существования Верховный Совет избирался 13 раз.

Согласно Конституции Казахской ССР, принятой в 1937 г. на X Всеказахском Съезде Советов, Верховный Совет Казахской ССР был признан высшим органом государственной власти Казахской ССР и единственным законодательным органом. Подотчетными Верховному Совету Казахской ССР органами являлись Президиум Верховного Совета КазССР, Совет Народных Комиссаров КазССР и Народные Комиссариаты КазССР. Де-юре в Казахстане, как и в СССР в целом, существовала парламентская республика, однако на деле сущность парламентаризма была выхолощена и подменена партийно-административным диктатом. В действительности выборы не носили альтернативного характера, представительство устанавливалось согласно жестким квотам по национальному, социальному, партийному, гендерному и ряду других признаков. В связи с этим проведение выборов часто приобретало формальный характер. Да и политическое поведение депутатов находилось под строгим контролем партийных структур.

Принятая в 1978 г. новая Конституция Казахской ССР фактически ничем не отличалась от Конституции СССР 1937 г. и внесла незначительные изменения в избирательную систему.

Согласно Основному закону Верховный Совет Казахской ССР являлся высшим органом государственной власти и был правомочен решать все вопросы, отнесенные Конституцией СССР и Конституцией Казахской ССР к ведению Казахской ССР. Рабочий орган Верховного Совета — Президиум Верховного Совета Казахской ССР в период между сессиями Верховного Совета в случае необходимости вносил изменения в действующие законодательные акты Казахской ССР с последующим представлением их на утверждение на очередной сессии. Верховный Совет Казахской ССР создавал, когда считал необходимым, ревизионные и иные комиссии по любому вопросу. Все государственные и общественные органы, организации

⁷¹ Нысанбаев А., Машан М., Мурзалин Ж., Тулегулов А. Эволюция политической системы Казахстана в 2-х томах. Алматы, 2001. Т. 1. С. 134.

и должностные лица были обязаны выполнять требования постоянных и иных комиссий, представлять им необходимые материалы и документы⁷². Однако и сам Верховный Совет выйти за рамки предначертаний ЦК КПСС и его республиканского филиала не мог.

С началом горбачевской перестройки и ослаблением власти КПСС в республике оживилась общественная жизнь, начался процесс демократизации общества, что не могло не отразиться и на развитии парламентаризма.

Первые демократические выборы в высший законодательный орган Казахстана состоялись в марте 1990 г. Необходимо отметить, что они прошли в условиях еще заметного влияния административно-командной системы. В предвыборной борьбе за 360 мандатов депутатов Верховного Совета Казахской ССР двенадцатого созыва участвовали более двух тысяч претендентов. Особенностью данных выборов было и то, что 90 человек избирались от республиканских общественных организаций. И хотя эти выборы проходили при отсутствии полноценных политических партий, они сделали необратимым процесс трансформации тоталитарной системы.

Верховный Совет двенадцатого созыва сыграл особую роль в истории становления парламентаризма в Казахстане. Это нашло отражение в принятии ряда важнейших правовых актов, законодательном обеспечении политики государства в 1990-х годах.

24 апреля 1990 г. Законом Казахской ССР «Об учреждении поста Президента Казахской ССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Казахской ССР» был утвержден пост Президента Казахской ССР. Президентом страны был избран Нурсултан Абишевич Назарбаев.

25 октября 1990 г. Верховный Совет Казахской ССР принимает Декларацию о государственном суверенитете Республики Казахстан, в которой впервые была закреплена неделимость и неприкосновенность территории страны, признанной субъ-

ектом международного права, введен институт гражданства, а также установлено равноправие форм собственности.

По мнению известного казахстанского юриста Г. С. Сапаргалиева, Декларация о государственном суверенитете Республики Казахстан от 25 октября 1990 г. явилась выдающимся актом, принятым Верховным Советом Казахской ССР на первом этапе его развития, который провозгласил некоторые принципы парламентаризма: разделение государственной власти на три ветви — законодательную, исполнительную и судебную; профессиональное занятие законотворчеством⁷³.

10 декабря того же года Верховный Совет принял Закон «Об изменении наименования Казахской Советской Социалистической Республики», согласно которому страна стала называться Республикой Казахстан.

В целом, анализируя функции и содержание деятельности Верховного Совета в период существования СССР, можно отметить, что он не был парламентом в классическом понимании. Верховный Совет был, по существу, квазизаконодательным органом. Инициатива законотворчества исходила не от депутатов, а от организаций КПСС, от высших союзных органов власти. Верховный Совет не был постоянно действующим органом власти, собираясь лишь на кратковременные сессии.

Деятельность и статус этого законодательного органа были связаны со спецификой государственно-правового развития, историческими и идеологическими факторами того времени. Фактически верховные советы являлись лишь механизмами единого, монолитного партийно-номенклатурного устройства. Идеология государственной власти имела классовый характер. Большевистский лозунг «Вся власть Советам», по сути, означал власть Коммунистической партии.

Очередной этап развития парламентаризма начинается с 16 декабря 1991 г. с принятием Верховным Советом Республики Казахстан Конституционного закона «О государствен-

⁷² Там же. С. 135.

⁷³ Сапаргалиев Г. С. Парламентское право Республики Казахстан. Астана, 2009. С. 28.

ной независимости Республики Казахстан». Этот закон стал завершающим актом процесса оформления суверенитета республики. Через 18 лет с момента принятия данного документа Президент Республики Казахстан Н. А. Назарбаев так оценил его значение в истории страны и народа: «В тот далекий декабрьский день мы выбрали свободу и независимость, потому что мы были способны на большее, чем имели. Об этом мечтали наши предки, и нам, нашему поколению, выпала честь воплотить их сокровенные мечты в реальность»⁷⁴. 28 января 1993 г. Верховный Совет двенадцатого созыва принял первую постсоветскую Конституцию Казахстана, знаменовавшую завершение процесса становления суверенитета республики и продолжение формирования подлинного парламентаризма. Тем самым в республике было положено начало переходу на качественно новый этап обеспечения национальной независимости, реальных гарантий гражданских прав и свобод, построения демократического общества и правового государства.

Верховный Совет двенадцатого созыва внес большой созидательный вклад в процесс укрепления основ государственности и постсоциалистический транзит. Он обеспечивал правовую поддержку реформ, набравших обороты, активно участвовал в решении важнейших государственных задач. В ускоренном режиме была сформирована законодательная база развития государства, заложены правовые основы рыночной экономики, приняты законы, регламентирующие важнейшие сферы жизнедеятельности общества. Однако при всех положительных моментах работы Верховного Совета двенадцатого созыва многие вопросы, касающиеся конституционно-правового развития страны, остались нерешенными.

В Конституции Республики Казахстан 1993 г., как и в прежней, не была доведена до логического конца идея о разделении государственной власти на три ветви, не были решены вопросы о создании единой судебной системы, об определении статуса президента, органов исполнительной власти и Верховного Со-

⁷⁴ Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на торжественном собрании по случаю 18-й годовщины правозглашения независимости, 15 декабря 2009 года. URL: www.akorda.kz

вета, который был наделен весьма широкими полномочиями, что затрудняло осуществление принципа разделения власти и создание системы сдержек и противовесов.

Дальнейшее проведение реформ выявило неэффективность республиканских органов власти, в первую очередь представительных, которые не могли оперативно реагировать на быстро меняющиеся события и принимать адекватные решения. Результаты работы отдельных органов Верховного Совета, функционировавших на постоянной основе, также подтверждали необходимость создания профессионального парламента. Неработающие механизмы сдержек и противовесов позволяли Верховному Совету вмешиваться в деятельность правительства или подменять его, что привело в 1993 г. к самороспуску Верховного Совета Республики Казахстан двенадцатого созыва.

Выборы в Верховный Совет Республики Казахстан, проведенные 7 марта 1994 г., стали прогрессивным шагом в становлении парламентаризма в республике и способствовали развитию многопартийности.

В соответствии с временным регламентом на основе представительства партий в Верховном Совете были созданы фракции из представителей партий «Народное единство Казахстана» (32 чел.), «Народный конгресс Казахстана» (22 чел.), Социалистической партии (12 чел.) и Федерации профсоюзов (12 чел.), а также 14 депутатских групп, которые формировались в основном по профессиональному признаку. Впервые в истории Казахстана политические партии и движения получили доступ к реальным рычагам власти, возможность влиять на разработку и принятие государственных программ.

Верховный Совет тринадцатого созыва стал первым профессиональным парламентом Казахстана, в котором депутаты работали на постоянной основе. Однако он функционировал немногим меньше года, с апреля 1994 г. по март 1995 г., а затем был распущен, так как Конституционный Суд признал противоречащими Конституции ряд норм избирательного законодательства, в соответствии с которыми проводились выборы депутатов.

В связи с этим требовались срочные, более основательные и системные преобразования сферы государственного управления, в том числе конституционального порядка.

Проект новой Конституции (1995 г.) широко обсуждался в обществе. Граждане внесли около 30 тысяч предложений, а специально созданный под руководством Президента Республики Казахстан экспертно-консультативный совет их изучил. Более тысячи поправок были учтены при доработке текста. В результате из 99 статей проекта Конституции 55 претерпели существенные изменения.

По итогам референдума, проведенного 30 августа 1995 г., была принята новая Конституция Республики Казахстан, в которой были устранены недостатки прежнего конституционного устройства, сформулирована модель президентской республики, рационально решена проблема разделения полномочий между ветвями власти и открыта дорога системным рыночным преобразованиям.

«Этому историческому событию предшествовала напряженная работа. Тогда, десять лет назад, при разработке проекта Основного закона анализировались многочисленные конституции, особенно принятые во второй половине XX в. Широка была и география поиска: Европа, Азия, Северная и Латинская Америка», — отмечал в 2005 г. Глава государства⁷⁵.

Со вступлением в силу Основного закона 1995 г. парламентская система страны претерпела серьезные изменения и вышла на новый, качественно более высокий уровень. В соответствии с новой конституцией в Казахстане создавался двухпалатный Парламент, состоявший из Сената и Мажилиса, определялось его место в системе триединой государственной власти в качестве высшего представительного органа республики, осуществляющего законодательные функции на постоянной основе.

⁷⁵ Выступление Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева на международной научно-практической конференции «Конституция: личность, общество и государство», посвященной 10-летию Конституции Республики Казахстан, Астана, 30 августа 2005 г. URL: www.akorda.kz

Сенат образовывали депутаты, избираемые по два человека от каждой области, города республиканского значения и столицы Республики Казахстан на совместном заседании депутатов всех представительных органов соответственно области, города республиканского значения и столицы республики. Семь депутатов Сената назначались Президентом Республики Казахстан.

Мажилис первоначально состоял из 67 депутатов, избираемых по мажоритарному принципу в одномандатных округах, которые создавались с учетом административно-территориального деления республики и численности избирателей. Срок полномочий для депутатов обеих палат составлял 4 года⁷⁶.

Дальнейшая конкретизация положений Конституции, касавшихся высшего законодательного органа страны, получила отражение в Указе Президента, имеющего силу конституционного закона, «О Парламенте Республики Казахстан и статусе его депутатов» от 16 октября 1995 года.

Благодаря этим фундаментальным правовым актам Парламент обрел прочную нормативную базу, позволяющую ему полноценно реализовывать свои функции и участвовать в процессе государственного управления на основе сбалансированного взаимодействия с другими ветвями власти. Новшества способствовали формированию современной системы парламентаризма, отвечающей принципам выборности, представительности, сменяемости депутатского корпуса, а также компактности и управляемости самого Парламента.

В эволюции современного казахстанского парламентаризма важнейшую роль сыграли конституционные реформы 1998, 2007 и 2011 гг. Их ретроспективный анализ позволяет выявить три наиболее заметные тенденции развития парламентской модели Казахстана: укрепление представительной функции Парламента, усиление роли политических партий и поэтапное

⁷⁶ В 1998 г. в Конституцию Республики Казахстан были внесены изменения, установившие иные сроки полномочий: для депутатов Сената — шесть лет, для депутатов Мажилиса — пять лет.

расширение полномочий высшего законодательного органа страны в системе государственной власти.

В частности, в ходе указанных конституционных реформ расширение репрезентативной функции Парламента происходило за счет увеличения численности депутатов Мажилиса с 67 в 1996 г. до 77 в 1998 г. и 107 в 2007 г., сенаторов — с 39 до 47 за тот же период. При этом в результате изменения выборной системы главными выразителями интересов населения в Мажилисе вместо депутатов, представляющих лишь свой избирательный округ, стали выступать общенациональные политические партии. Особую конституционную квоту в девять депутатов получила Ассамблея народа Казахстана, представляющая интересы полиэтнического населения страны. Также с 7 до 15 увеличилось число депутатов Сената, назначаемых Президентом Республики Казахстан с целью обеспечения представительства национально-культурных и иных значимых интересов общества. Дальнейшему укреплению репрезентативности Парламента послужила внесенная в 2011 г. в отечественное законодательство норма об обязательном не менее чем двухпартийном представительстве депутатского корпуса Мажилиса.

Рост парламентского статуса партий был подчеркнут переходом в 2007 г. к пропорциональной системе выборов, т. е. кандидаты в депутаты Мажилиса стали избираться только по партийным спискам. Эта инновация обеспечила более высокий уровень альтернативности выборов и развитие политической конкуренции, стимулировавшей процесс создания политических партий парламентского типа. Примечательно, что в состав сформированного по итогам избирательной кампании 1999 г. Мажилиса вошли сразу четыре партии (партия «Отан», Гражданская партия, Аграрная партия и Коммунистическая партия), сумевшие преодолеть 7-процентный избирательный барьер. С тех пор многопартийность стала перманентным фактором развития Парламента.

Укрепление роли политических партий, представленных в Мажилисе, отразилось также в конституционной норме об обязательности консультаций Главы государства с парламентскими фракциями при согласовании кандидатуры Премьер-Министра.

Принятые в 2007 г. поправки к законодательству расширили полномочия Парламента в части формирования и контроля государственного бюджета, отчетности исполнительной власти перед законодательной, а также согласования кандидатур при назначении на высокие государственные должности. О возрастании роли Парламента говорит конституционная обязанность Премьер-Министра ставить перед вновь избранным Мажилисом вопрос о доверии Правительству.

Эти реформы в совокупности оказали позитивное системное влияние на укрепление реального народовластия, повышение эффективности государственного управления, упрочение общественной стабильности, межнационального мира и согласия.

Сегодня Казахстан вышел на новый этап демократизации политической системы. При этом важной составляющей процесса политической модернизации является повышение роли парламента в ходе принятия политических решений и усиления политического авторитета законодательной ветви власти в целом.

Осуществляемые по инициативе Лидера Нации Н. А. Назарбаева парламентские реформы создают условия для последующей трансформации модели республики из президентской в президентско-парламентскую. Часть полномочий Президента поэтапно, по мере создания соответствующих условий, перераспределяется в пользу Парламента. Высший представительный орган получает возможность формировать правительство, влиять на формирование других центральных государственных органов и, соответственно, контролировать их работу. Как отметил председатель Сената К. К. Токаев, политические преобразования идут в направлении выработки новой формулы власти: сильный Президент — влиятельный Парламент — подотчетное Правительство⁷⁷.

Говоря о законотворческой работе, надо отметить, что за время независимости высшим законодательным органом страны было

⁷⁷ Токаев К. К. Выступление Председателя Сената Парламента РК на международной конференции «Президент. Парламент. Интеграция», Астана, 24 ноября 2014 года. URL: <http://www.caravan.kz>

принято свыше двух тысяч законов, из них более 90% — современным Парламентом. Только за 2015 г. депутатами обеих палат были рассмотрены и приняты 167 законов, в том числе за прошедшую сессию 59 законов, направленных на правовое обеспечение Плана нации «100 конкретных шагов по реализации пяти институциональных реформ». Созданная законодательная база является прочным правовым фундаментом уверенного продвижения Казахстана по пути укрепления мира, демократии, устойчивого экономического и социального прогресса.

Показательным критерием эффективности работы казахстанского Парламента является качество национального законодательства, признаваемого экспертами одним из лучших на пространстве СНГ. Во многом этот успех стал возможен благодаря участию в законотворческой работе как государственных органов, Сената и Мажилиса, так и представителей гражданского общества — НПО, СМИ, экспертных и научных кругов.

Не в последнюю очередь на повышение качества законотворческой работы повлиял бикамерализм Парламента, следствием которого является двухступенчатая подготовка законов — сначала в Мажилисе, а затем в Сенате. Кроме того, двухпалатная структура Парламента придает дополнительную устойчивость казахстанской политической системе. Роль каждой из палат четко определена: Мажилис, формируемый по пропорциональной системе, является средоточием политической жизни и играет главную роль при формировании Правительства, Сенат выступает стабилизирующим контуром представительной власти, стоящим на страже базовых ценностей государства. В частности, стабилизационная роль верхней палаты проявляется в том, что Сенату делегировано право осуществлять законодательную деятельность в случае роспуска нижней палаты.

За прошедшее время двухпалатная модель Парламента доказала свою практическую и политическую эффективность в решении государственных задач и проведении политики, отвечающей интересам и чаяниям народа.

Плодотворную роль в развитии казахстанского парламентаризма играет сотрудничество с международными парламент-

скими организациями — Межпарламентским союзом, парламентскими ассамблеями ОБСЕ, СНГ, ОДКБ, НАТО, Совета Европы, ОИС, Парламентской ассамблеей тюркоязычных стран. Участвуя в работе этих организаций, казахстанские депутаты изучают бесценный международный опыт парламентской деятельности и законотворчества. Активно развиваются двусторонние парламентские связи со всеми регионами мира.

Таким образом, есть все основания утверждать, что процесс развития казахстанского парламентаризма в полной мере соответствует логике общественных преобразований. Он является результатом выверенной политической стратегии Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева, направленной на формирование эффективной системы государственного управления и отвечающей как объективным потребностям общественных отношений, так и задачам реализации курса на устойчивое развитие казахстанского государства.

За 20 лет своего существования двухпалатный Парламент Казахстана состоялся как полноценный орган государственной власти, конституционные параметры которого согласуются с общепринятыми в международной практике нормами представительной демократии. Эволюционируя и совершенствуясь, Парламент играл и продолжает играть фундаментальную роль в утверждении основ национальной государственности, развитии законодательной базы во всех сферах общественной жизни Казахстана.

В статье «План нации — Путь к казахстанской мечте» Н. А. Назарбаев дал высокую оценку качеству работы Парламента, в частности, в кратчайшие сроки обеспечившего законодательную поддержку Плана нации «100 конкретных шагов». Это стало, по словам Главы государства, «свидетельством высокой эффективности нашей парламентской модели и системы взаимоотношений представительной и исполнительной ветвей государственной власти»⁷⁸.

⁷⁸ Назарбаев Н. А. План нации — Путь к казахстанской мечте.
URL: www.akorda.kz

Список источников и литературы:

1. Конституция Республики Казахстан. Алматы, 1995 г.
2. Левшин А. И. Описание киргиз-казачьих, или киргиз-кайсацких, орд и степей / под общ. ред. акад. М. К. Козыбаева. Алматы, 1996 г. 656 с.
3. Абыкаев Н. А. Парламент: традиции и современность // Казахстанская правда, 2006 г. 20 января.
4. Койгельдиев М. К. Алаш козгалысы. Алматы, 1995 г. 368 с.
5. Нысанбаев А., Машан М., Мурзалин Ж., Тулегулов А. Эволюция политической системы Казахстана. Алматы, 2001 г.
6. Сапаргалиев Г. С. Парламентское право Республики Казахстан. Астана, 2009. 308 с.
7. Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на торжественном собрании по случаю 18-й годовщины провозглашения независимости, 15 декабря 2009 г. URL: www.akorda.kz
8. Выступление Президента Республики Казахстан Н. А. Назарбаева на международной научно-практической конференции «Конституция: личность, общество и государство», посвященной 10-летию Конституции Республики Казахстан, Астана, 30 августа 2005 г. URL: www.akorda.kz
9. Токаев К. К. Выступление Председателя Сената Парламента РК на международной конференции «Президент. Парламент. Интеграция», Астана, 24 ноября 2014 г. URL: www.caravan.kz
10. Назарбаев Н. А. План нации — Путь к казахстанской мечте. URL: www.akorda.kz

ГЛАВА 9. ИСТОРИЯ КЫРГЫЗСКОГО ПАРЛАМЕНТА

Понятия «демократия» и «парламентаризм», ставшие основой общественного развития в Кыргызстане, возникли не случайно и укоренились не на пустом месте.⁷⁹ С древних времен общественному строю кыргызов были присущи признаки народной демократии и парламентаризма. Представительные органы власти всегда играли важную роль в политической жизни народа. В судьбоносные моменты истории решения, определяющие будущее кыргызской государственности, принимали всенародные курултай, ставшие предтечей нынешнего парламента. Через долгую и богатую историю предки современных кыргызов сумели сохранить и передать следующим поколениям святыне ценности свободы.

Парламентаризм — один из старейших политических институтов. Однако совершенства он еще не достиг. Даже в тех странах, где уровень развития парламентской демократии очень высок, имеется немало проблем, над решением которых необходимо работать. За несколько последних десятилетий Кыргызской Республикой пройден еще один очень сложный этап развития государственности. Страна находится в начале нелегкого пути становления парламентаризма, поэтому ответственность тех, кто имеет отношение к этому процессу, велика. Как свободно избранный народом Кыргызстана демократический представительный орган Жогорку Кенеш призван представлять интересы всех слоев населения, служить общенациональной площадкой для согласования различных мнений, быть общественным рупором, содействовать устойчивому развитию страны, своевременно реагировать на внутренние и внешние вызовы, отвечать ожиданиям общества, обеспечивать верховенство права, защищать права человека и способствовать построению общества, свободного от коррупции.

В настоящее время нет ни одной страны, в которой не было бы парламента. Несмотря на то что в разных странах парла-

⁷⁹ Статья подготовлена под общей редакцией Аппарата Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

мент отличается от классического образца своей структурой, полномочиями, наименованием, его основные функции везде одинаковы, и парламент по праву считается опорой конституционного устройства любого государства.

Истоки кыргызской народной демократии

Если обратиться к истории кыргызского парламентаризма, то станет очевидно, что его истоки восходят к временам, в которые большое значение имели курултай и народные собрания, являющиеся формами всенародного волеизъявления. Обычно такие собрания проводились один раз в год, на них обсуждались актуальные вопросы повседневной жизни народа.

Корнями тюркоязычные народы восходят к древним «кочевникам-сакам в высоких калпаках», населявшим нынешнюю Центральную Азию. Позднее хунны (объединение тюркских племен кочевников), вошедшие в мировую историю как гунны, расширили свои владения до Европы. Первая информация о кыргызах, которые находились в их составе, дается в древнем китайском источнике «Тан-Шу» («История династии Тан», 201 г. до н. э.). По мнению ученых, в это время в объединениях племен царил дух военной кочевой демократии.

Кыргызская орда в IX–X вв. основала каганат, расположенный в долине Среднего Енисея, на территории Минусинской котловины. (Видный русский ученый В. Бартольд эпоху каганата назвал «кыргызским великодержавием».) Во главе его стоял каган, а Совет аксакалов, состоявший из вождей племен, исполнял функции консультативно-совещательного органа.

Вступление кыргызов в состав Российской империи обусловило активное введение в жизнь кыргызского народа российских законов, установление новых административно-территориальных единиц. Российская империя, создав в 1906 г. первый парламент — Государственную думу, старалась вовлекать представителей народов своих колониальных территорий к государственному управлению. Однако кыргызы не могли принимать непосредственного участия в деятельности парламента и решении различного рода вопросов государственного значения. Их роль в работе парламента России ограничилась избранием

представителя в Государственную думу IV созыва — Байсар уулу Кыдыр-аке.

Кыргызский парламент советского периода

После Октябрьской революции 1917 г. функции парламента в составе государственной власти начали выполнять Советы рабочих и крестьянских депутатов, которые при сохранении внешних признаков парламента не смогли стать полноценным законодательным органом. 21 октября 1924 г. был создан Революционный комитет, исполнявший в Кыргызской автономной области обязанности всех ветвей власти. Его возглавил И. Айдарбеков. Центральный исполнительный комитет (ЦИК) был создан 27 марта 1927 г., его председателем был назначен А. Орозбеков.

Помимо И. Айдарбекова и А. Орозбекова парламент Кыргызстана в советские годы возглавляли А. Толубаев, М. Токобаев, Т. Кулатов, С. Ибраимов, А. Дуйшеев, Т. Кошоев, Т. Акматов, А. Масалиев, М. Шеримкулов. Каждый из них внес посильный вклад в становление представительных органов власти на территории Кыргызстана.

Центральный исполнительный комитет (в рамках сессий) и его Президиум принимали постановления и резолюции, обязательные для исполнения всеми органами государственной власти, находящимися на территории республики. Однако принятие законов не входило в полномочия ЦИК и относилось к компетенции вышестоящих органов, расположенных в столице государства — Москве.

В 1936 г. Кыргызстан стал Киргизской Советской Социалистической Республикой — одной из 15 союзных республик в составе СССР. В соответствии с Конституцией 1937 г. полномочия кыргызского парламента с 18 июля 1938 г. по 1994 г. исполнял однопалатный Верховный Совет Киргизской ССР.

24 июня 1938 г. впервые прошли общенародные выборы в высший орган государственной власти республики — Верховный Совет Киргизской ССР. 18 июля 1938 г. состоялась первая сессия Верховного Совета.

Выборы депутатов Верховного Совета второго созыва были проведены лишь спустя девять лет — 16 февраля 1947 г., что было связано с Великой Отечественной войной. В дальнейшем законодательно утвержденная периодичность выборов в Верховный Совет Киргизской ССР (четыре, а затем пять лет) строго соблюдалась. 18 марта 1951 г. состоялись выборы в Верховный Совет третьего созыва. Депутаты Верховного Совета четвертого созыва были избраны 6 марта 1955 г. 15 марта 1959 г. был избран Верховный Совет Киргизской ССР пятого созыва.

За эти годы были конкретизированы и значительно расширены функции Верховного Совета, вместе с тем возросло и число депутатов. Если в Верховный Совет первого и второго созывов было избрано по 284 депутата, то в Верховный Совет третьего созыва — 313 депутатов. В состав Верховного Совета Киргизской ССР четвертого и пятого созывов вошло по 329 депутатов.

Депутаты Верховного Совета Киргизской ССР первых восьми созывов избирались на четыре года. Начиная с девятого созыва (1975 г.) установлен пятилетний срок депутатских полномочий.

В 1990-е гг. порядок выборов депутатов существенно изменился — выборы стали проходить на альтернативной основе. 23 февраля 1990 г. состоялись выборы депутатов Верховного Совета Киргизской ССР двенадцатого созыва. Этот высший представительный орган, избранный на широкой демократической основе, создал правовые условия для первых шагов на пути демократического развития Кыргызстана.

Переходный период: «легендарный парламент»

Верховный Совет Киргизской ССР двенадцатого созыва, оставшийся в народной памяти как «легендарный парламент», работал с апреля 1990 г. по сентябрь 1994 г. С мая 1993 г., после принятия новой Конституции, законодательный орган государства стал называться Жогорку Кенеш Кыргызской Республики.

Заседания Верховного Совета (Жогорку Кенеша) проводились не менее двух раз в год на сессионной основе. В межсессионный период его функции выполнял Президиум Верховного Совета. Парламент состоял из 350 депутатов, избранных прямым голосованием.

Развал СССР привел к разрушению старого политического устройства государства. С упразднением КПСС высшая власть страны перешла в руки Верховного Совета. Парламент наделялся полномочиями по выполнению законодательной, распорядительной, контрольной функций и получал право принимать к рассмотрению и решению вопросы, отнесенные к ведению Кыргызской Республики.

Таким образом, Кыргызстан, взявший курс на построение суверенного государства, делал первые шаги на пути независимости в форме парламентской республики. Именно в этот переходный период «легендарный парламент», внесший значительный вклад в разрушение советского тоталитарно-авторитарного режима, принял ряд важных нормативных правовых актов, которые стали политической, правовой и экономической основой независимости и демократического устройства суверенного Кыргызстана.

На 14 сессиях парламента двенадцатого созыва было рассмотрено около тысячи вопросов, принято 148 новых национальных законов, внесены изменения и дополнения в 105 новых и ранее принятых законов, а также утверждено 964 постановления. Кыргызстан строил суверенное государство, реализуя принципы независимости и постепенно перестраивая тоталитарную систему.

Парламентом двенадцатого созыва были приняты Декларация о суверенитете (1990 г.), Декларация о независимости (1991 г.), избран первый Президент суверенного Кыргызстана (1991 г.), а также принята первая Конституция суверенной Кыргызской Республики (1993 г.). Кроме того, утверждены государственные атрибуты: флаг (3 марта 1992 г.), герб (14 января 1994 г.), гимн (18 декабря 1992 г.), введена национальная

валюта — сом (3 мая 1993 г.). Словом, были поставлены масштабные цели и достигнуты первые результаты.

«Легендарный парламент» действовал на разломе эпох. Избранный в советский период, он оказался в центре значимых исторических событий. Преодолев устоявшиеся каноны советской действительности, парламент сумел переориентироваться на работу в новых условиях, приняв судьбоносные решения, которые определили правовую базу функционирования Кыргызстана как суверенного государства.

Парламент проявил активность и на международной арене, став членом Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств (МПА СНГ), Парламентской ассамблеи Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ПА ОБСЕ), Парламентского союза Организации Исламская конференция (ПА ОИК), Межпарламентского союза.

Жогорку Кенеш активно участвовал в прекращении конфликтов в горячих точках Содружества Независимых Государств. Большой объем работы проделал Жогорку Кенеш и лично его Торага М. Шеримкулов, выполняя решения Совета МПА СНГ о создании миротворческой группы Межпарламентской Ассамблеи по проблеме Нагорного Карабаха. По результатам встречи 5 мая 1994 г. был подписан «Бишкекский протокол», который был воспринят мировой общественностью как первый реальный шаг противоборствующих сторон к прекращению войны, за которым должно последовать политическое разрешение проблемы Нагорного Карабаха в целом.

Однако трения и разногласия, возникшие между ветвями государственной власти, привели к досрочному роспуску Жогорку Кенеша двенадцатого созыва. Очередная сессия Жогорку Кенеша, запланированная на 13 сентября 1994 г., не состоялась из-за отсутствия кворума. Создававшаяся ситуация была расценена как парламентский кризис, который завершился самороспуском парламента.

Проявив высокий патриотизм, совершив рывок в формировании профессионального парламентаризма, Жогорку Кенеш

двенадцатого созыва вписал в историю страны свои золотые страницы. Республике удалось без эксцессов пережить болезненный процесс суверенизации, справиться с последствиями тоталитарного режима, преодолеть давление консерваторов и закрепить в конституции новый правовой статус как унитарного, светского, демократического государства со всеми его атрибутами.

Жогорку Кенеш Кыргызской Республики

В соответствии с Конституцией Кыргызской Республики, принятой 5 мая 1993 г., в феврале 1995 г. состоялись выборы в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики первого созыва.

В период 1995–2000 гг. в Кыргызстане действовал двухпалатный парламент первого созыва Жогорку Кенеша, состоявший из Законодательного собрания и Собрания народных представителей, депутаты которых были избраны по мажоритарной системе в одномандатных округах. Первое заседание палат состоялось 28 марта 1995 г.

Законодательное собрание, осуществлявшее деятельность на постоянной и профессиональной основе, состояло из 35 депутатов. Собрание народных представителей, работавшее на сессионной основе, состояло из 70 депутатов. Депутаты обеих палат, избранные на равных избирательных условиях, имели равные права. Этим кыргызский двухпалатный парламент отличался от других парламентов мира.

Собрание народных представителей Жогорку Кенеша Кыргызской Республики I созыва провело 17 сессий, в ходе которых состоялось 186 пленарных заседаний. В центре внимания Собрания народных представителей находились жизненно важные вопросы общественно-политической и социально-экономической жизни страны. За годы работы им было принято 987 постановлений и 268 законов, из которых 157 были одобрены.

Законодательным собранием Жогорку Кенеша I созыва было принято 556 законов, в том числе 13 кодексов, из них 543 были подписаны Президентом. Прежде всего следует отметить при-

нятие новых кодексов, являющихся фундаментом правового государства, регулирующих и реформирующих важнейшие сферы жизнедеятельности страны.

Практика деятельности палат Жогорку Кенеша показала, что законотворчество — процесс очень сложный, требующий создания условий для качественной подготовки каждого законодательного акта, сбора необходимых материалов, анализа аналогичных законов.

В период 2000–2005 гг. в Кыргызстане осуществлял деятельность Жогорку Кенеш II созыва. Он состоял из 105 депутатов, так как в ходе третьей конституционной реформы, проведенной в 1998 г., были внесены изменения в избирательную систему и вновь пересмотрен количественный состав палат кыргызского парламента. Теперь Законодательное собрание состояло из 60 депутатов (15 из них были избраны по партийным спискам), а Собрание народных представителей — из 45 депутатов.

В ходе конституционной реформы 2003 г. было установлено, что в 2005 г. будет формироваться однопалатный парламент. Предусматривалось избрание нового Жогорку Кенеша по партийным спискам, в составе 90 депутатов. В соответствии с новой Конституцией прошедшие в Жогорку Кенеш политические партии получили право формировать Правительство. Жогорку Кенеш III созыва был досрочно распущен в октябре 2007 г.

По итогам выборов, состоявшихся 16 декабря 2007 г., к осуществлению своих полномочий приступил Жогорку Кенеш Кыргызской Республики IV созыва, впервые в истории страны избранный по партийным спискам. В нем были представлены три политические партии.

В результате трагических событий, случившихся в апреле 2010 г., Жогорку Кенеш Кыргызской Республики IV созыва прекратил свою деятельность, в Кыргызстане произошла смена государственной власти, изменившая общественно-политическое положение.

С избранием Жогорку Кенеша V созыва была открыта новая страница в современной истории Кыргызстана. Согласно Конституции Кыргызская Республика стала страной с парламентско-президентской формой правления.

По результатам парламентских выборов 2010 г., в которых приняли участие 29 политических партий, победу одержали пять политических партий. 120 депутатских мандатов в парламенте были распределены следующим образом: партия «Ата Журт» получила 28 мандатов, Социал-демократическая партия Кыргызстана — 26 мандатов, партия «Ар-Намыс» — 25 мандатов, партия «Республика» — 23 мандата, партия «Ата Мекен» — 18 мандатов. В структуре Жогорку Кенеша были образованы 14 комитетов.

Переход к парламентско-президентской форме правления изменил роль Жогорку Кенеша в обществе, существенно повысив его ответственность за принимаемые решения и действия.

Жогорку Кенеш V созыва в целом обеспечил работу по приведению законодательной базы в соответствие с новой Конституцией Кыргызской Республики, принятой на референдуме (всенародном голосовании) 27 июня 2010 г., по следующим приоритетным направлениям:

- реформа конституционного законодательства;
- реформа судебной системы;
- реформа местного самоуправления и местных государственных администраций.

По указанным направлениям проделан большой объем законотворческой работы, позволившей создать правовые основы для осуществления органами государственной власти своих конституционных полномочий.

VI созыв Жогорку Кенеша Кыргызской Республики

По итогам выборов, состоявшихся 4 октября 2015 г., к выполнению своих функций приступил Жогорку Кенеш Кыргызской Республики VI созыва.

Особенностью избирательной кампании осени 2015 г. являлось составление списка избирателей, которое производилось посредством включения в список граждан Кыргызской Республики, достигших на день голосования 18-летнего возраста и прошедших биометрическую регистрацию в порядке, установленном законодательством.

Впервые в истории парламентаризма была применена новая модель избирательного процесса, осуществляемого с использованием современного технологического оборудования для идентификации избирателей и автоматизации подсчета голосов.

По итогам выборов, в которых приняли участие 14 политических партий, следующие шесть политических партий представлены в парламенте Кыргызской Республики:

- Социал-демократическая партия Кыргызстана — 38 мандатов;
- политическая партия «Республика — Ата Журт» — 28 мандатов;
- политическая партия «Кыргызстан» — 18 мандатов;
- политическая партия «Өнүгүү-Прогресс» — 13 мандатов;
- политическая партия государственного единства и патриотизма «Бир Бол» — 12 мандатов;
- политическая социалистическая партия «Ата Мекен» — 11 мандатов.

28 октября 2015 г. Жогорку Кенеш VI созыва провел первое заседание, приступив к осуществлению своих конституционных полномочий. Было сформировано коалиционное большинство Жогорку Кенеша «Стабильность, доверие и новые возможности» из четырех фракций: Социал-демократическая партия Кыргызстана, «Кыргызстан», «Өнүгүү-Прогресс», «Ата Мекен». Фракции партий «Республика — Ата Журт» и «Бир Бол» образовали парламентское меньшинство.

В соответствии с утвержденной структурой Жогорку Кенеша 6 ноября 2015 г. были образованы девять комитетов:

- Комитет по конституционному законодательству, государственному устройству, судебному-правовым вопросам и Регламенту Жогорку Кенеша Кыргызской Республики;
- Комитет по международным делам, обороне и безопасности;
- Комитет по аграрной политике, водным ресурсам, экологии и региональному развитию;
- Комитет по социальным вопросам, образованию, науке, культуре и здравоохранению;
- Комитет по топливно-энергетическому комплексу и недропользованию;
- Комитет по транспорту, коммуникациям, архитектуре и строительству;
- Комитет по экономической и фискальной политике;
- Комитет по бюджету и финансам;
- Комитет по правопорядку и борьбе с преступностью.

Согласно Конституции страны два парламентских комитета — Комитет по бюджету и финансам и Комитет по правопорядку и борьбе с преступностью — находятся в ведении парламентской коалиции меньшинства.

В целях организации и расширения межпарламентского сотрудничества, а также развития дружественных связей с парламентами зарубежных стран в Жогорку Кенеше образованы депутатские группы дружбы практически со всеми странами мира. Кроме того, делегации Жогорку Кенеша сегодня активно участвуют в деятельности таких межпарламентских организаций, как:

- Межпарламентская Ассамблея государств — участников СНГ (МПА СНГ);

- Парламентская ассамблея ОБСЕ;
- Парламентская Ассамблея ОДКБ;
- Парламентская ассамблея тюркоязычных стран (Тюрк ПА);
- Парламентский союз Организации исламского сотрудничества (ПС ОИС);
- Парламентская Ассамблея Совета Европы (ПА СЕ) и т. д.

Участие депутатов Жогорку Кенеша в работе межпарламентских структур позитивно сказывается на развитии двусторонних и многосторонних отношений, способствует выработке единой позиции по актуальным внешнеполитическим и международно-правовым проблемам и отстаиванию общих интересов в рамках участия в деятельности вышеперечисленных международных парламентских институтов. Целенаправленная и системная работа Жогорку Кенеша Кыргызской Республики на международной арене укрепляет и развивает демократию и парламентаризм в Кыргызстане.

ГЛАВА 10. РАЗВИТИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА — ОСНОВА ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА

Е. ШТИРБУ,
директор Кишиневского
филиала МИМРД МПА СНГ

Слово «демократия» было и остается, пожалуй, наиболее популярным у народов и политиков всего мира. Сегодня в Республике Молдова нет ни одной партии и ни одного маломальски значимого социально-политического движения, которые бы заявили, что не практикуют демократию, но которые используют данный термин совсем не в соответствии с целями настоящей демократии.

В силу исторических условий и политического пространства, в котором развивается государство, Республика Молдова, как и другие посттоталитарные и постсоветские страны, принадлежит к категории стран с хрупкой демократией, находящейся в процессе утверждения.

Государственность и суверенитет Республики Молдова были закреплены в Основном законе страны в 1994 г. С тех пор прошло сравнительно много времени, происходили важные исторические события, был дан старт новому этапу развития парламентаризма. Молдова была признана на международной арене и участвует в различных международных форумах в качестве полноправного члена. Так, 2 марта 1992 г. Молдова стала членом ООН, в 1994 г. — членом СНГ, в 1995 г. — членом Совета Европы.

Были и сложные времена. Парламент действовал во время Приднестровского конфликта, который, к сожалению, был спровоцирован тогдашним парламентским большинством, а также в условиях становления автономного территориального образования Гагаузия, борьбы за целостность и независимость страны.

До того времени Молдова не имела опыта законодательной деятельности. Все делалось методом проб и ошибок. Но время не ждало: была необходимость в создании законодательной базы, которая должна была обеспечить функциональность государства и рыночной экономики.

На данном этапе своего развития Республика Молдова является парламентской республикой, т. е. республикой с перевесом полномочий в пользу парламента. В парламентской республике правительство отвечает только перед парламентом, не перед президентом.

При такой форме правления правительство формируется из депутатов партий, обладающих большинством голосов в парламенте, и остается у власти до тех пор, пока располагает поддержкой парламентского большинства. В случае утраты доверия большинства парламента правительство либо уходит в отставку, либо добивается через главу государства роспуска парламента и назначения новых выборов. Такая форма правления существует в странах, отличающихся развитой, в значительной мере саморегулируемой экономикой (Италия, Турция, Германия, Греция, Израиль и др.). Выборы при такой системе обычно проводятся по партийным спискам, то есть избиратели голосуют не за кандидата, а за партию.

В полномочия парламента, помимо законотворчества, входит контроль над деятельностью правительства. Кроме того, парламент обладает финансовой властью, поскольку он разрабатывает и принимает бюджет государства, определяет пути социально-экономического развития, курс внутренней и внешней политики.

В феврале-марте 1990 г. был избран Верховный Совет ССР Молдова двенадцатого созыва — репрезентативный орган, сформированный из депутатов, избранных по одномандатным округам. 23 мая 1991 г. они приняли решение о переименовании Советской Социалистической Республики Молдова в Республику Молдова и, соответственно, Верховного Совета в Парламент Республики Молдова. 12 октября 1993 г. в целях создания профессионального парламента на многопартийной

основе парламент двенадцатого созыва самораспустился, назначив на 27 февраля 1994 г. досрочные парламентские выборы в соответствии с новым законом о выборах законодательного органа власти.

По результатам выборов в 1994 г. Аграрно-демократическая партия получила 56 мандатов, блок Социалистической партии и движения «Единство» — 28, Партия демократических сил — 11, Альянс христианско-демократического народного фронта — 9. Председателем Парламента Республики Молдова был избран П. Лучинский, а в 1997 г. его сменил Д. Моцпан.

С 1994 г. Парламент работает на постоянной основе. Конституция Республики Молдова гласит, что положение депутата несовместимо с какой-либо другой оплачиваемой должностью, за исключением преподавательской и научной деятельности.

Согласно электоральному законодательству с 1994 г. парламентские выборы проводятся на основе пропорциональной системы. Вся территория страны представляет один избирательный округ, по которому избирается 101 депутат сроком на 4 года. Выборы проводятся не позднее чем в трехмесячный срок после истечения срока полномочий или роспуска предыдущего Парламента. Результаты парламентских выборов утверждаются Конституционным судом Республики Молдова. Срок полномочий Парламента продлевается до законного созыва нового состава.

Парламент может быть досрочно распущен в случае невозможности формирования Правительства (в 45-дневный срок после внесения предложения и только после отклонения предложения не менее двух раз) или блокирования процедуры принятия законов в течение 3 месяцев, а также если не может избрать Президента Республики Молдова. После чего организуются досрочные парламентские выборы.

Создание многопартийной системы в Республике Молдова берет свое начало в августе 1989 г., когда Президиум Верховного Совета МССР принял указ о процедуре регистрации общественных объединений граждан, легализовав существование многочисленных неформальных групп и движений того време-

ни. За этим документом последовало постановление Кабинета Министров МССР (№ 254-256) от 26 октября 1989 г., в котором было выражено намерение применять вышеупомянутый указ и зарегистрировать в соответствии с новым законодательством первые четыре политические группы: Народный фронт Молдовы (FPM), Интерфронт «Unitatea-Единство», Народное движение «Гагауз Халкы» и Культурное общество болгар «Возрождение».

Новые политические силы стали рассматриваться как реальный противовес политическому руководству советского государства. Зарегистрированные социально-политические движения могли уже в открытую оспаривать в суде действия и решения времен советского режима, в том числе касавшиеся репрессий и пропаганды в МССР, которая была частью Советского Союза. Менее чем через два года после этого указа, который закреплял понятие «общественные объединения», в МССР было зарегистрировано около 130 организаций (14 из которых заявляли, что цель их деятельности — «акции политического характера»). Большинство лидеров этих объединений еще не называли себя открыто политиками, хотя предпринимаемые ими действия прекрасно вписывались в логику политической конкуренции.

Учитывая, что многопартийность в Республике Молдова развивалась посредством состязания национальных движений, стоит отметить, что она не подпадает под теорию о путях развития политической системы Ж.Лаво, который утверждал, что партийные системы — результат социальных и исторических процессов⁸⁰ и в меньшей степени являются результатом деятельности избирательной системы. Действительно, национальные движения, опираясь на данные истории, стремились привести социально-политические процессы в соответствие с «исторической истиной». Но проблема была в том, что «исторические истины», продвигаемые различными формированиями, были антагонистическими и порождали социальную

⁸⁰ См.: <http://www.e-democracy.md/ru/monitoring/politics/comments/20081203/> — footnote

напряженность, сепаратистские движения и социально-экономическую деградацию.

Первый Закон о партиях и других общественно-политических организациях, принятый парламентом 17 ноября 1991 г., был мягким и качественным. Он содержал достаточно простые и легко выполнимые нормы относительно регистрации партий и других общественно-политических организаций. Так, например, требовалось собрать всего 300 подписей и выполнить несколько формальных процедурных требований. Закон не предусматривал какого-либо существенного различия между партиями и политическими движениями и позволял участвовать в политической жизни всем желающим. Под обоими типами организаций закон признавал «добровольные объединения граждан, создаваемые на основе общности взглядов, идеалов и целей и способствующие осуществлению политической воли определенной части населения путем законного завоевания государственной власти и участия в ее реализации». Согласно этому же закону другими общественно-политическими организациями признаются фронты, лиги, массовые политические движения и т. п. Регистрация была обязательной для всех общественно-политических организаций.

Вышеперечисленные нормы оставались в силе до 1998 г., когда в результате упрощенного процесса регистрации число партий в стране превысило 60. В ходе парламентских выборов 1994 г. и 1998 г. только четыре партии и блока преодолели электоральный порог, составляющий 4%. Остальные 10–15 партий и избирательных блоков, участвовавших в выборах, не смогли пройти установленный представительский ценз, набрав вместе около 20% голосов. Таким образом, почти половина юридически оформленных партий даже не смогла принять участие в выборах, хотя для этого нужно было лишь зарегистрировать списки кандидатов в Центральной избирательной комиссии. Вот почему в сентябре 1998 г. Закон о партиях был изменен, а условия регистрации стали жестче. Все существующие партии были обязаны пройти повторную регистрацию, а новые партии регистрировались лишь при условии, что они насчитывали не менее 5000 членов, представляющих по меньшей мере половину административно-территориальных единиц страны,

в каждой из которых должно было быть не менее 150 членов. После закрепления новых норм, по сути, стала невозможной регистрация региональных политформирований, что вызвало недовольство политических партий Гагаузии (Гагауз Ери).

В 2002 г. правящая партия внесла новые изменения в Закон о партиях. Согласно нововведениям партии были теперь обязаны ежегодно представлять отчеты и проходить повторную регистрацию, чтобы доказать, что число их членов не стало меньше 5000. Однако недовольство партий, а также давление европейских структур заставило власти пойти на уступки и вернуться к старым нормам. В декабре 2007 г. Парламент принял новый закон о партиях, предусматривающий финансирование из государственного бюджета тех политформирований, которые представлены в законодательном органе, т. е. одолели 6-процентный электоральный порог, и тех, кто имеет в местных советах регионального уровня не менее 5% общего числа советников. В этих целях на финансирование партий — пропорционально числу мандатов в Парламенте и региональных советах — предполагалось выделять 0,2% государственного бюджета. Эти положения были направлены на то, чтобы поставить мелкие партии в более сложное положение по сравнению с более сильными. Оценки, полученные на основе результатов выборов 2005 г. и опросов общественного мнения, показали, что лишь 7–8 из 28 зарегистрированных на тот момент партий были способны в полной мере участвовать в политическом поединке за получение парламентских мандатов; из них только 4–5 имели реальную возможность пройти в Парламент.

Следует отметить, что на развитие партийной системы Республики Молдова очень сильно повлияла абсолютная пропорциональная избирательная система. Переходу к данной системе предшествовали выборы в Верховный Совет МССР, которые прошли в феврале-марте 1990 г. и впервые примерно за 50 лет состоялись в условиях политической конкуренции. Причиной перехода от мажоритарной системы к пропорциональной стало то, что после выборов 1990 г. многочисленный сегмент депутатов предпочел отделиться от политических структур, которые их выдвинули, утверждая при этом, что они «представляют народ», а не соответствующие политиче-

ские структуры. В итоге низкую функциональность законодательного органа, вызванную раздробленностью депутатского корпуса, отчасти объяснили недостатками мажоритарной избирательной системы.

В канун досрочных парламентских выборов, намеченных на февраль 1994 г., был утвержден новый Закон о выборах Парламента, предусматривавший организацию парламентских выборов на основе «ограниченной пропорциональной системы», т. е. по закрытым спискам кандидатов от многомандатных избирательных округов, которые должны были соответствовать административно-территориальным единицам регионального уровня. Поскольку формирование административно-территориального устройства на базе уездов не было завершено, то создавать избирательные округа в соответствии с новым законом оказалось невозможно. Кроме того, невозможным было и создание избирательного округа и избирательных комиссий в районах Приднестровья, в которых был установлен сепаратистский режим. В таких обстоятельствах Парламент принял решение утвердить постановление о порядке введения в действие Закона о выборах Парламента. Тем самым страна перешла от ограниченной пропорциональной избирательной системы к абсолютной пропорциональной: одна страна — один избирательный округ.

Депутатские мандаты распределялись только среди партий, набравших более 4% голосов избирателей, — по методу Виктора д'Ондта, который дает преимущество крупным партиям. При этом избирательный порог не применялся в отношении независимых кандидатов; они могли пройти в парламент, только если число набранных голосов соответствовало методу наибольшей средней, подсчитанной по методу д'Ондта. На парламентских выборах 1994 г. и на всех других парламентских выборах ни один из независимых кандидатов не набрал необходимого количества голосов для получения депутатского мандата. Партии, не преодолевшие 4-процентный представительский ценз, и независимые кандидаты набрали в совокупности 18% голосов, которые были утрачены и распределены пропорционально среди четырех политформирований, преодолевших избирательный порог.

В 1997 г. был разработан и утвержден Кодекс о выборах, унифицировавший все электоральные процедуры. Он предусматривал создание Центральной избирательной комиссии, которая будет работать постоянно, и устанавливал срок ее полномочий — 6 лет. Кодекс о выборах сохранил абсолютную пропорциональную избирательную систему для выборов в парламент. Нововведением стало распространение действия требования о прохождении 4-процентного представительского ценза и на независимых кандидатов. П. Лучинский, который в то время был Президентом Республики Молдова, выступил против Кодекса о выборах и настоял на необходимости вернуться к мажоритарной избирательной системе или по крайней мере утвердить «параллельную» систему по немецкой модели. Однако парламентские фракции настояли на абсолютной пропорциональной избирательной системе с 4-процентным представительским цензом для всех конкурентов на выборах, в том числе и для независимых кандидатов.

Следующие существенные изменения в Кодекс о выборах были внесены в марте 2000 г. Они предусматривали повышение избирательного порога до 6% для партий, а также его снижение до 3% — для независимых кандидатов. На этот раз изменения явно были направлены против мелких партий, которые совместными усилиями могли одолеть 4-процентный представительский ценз. В итоге две бывшие парламентские партии, предложившие и поддержавшие эти изменения, наказали сами себя, так как на парламентских выборах 2001 г. они не сумели набрать необходимое количество голосов и преодолеть новый избирательный порог. Одной из этих партий, чтобы пройти избирательный порог, не хватило 0,1%. Если бы представительский ценз остался на уровне 4%, соответствующие партии смогли бы войти в парламент, и Партия коммунистов Республики Молдова (ПКРМ) не имела бы конституционного большинства (71 мандат из 101), хотя и могла бы, согласно закону, избрать своего лидера на должность главы государства.

Тенденция устанавливать барьеры для «мелких» партий продолжилась в 2002 г., когда ПКРМ поддержала инициативу своего главного политического оппонента — Христианско-демократической народной партии (ХДНП) и увеличила пред-

ставительский ценз для электоральных блоков. Так, чтобы пройти в парламент, блоки, состоящие из двух партий, должны были набрать свыше 9% голосов, а блоки, включающие три и более партии, — не менее 12% голосов. Разумеется, подобная мера была направлена против возможных предвыборных коалиций, которые могли бы составить конкуренцию уже утвердившимся политическим силам: правящей ПКРМ и основной оппозиционной партии — ХДНП. Смысл нововведения, по сути, сводился к попытке установить двухпартийную систему, неудавшейся из-за того, что рейтинг ПКРМ был примерно в пять раз выше, чем у ХДНП. В условиях, когда из-за новых избирательных цензов образование блоков стало опасным, возникла необходимость в создании электоральных мегаблоков. На парламентских выборах 2005 г. подобным мегаблоком стал блок «Демократическая Молдова», сумевший «протиснуться» между ПКРМ и ХДНП и сорвать их намерение создать двухпартийную систему.

В течение первых двух лет после достижения политического консенсуса 2005 г. в развитии электорального законодательства наметилась позитивная тенденция. По требованию оппозиционных парламентских партий, находившихся в партнерских отношениях с ПКРМ, были созданы рабочие комиссии по пересмотру законодательных актов Молдовы исходя из требований Венецианской комиссии Совета Европы.

В числе пересмотренных законодательных актов был и Кодекс о выборах. В соответствии с его новой редакцией Центральная избирательная комиссия состоит из девяти членов: по одному предлагают Президент и Правительство, еще семь — парламентские фракции (при этом большинство в количестве 5 членов — оппозиционные фракции пропорционально числу полученных мандатов). Другое важное изменение заключалось в уменьшении представительского ценза до 4%, что означало возвращение к первоначальному порогу, установленному еще при утверждении Парламентом Кодекса о выборах в 1997 г. Для предвыборных блоков, независимо от числа вошедших в них политформирований, был установлен унифицированный представительский ценз, равный 8%. Но даже не опробовав на практике последние изменения, в апреле 2008 г. парла-

ментское большинство ПКРМ при поддержке фракции ХДНП опять изменило положения Кодекса о выборах, существенно ужесточив условия прохождения в Парламент: представительский ценз был установлен на уровне 6%, избирательные блоки были запрещены, кроме того, было определено, что обладатели двойного или множественного гражданства не могут становиться депутатами. Все это означало, что на первый план вновь была выдвинута идея создания двухпартийной системы.

Большинство поправок, внесенных в Кодекс о выборах посредством Закона № 119 от 18 июня 2010 г., касалось рекомендаций Совета Европы и ОБСЕ. Около 40% статей закона были существенно улучшены, он приобрел разрешительный характер. Избирательные блоки были вновь разрешены, избирательный порог составил 7% для блоков, состоящих из двух партий, и 9% — для блоков из трех партий. Также до 2% был снижен порог для независимых кандидатов. Одновременно в закон был внесен и ряд неожиданных изменений, вызвавших противоречивые толкования.

Самой оспариваемой поправкой являлся порядок распределения мандатов между политическими формированиями, перешагнувшими 4-процентный избирательный порог. До этого, начиная с 1994 г., в ходе шести циклов парламентских выборов применялась формула д'Ондта, призванная соблюсти пропорциональность при распределении мандатов, благоприятствуя крупным партиям. Статистика этих шести циклов парламентских выборов выглядит следующим образом:

- в 1994 г. Аграрно-демократическая партия Молдовы (АДПМ) набрала 43,2% голосов, получив 56 из 104 мандатов, 11 из них — в результате распределения 18 мандатов конкурентов, не преодолевших избирательный порог (4% для партий и блоков, число голосов, набранных независимыми кандидатами, должно было включаться в порядке уменьшения по формуле д'Ондта);
- в 1998 г. Партия коммунистов Республики Молдова (ПКРМ) набрала 30% голосов, получив 40 из 101 мандата, 10 из них — в результате распределения 24 мандатов конкурентов, не преодолевших 4-процентный избирательный порог (как для партий и блоков, так и для независимых кандидатов);

- в 2001 г. ПКРМ набрала 50,1% голосов, получив 71 мандат, 21 из них — в результате распределения 28 мандатов конкурентов, не преодолевших избирательный порог (6% для партий и блоков и 3% для независимых кандидатов);
- в 2005 г. ПКРМ набрала 46% голосов, получив 56 мандатов, 10 из них — в результате распределения 17 мандатов конкурентов, не преодолевших избирательный порог (6% для партий, 9% для избирательных блоков, сформированных из двух партий, 12% для избирательных блоков, сформированных из трех и более партий, и 3% для независимых кандидатов);
- в 2009 г. ПКРМ набрала 49,5% голосов, получив 60 мандатов, 11 из них — в результате распределения 15 мандатов конкурентов, не преодолевших избирательный порог (6% для партий, избирательные блоки были запрещены, 3% для независимых кандидатов);
- в 2009 г. ПКРМ набрала 44,7% голосов, получив 48 мандатов, 3 из них — в результате распределения 4 мандатов конкурентов, не преодолевших избирательный порог (5% для партий, избирательные блоки были запрещены, 3% для независимых кандидатов).

Приведенные статистические данные свидетельствуют о том, что, участвуя в парламентских кампаниях, ПКРМ с 1998 г. только в результате распределения почти постоянно получала дополнительно не менее 1/5 мандатов, а в 2001 г. партия получила дополнительно свыше 40% мандатов. На досрочных парламентских выборах 29 июля 2009 г. целый ряд мелких партий принял решение не участвовать в избирательной кампании, вследствие чего прошедшие в законодательный орган формирования делили только 4 дополнительных мандата. Фактически это был один из ключевых факторов, приведших к уходу Партии коммунистов Республики Молдова в оппозицию.

По инициативе ПКРМ и Либерал-демократической партии Молдовы (ЛДПМ) избирательные пороги были вновь изменены в мае 2013 г. Тогда порог для партий был повышен с 4% до 6%. Согласно закону для электоральных блоков из двух партий избирательный порог был повышен с 7% до 9%, а для блоков, состоящих из трех и более формирований, — с 9% до 11%. Для независимых кандидатов избирательный порог сохранился на уровне 2%. На данном уровне избирательные пороги сохранились и по сей день.

В политических кругах Республики Молдова на протяжении всей ее недолгой современной истории идет спор о парламентской и президентской формах правления в стране. Уже не раз после принятия Конституции 1994 г. возникал полупаралич власти вследствие противостояния Президента и Парламента. Так, одно противостояние было между Президентом М.Снегуром и прокоммунистическим большинством Парламента во главе с П.Лучинским и Правительством во главе с А.Сангели, второе — между Президентом П.Лучинским и реформаторским парламентским большинством Альянса за демократию и реформы (АДР) и Правительством, возглавляемым И.Стурзой. В 2009 г. и 2010 г. прошли досрочные парламентские выборы, и при этом выход из политического кризиса не был найден.

В первоначальном тексте Конституции, в редакции 1994 г., статья о выборах Президента предусматривала, что Президент избирается путем всеобщего, равного, прямого, тайного и свободного голосования. По форме политического правления Молдова являлась полупрезидентской республикой.

Первый Президент Молдовы М.Снегур начинал работать в республике со смешанной формой правления, потом он был наделен теми же полномочиями, что имеет глава государства в президентской республике, но этому воспротивилось парламентское большинство во главе с Председателем Парламента П.Лучинским и лидером фракции ПКРМ В.Ворониным. В результате, когда на следующих президентских выборах победил П.Лучинский, он тоже стал стремиться к получению полномочий, соответствующих полномочиям главы президентской

республики, но против расширения его компетенции были В.Воронин и лидер движения «За демократическую и процветающую Молдову» Д.Дьяков. М.Снегур и П.Лучинский полагали, что изменений к лучшему в жизнедеятельности страны и повышения благосостояния народа во время их правления не произошло вследствие недостатка полномочий Президента в Молдове.

В 1998–1999 гг. возникли серьезные разногласия между Президентом Республики Молдова П.Лучинским и Парламентом. От президента требовали многого, но его незначительные полномочия не позволяли решать некоторые проблемы. Поэтому 23 мая 1999 г. П.Лучинский инициировал референдум по вопросу о расширении полномочий Президента и переходе республики к президентской форме правления. Предложение поддержали 64,2% избирателей, однако результаты референдума не были признаны действительными, так как проголосовало лишь немногим более 58% избирателей, при том что минимальная явка должна была составлять 60%.

В 2000 г. был принят закон о народной инициативе по проведению всенародного референдума об изменении Конституции. А 7 декабря 2000 г. Конституционный Суд Молдовы признал его неконституционным. Согласно закону референдум должен был проводиться под контролем Парламента, который при желании мог заблокировать народную инициативу. Таким образом, закон создавал препятствия для проведения референдума.

В этом же году П.Лучинский сформировал комиссию по изменению Конституции с целью расширения полномочий Президента, но эта инициатива также не встретила одобрения ни у его противников-оппозиционеров, ни даже у сторонников.

Согласно конституционной реформе, предлагаемой Президентом, 4-летний срок президентства продлевался до пяти лет, а все полномочия депутатов, кроме законотворчества, передавались главе государства. В тот момент в руках депутатов были сосредоточены многие рычаги управления — от формирования Правительства до назначения Генерального прокурора. СМИ писали, что П.Лучинский более не желает быть церемониаль-

ной фигурой. Кроме того, если бы конституционная реформа состоялась, Президент получил бы возможность назначать и, соответственно, освобождать от должности и Премьера, и Правительство, и Генерального прокурора, и командование Вооруженных Сил Республики Молдова, и даже судей, а также получил бы широкие возможности для роспуска Парламента в случае необходимости.

Президентский проект о перераспределении власти стал причиной большого скандала. Наиболее бдительные из депутатов Парламента — 38 человек из национал-правых партий — послали запрос в Конституционный Суд со встречной инициативой — изменить Конституцию таким образом, чтобы Президента выбирал не народ, а Парламент.

Законом № 1115-XIV от 5 июля 2000 г. были внесены поправки в Конституцию Республики Молдова, которыми устанавливалось, что Президент избирается тайным парламентским голосованием, а не прямым голосованием народа, как было до этого времени. Так, Парламент преобразовал Молдову в парламентскую республику, в которой глава государства избирается законодательным органом, а Правительство пользуется широкими полномочиями.

В ходе заседания Парламента, на котором обсуждался проект закона об изменении Конституции, П. Лучинский, обратился к депутатам с требованием не менять Конституцию, предложив провести досрочные парламентские и президентские выборы. Однако проект закона был одобрен подавляющим числом голосов.

На парламентских выборах, состоявшихся 25 февраля 2001 г., победила Партия коммунистов. П. Лучинский, не согласный с решением о проведении выборов Президента в Парламенте, не стал выдвигать свою кандидатуру. Он подчеркнул, что считает парламентский режим не соответствующим сложившейся в Республике Молдова ситуации. Третьим Президентом страны стал лидер фракции ПКРМ В. Воронин, так как представители ПКРМ, имея 71 мандат, составляли парламентское боль-

шинство. Никогда ранее или позднее ни одна партия не получала такого количества мандатов.

В те четыре года республика де-юре считалась парламентской, но де-факто была президентской, так как глава правящей партии стоял во главе страны. Следует отметить, что политика Республики Молдова достигла тогда значительного прогресса, и экономическое положение улучшилось, стабильно выплачивались (и индексировались) пенсии, зарплаты бюджетникам и пособия. Законодательный процесс был четким и предсказуемым, так как осуществлялся в соответствии с планом законодательной работы. В этот период утвержден законодательный процесс, включающий в себя рассмотрение и принятие законов, а также разработана законодательная база: приняты Гражданский кодекс, Уголовный кодекс, новая редакция Кодекса телевидения и радио, Избирательный кодекс, кодифицированы нормативные правовые акты во многих других сферах.

В то же время в Парламенте обеспечивался процесс рассмотрения различных событий важнейшего значения для молдавского общества. Для приближения граждан к процессу принятия решений было создано законодательство, регламентирующее деятельность местных властей. Однако нужно отметить, что Парламент не стал местом, где соревновались бы идеи, так как правление осуществлялось по принципу вертикали власти.

Отношения Парламента с законодательными органами других государств, с международными и региональными организациями развивались поступательно и последовательно. Парламент взаимодействовал с Советом Европы, в рамках структур СНГ, развивал сотрудничество во всех направлениях. За прошедший период Парламент разработал широкий круг законов в строгом соответствии с директивами Совета Европы и продемонстрировал дисциплину и ответственность в том, что касалось внедрения Плана действий Республика Молдова — Европейский союз, защищая при этом суверенитет и целостность государства, экономику страны и интересы населения.

В 2003 г. группа депутатов во главе с Д. Брагишем собрала 213 тысяч подписей в поддержку инициативы проведения всенародного референдума по изменению избирательной системы,

но Парламент тогда не принял никакого решения, вопрос о проведении референдума остался открытым.

6 марта 2005 г. состоялись очередные выборы. Большинство голосов (46,1%) и мест в парламенте (56 из 101) второй раз подряд получили коммунисты. На этот раз лидер ПКРМ заявил, что будет ориентироваться на вступление в Евросоюз, а партию намерен преобразовать в «европейскую партию нового типа».

На выборах 5 апреля 2009 г. победу снова одержала ПКРМ (49,48% голосов, 60 мест в Парламенте). Три оппозиционные партии, получившие места в Парламенте, в сумме набрали около 35 % голосов. Международные наблюдатели от ОБСЕ назвали выборы «в целом свободными», но оппозиция оспорила результаты выборов, заявив об их фальсификации. 6 апреля в центре Кишинева были организованы акции протеста, 7 апреля демонстрация вышла из-под контроля и переросла в беспорядки, в результате которых были повреждены здания Парламента и Президентуры Молдовы. К утру 8 апреля беспорядки были прекращены, задержано около 200 человек.

29 июля 2009 г. были проведены повторные парламентские выборы. Относительную победу одержала партия коммунистов, получив 44,69 % голосов и 48 мандатов.

Однако остальные четыре партии, прошедшие в Парламент: Либеральная партия (15 мандатов), Демократическая партия Молдовы (13 мандатов), Либерально-демократическая партия Молдовы (18 мандатов) и правоцентристский альянс «Наша Молдова» (7 мандатов) — объединились в альянс «За европейскую интеграцию-1» (АЕИ-1) и сформировали парламентское большинство (53 голоса из 101). Партия коммунистов Республики Молдова во главе с В.Ворониным перешла в оппозицию, так и не сумев найти союзников для формирования большинства.

Несмотря на то что АЕИ-1 получил в новом парламенте 53 голоса, входившие в него депутаты не смогли разрешить проблему с избранием Президента (для этого требуется 61 голос), по-

этому было принято решение о проведении конституционного референдума.

Подготовка к референдуму началась после того, как 9 марта 2010 г. лидеры четырех партий АЕИ-1 объявили, что согласны с предложением временно исполняющего обязанности Президента Республики Молдова М.Гимпу о вынесении на всенародное голосование вопроса о принятии проекта новой Конституции. Проект, который в течение почти трех месяцев готовила специальная комиссия, учрежденная М.Гимпу, предусматривал избрание главы государства прямым голосованием. При этом итоговыми и промежуточными положениями проекта Конституции, которая должна была быть принята посредством референдума до 16 июня 2010 г., было установлено, что Парламент не распускается, а продолжает свою деятельность до истечения четырехлетнего срока.

Представители АЕИ-1 продемонстрировали юридический нигилизм и волюнтаризм, проявившиеся в намерении обойти требование основного закона о роспуске Парламента после двух неудачных попыток избрания главы государства путем принятия новой конституции.

Механизм инициирования конституционного референдума по экстремальной схеме, описанный в вердикте Конституционного Суда от 5 мая 2010 г., побудил лидеров АЕИ-1 прибегнуть к организации референдума об изменении статьи 78 Конституции для перехода к прямому избранию главы государства. С целью успешного проведения данного мероприятия депутаты поспешно изменили законодательство, в результате чего порог явки избирателей был снижен с 60% до 33%, а решение считалось принятым, если на поставленный вопрос утвердительно ответят 17% имеющих право голоса; также они увеличили количество избирательных участков за рубежом; разрешили голосовать по документам, срок действия которых истек.

Референдум прошел 5 сентября 2010 г. В бюллетень был включен всего один вопрос: «Согласны ли вы с внесением изменений в Конституцию, которые предусматривают избрание Пре-

зидента Республики Молдова всем народом?». На инициированный АЕИ-1 референдум пришли всего 30,29% граждан. Все наблюдатели отмечали провальную явку избирателей. Из тех, кто проголосовал, 87,83% высказались за избрание главы государства путем прямого голосования, однако из-за низкой явки результаты референдума не были признаны действительными.

В связи с неизбранием Президента 28 сентября 2010 г. исполняющий обязанности президента Молдовы М. Гимпу подписал указ о роспуске Парламента и назначил досрочные парламентские выборы на 28 ноября 2010 г. По результатам этих выборов в Парламент прошли четыре партии: Партия коммунистов Республики Молдова (42 мандата), Либерально-демократическая партия Молдовы (32 мандата), Демократическая партия Молдовы (15 мандатов) и Либеральная партия (12 мандатов). Либерал-демократы, демократы и либералы сформировали парламентское большинство, объединившись в альянс «За европейскую интеграцию-2» (59 мандатов). Председателем Парламента стал М. Лупу.

Однако и после этих выборов страна почти два года не могла избрать Президента. Несмотря на то что в Парламенте у коалиции было простое большинство, политический кризис в стране не утихал, а в период предвыборной кампании, наоборот, обострился. 23 марта 2012 г., спустя 2,5 года, все же удалось избрать главу государства, хотя, по мнению политологов, слишком поздно. И несмотря на тяжелый кризис зимы-весны 2012–2013 гг., когда Правительство было отправлено в отставку с формулировкой «за коррупцию», альянс «За европейскую интеграцию-2» при поддержке ЕС и США остался у власти, изменив название и отчасти состав.

На очередных парламентских выборах 2014 г. в главный законодательный орган страны прошли пять партий: Партия социалистов Республики Молдова — 25 мандатов, Либерально-демократическая партия Молдовы — 23, Партия коммунистов Республики Молдова — 21, Демократическая партия Молдовы — 19, Либеральная партия — 13 мандатов.

В начале 2016 г., в преддверии окончания срока полномочий Президента Н. Тимофти, власти предприняли серьезные шаги

для того чтобы избежать повторения кризиса, связанного с избранием главы государства. Конституционный Суд 4 марта постановил вернуться к механизму прямого всенародного избрания президента, существовавшему до внесения поправок в Конституцию в 2000 году. Заключение было принято на основании запроса депутатов от Либерально-демократической партии (ЛДПМ) и обжалованию или пересмотру оно не подлежит.

После того как была назначена дата проведения выборов, было получено положительное заключение Венецианской Комиссии и были внесены необходимые поправки в Конституцию Республики Молдова, Кодекс о выборах и другие нормативные акты, началась избирательная кампания.

Центральная Избирательная Комиссия в качестве кандидатов на пост президента в первом туре зарегистрировала 12 человек, двое из них были исключены из избирательного бюллетеня на основании заявления о выходе из избирательной кампании и один кандидат на основании Постановления Высшей Судебной Палаты РМ.

Согласно данным, обработанным по итогам первого тура президентских выборов, поскольку ни один из кандидатов в Президенты Республики Молдова не набрал не менее половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, ЦИК назначила на 13 ноября 2016 года проведение второго тура выборов Президента Республики Молдова.

В рамках второго тура всеобщих выборов Президента Республики Молдова, победу одержал Глава ПСРМ И. Додон, за которого проголосовало 835.210 (52,18%) избирателей.

После парламентских выборов 30 ноября 2014 г. и всеобщих президентских выборов 30 октября 2016 г. и 13 ноября 2016 г. граждане Молдовы ожидали, что деятельность органов власти вернется в рамки закона, что процесс развития и совершенствования молдавского парламентаризма и укрепление Молдовы как правового государства продолжится, но 2017 год начался в Республике Молдова с заявлений новоизбранного Президента о необходимости расширения президентских полномочий и проведения досрочных выборов в Парламент.

В процессе перехода от тоталитарной политической системы, при которой политическая культура остается патриархальной, к правовому государству с демократической системой, общество проходит несколько этапов развития. Периодически проводимые избирательные кампании отражают развитие политической культуры как представителей политического класса, так и избирателей, граждан.

Годы независимости Республики Молдова обозначили важные изменения во всех областях жизни граждан страны: резко возрос уровень безработицы, значительно снизился уровень доходов, произошла деградация социальной инфраструктуры, ухудшилось положение дел и в системе образования, здравоохранения и культуры, обострились проблемы, связанные с личной безопасностью. Социальные перемены происходили на фоне экономического кризиса (валовой внутренний продукт снизился больше чем наполовину). Значительная часть появившихся проблем была связана с процессом глобализации и открытием границ страны (финансовым кризисом, незаконной эмиграцией, торговлей людьми и пр.).

В течение всего данного периода средняя заработная плата составляла менее половины стоимости потребительской корзины. В социальной структуре усилилось разделение, появились богатые и бедные.

При переходе к рыночной экономике сохранилась отрицательная тенденция главных показателей рынка труда. В результате снижения уровня занятости и роста уровня безработицы значительно увеличилось число лиц, занятых поиском работы.

Ситуация на рынке труда ухудшилась вследствие снижения числа вакантных рабочих мест, возможности же государства по трудоустройству граждан снизились. Различия в уровне оплаты труда по отраслям остается выраженным, сохраняется и отсутствие баланса между спросом и предложением рабочей силы. Ситуация также усугубляется и низким уровнем подготовки трудовых ресурсов.

Как следствие, имеют место разочарование населения в социальных реформах, утрата чувства социальной защищенности,

веры в завтрашний день и — согласно проведенным социологическим исследованиям — разочарование в идеалах демократии.

В начале 2016 г. был сделан важный шаг на пути к регламентации финансирования партий: 2 февраля 2016 г. вступил в силу Закон о финансировании политических партий. С этого дня политические партии финансируются из государственного бюджета. Новые правила финансирования партий и избирательных кампаний предусматривают передачу участникам выборов 0,2% от доходов госбюджета. В 2016 г. по этой схеме им должно быть выделено около 60 млн леев. Средства должны распределяться пропорционально результатам, полученным партиями в день голосования. Однако в указанном законе не оговорено участие в выборах независимых кандидатов, поэтому они не смогут получать бюджетные средства.

Политические партии будут ежемесячно получать ассигнования из государственного бюджета и смогут использовать их без временных ограничений — как в текущем году, так и в последующие годы. Политформирования лишаются бюджетного финансирования при ограничении их деятельности в судебном порядке, утрате статуса юридического лица, начале процесса ликвидации, применении санкции в виде лишения права на получение бюджетного финансирования. Центральная избирательная комиссия уже утвердила Регламент финансирования партийной деятельности и запланировала на эти цели 41 млн леев.

Закон предусматривает широкий перечень направлений, на которые партии смогут расходовать бюджетные деньги: приобретение недвижимости и другого необходимого имущества, содержание помещений, оплата персонала, командировки по стране и за рубеж, аудиторские услуги, расходы на прессу и рекламу, на связь, на прием иностранных делегаций, на организацию собраний, публичных манифестаций, семинаров для членов партии и т. п.

Если Счетная палата, на которую возложен контроль использования ассигнований, обнаружит их нецелевую растрату, деньги придется вернуть в госбюджет. На политические партии, пользующиеся бюджетными деньгами, возложили обяза-

тельство регулярно отчитываться о финансовом менеджменте перед ЦИК и Счетной палатой.

С января 2016 г. были расширены и полномочия ЦИК в части наказаний партий за получение пожертвований с нарушением процедуры, установленного предела и других правил. Если партии игнорируют требования ЦИК и к ним уже были применены административные санкции, то при повторном допущении нарушения в течение календарного года ЦИК лишит партию права на бюджетные ассигнования на период от шести месяцев до одного года.

Молдавская демократия — не результат осознанных усилий партий, а, скорее, второстепенное явление, порожденное борьбой партий за господство на политической арене. Она появилась благодаря антагонизму партий, ни одна из которых не сумела установить полный контроль над властью или же добилась этого лишь на ограниченный, предусмотренный Конституцией срок. Подобное положение вещей сложилось в силу полупрезидентской конституционной (1994–2000 гг.) и полупарламентской системы (с 2000 г.).

Для того чтобы уйти с нынешнего пути и продолжить развитие страны, основываясь на демократических принципах, нужно, в первую очередь, модифицировать регламент Парламента, оградить законодательный орган от всех попыток лишить кого-либо права на выражение, чтобы законодательный процесс был понятным и транспарентным, направленным на обеспечение интересов избирателей.

При данном развитии событий было бы целесообразно сделать главный акцент на запрете «политического туризма» и коррумпирования народных избранников. Следует также предусмотреть возможность лишения мандата депутатов, которые попав в Парламент по спискам той или иной партии, начинают поддерживать иное формирование или провозглашают себя независимыми, потому что таким образом депутаты обманывают доверие не только политических партий и своих коллег, но, что гораздо хуже, избирателей.

Кроме того, необходимо внести в законодательство о выборах изменения, в соответствии с которыми партия, набравшая больше всего голосов, будет наделена правом формировать Правительство. То, что происходит последние пять лет, демонстрирует, что Правительство не отражает интересы большинства избирателей, не берет в расчет общественное мнение.

Согласно Конституции Молдова — парламентская республика, поэтому эффективность законодательного органа должна расти. В противном случае нельзя будет констатировать, что в Молдове доминирует демократия.

Список источников и литературы:

1. <http://www.parlament.md/Parlamentarismul%C3%AEnRepublicaMoldova/Istorie%C8%99ievolu%C8%9Bie/tabid/96/language/ro-RO/Default.aspx>
2. Выборы и избирательное право в Республике Молдова: реальность, тенденции и перспективы. Кишинэу, 2015. С. 15–17.
3. <http://www.e-democracy.md/ru/monitoring/politics/comments/20081203/>
4. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=340921&lang=2>
5. <http://www.puls.md/ru/content/parlamentarizm-osnova-demokraticeskih-processov-v-respublike-moldova>
6. <http://www.e-democracy.md/ru/monitoring/politics/comments/robin-hood-formula/>
7. Электоральные процессы в Республике Молдова: реальность, тенденции и перспективы. Кишинэу, 2015. С. 47–52.

ГЛАВА 11. РОССИЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ: ТРАДИЦИИ И СОВРЕМЕННОСТЬ

С. Л. ТКАЧЕНКО,
профессор Санкт-Петербургского
государственного университета,
эксперт МИМРД МПА СНГ,
доктор экономических наук

Введение

Российский парламентаризм стал развиваться существенно позднее, чем парламентаризм в государствах Европы, где уже на исходе Темных веков отмечаются первые попытки созыва представительных органов власти, принимающих на себя часть функций по организации управления государством. Большинство государств Центральной и Западной Европы сформировали парламенты в XIX столетии, когда процесс национально-го строительства охватил фактически весь континент и новые суверенные государства стремились создать мощные структуры законодательной власти, источником легитимности которых был народ, выразивший им на выборах поддержку.

Следует подчеркнуть тот факт, что идея народного представительства была не чужда гражданам России и попытки ее воплощения предпринимались на различных этапах истории, начиная с вечевого правления в XI–XIII вв.

В течение рассматриваемого периода персональный состав российских парламентских структур менялся: от представителей высшего сословия на этапе становления традиций представительской власти в «допарламентский» период российской истории (т. е. до 1906 г.) к формированию слоя политиков-профессионалов.

История российского парламентаризма в досоветский период

Процесс развития структур народного представительства на территории современной России насчитывает много веков.

Так, вече как собрание свободных жителей, населявших территорию современной России, явилось исторически первой

формой непосредственного участия народа в решении важных государственных дел.

Новаторскими для своей эпохи государственными учреждениями, отражавшими элементы представительного начала в структурах власти, были собрания боярства, духовенства, купечества, а также слоя формировавшейся государственной бюрократии, которые созывались царями Российской державы с середины XVI и по 1670-е гг. и получили название земских соборов. Это был общенациональный представительный орган власти, полномочия которого делали его одним из наиболее заметных европейских институтов, имевших квазипарламентские структуру и функции. На земских соборах решались важнейшие вопросы жизни России: избрания царей, объявления войны и заключения мира, установления налогов и одобрения норм, регулировавших проблематику государственного и гражданского права.

Важными вехами, сформировавшими фундамент для развития парламентаризма в России более поздних эпох, стали боярские аристократические республики в Пскове и Великом Новгороде, хотя их жестокий разгром, продолжавшийся на протяжении почти всего XVI столетия, не позволил им сыграть значительную роль в политической истории России последующих столетий.

Некоторые родственные проблематике земских соборов черты эксперты находят в работе созданных при императрице Екатерине Второй согласно положениям Манифеста 14 декабря 1766 г. уложенных комиссий. Это были временные коллегиальные органы, которые созывались для систематизации законов, вступивших в силу после принятия Соборного уложения 1649 г. Всего в период правления Екатерины Второй было создано семь уложенных комиссий. Работа этих структур, носивших представительный характер, в теории должна была регулироваться положениями специального наказа императрицы, в котором в общих чертах намечались вопросы, подлежащие разрешению созываемой комиссией. Ученые справедливо оспаривают оригинальность текста данного наказа. Анализ текста этого документа показал, что значительная его

часть (350 статей из 655) была заимствована из популярного в Европе в эпоху Просвещения трактата французского философа Шарля Монтескьё «О духе законов», а также работы итальянского правоведа Чезаре Беккариа «О преступлениях и наказаниях». В соответствии с духом той эпохи в своем наказе российская императрица изложила современные и прогрессивные для Российской империи принципы организации политической жизни и правовой системы. Так, в работе комиссий не участвовали представители духовенства, зато достаточно широко были представлены «горожане, казаки и свободные сельские обыватели». Наказ содержал рекомендацию признания равенства граждан перед законом и «вольности» в рамках, определенных законом. На практике влияние комиссий на политическую систему России оказалось незначительным, хотя сама попытка начать диалог власти и общества, а также внедрить в стране передовые для той эпохи европейские взгляды на организацию государственного управления, заслуживают того, чтобы быть отмеченными.

Еще одна попытка приблизить теоретические представления о народовласти и парламентаризме к реальной жизни Российской империи была сделана в начале правления императора Александра Первого выдающимся государственным деятелем начала XIX столетия М. М. Сперанским. Им был разработан проект двухпалатного законосовещательного и представительного органа, который должен был состоять из Государственного совета (верхней палаты) и Государственной думы (нижней палаты). В проекте М. М. Сперанского, озаглавленном «Введение к уложению государственных законов», был воплощен принцип разделения исполнительной, законодательной и судебной ветвей государственной власти. Он должен был утвердиться путем формирования представительной Государственной думы, а также введения выборных судебных должностей. Верхняя палата представительного органа власти (Государственный совет), по мнению М. М. Сперанского, должна была служить связующим звеном между императором и структурами власти на общегосударственном и местном уровнях. К сожалению, из всех предложенных идей была реализована лишь последняя: 13 января 1810 г. императорским указом был уч-

режден Государственный совет Российской империи, заседавший поначалу в Зимнем дворце, а позднее — в Мариинском дворце Санкт-Петербурга. Он выполнял функцию законосовещательного органа, поскольку все законы и законодательные акты Российской империи, перед тем как они представлялись императору для утверждения, рассматривались в Государственном совете.

В период правления императора Александра Второго практика создания представительных учреждений широко распространилась в Российской империи, но лишь на местном и региональном уровнях. В январе 1864 г. начинается одна из наиболее либеральных реформ в истории России XIX столетия, основные положения которой были сформулированы в подписанном императором Положении о губернских и уездных земских учреждениях. В ходе реформы создавались губернские и уездные земские собрания, а также земские управы. Их формирование проходило на выборной основе и базировалось на революционном для России той эпохи принципе бессловности. Земства сразу стали школой политической жизни для граждан империи, а также центрами формирования парламентской культуры. В эту эпоху активно обсуждался вопрос о формировании двухпалатного общегосударственного законосовещательного органа. Но трагическая гибель Александра Второго 1 марта 1881 г. от рук членов радикальной организации «Народная воля» на несколько десятилетий отложила вопрос о демократизации политической системы России и внедрении в нее ростков парламентаризма.

Первый парламент в российской истории: Государственная дума (1906–1917)

История подлинного парламентаризма в его традиционном для европейской политической жизни понимании начинается в России в период Первой русской революции. За более чем столетний период своей истории российский парламентаризм прошел несколько этапов эволюции. Можно выделить три основных этапа, совпадающих с досоветским периодом (1906–1917), советским периодом (1917–1991), а также с периодом российской истории, начало которому было положено

политическими переменами в СССР и распадом этой державы в 1991 г.

Зарождение российского парламентаризма в начале прошлого столетия происходило на сложном внутривнутриполитическом фоне. Российская империя начиная с января 1905 г. вступила в период революционных потрясений, который продлился до середины 1907 г. Именно в этот период верховная власть в лице императора Николая Второго сформировала корпус норм права, позволивших провести выборы в первый в российской истории парламент современного типа, а также начать его работу.

Николай Второй принял решение о формировании подлинного парламента в тяжелой внутривнутриполитической и международной обстановке, когда многие решения государственной власти носили откровенно реактивный характер, диктовались желанием стабилизировать ситуацию любой ценой. Летом 1905 г. стало фактом полное поражение российской армии и флота в Русско-японской войне, а во второй половине этого года в стране разворачивается невиданное прежде стачечное движение, когда на всей территории страны от Царства Польского на западе до Владивостока на побережье Тихого океана бастовало более двух миллионов человек, а экономика страны фактически замерла. Перед императором возникла проблема выбора, драматичного по своей сути: развернуть широкую волну репрессий для подавления оппозиции или осуществить важную и давно ожидаемую реформу, связанную с внедрением парламентаризма в политическую систему государства. Выбор был сделан в пользу второго варианта.

Официальное всесословное представительство стало реальностью после подписания императором Николаем Вторым 6 августа 1905 г. Манифеста «О создании Государственной Думы», на основе которого был принят закон с тем же названием. Следующим шагом, ускорившим становление парламентаризма в России, стал Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка», провозгласивший введение в России некоторых политических свобод: свободу слова, свободу совести, свободу собраний и свободу формирования объединений. Данный манифест также учреж-

дал парламент (Государственную думу), без одобрения которой в Российской империи не мог вступить в силу ни один закон. При этом у императора сохранились значительные полномочия, в частности в вопросе о роспуске Государственной думы и применении права вето к решениям законодателей. Николай Второй неоднократно этими полномочиями пользовался, вследствие чего в период 1906–1917 гг. российский парламентаризм сочетался с некоторыми важными элементами традиционного для прежних эпох российской истории самодержавия. В рассматриваемый период продолжал работу Государственный совет, что дает право говорить о существовании двухпалатного парламента, типичного для федеративного государства. Хотя по иным характеристикам Российская империя была далека от модели федерации, ставшей популярной в Европе уже в XX столетии.

Дореволюционная Государственная дума имела трудную историю, а ее работа отличалась нестабильностью. Первая Дума просуществовала всего 72 дня (с 27 апреля по 9 июля 1906 г.), Вторая Государственная дума работала немногим дольше — 104 дня (с 20 февраля по 3 июня 1907 г.). Более 180 из 497 депутатов Первой Государственной думы, не согласившихся с императорским Манифестом от 9 июля 1906 года о ее роспуске, были отправлены в тюрьму на 3–6 месяцев. Многие из них лишились также права заниматься политической деятельностью. Позднее императорская власть не оставляла попыток отнять у первого российского парламента законодательные функции, превратив его в законосовещательное учреждение по примеру Государственного совета.

Третья Дума оказалась единственной в истории государства до 1991 г., которая проработала весь положенный по закону о выборах пятилетний срок. При этом тематика дискуссий в ее стенах была не менее острой, чем в первые месяцы истории российского парламентаризма. Законодатели горячо обсуждали такие важные для страны вопросы, как гарантии гражданских свобод, всеобщее бесплатное образование, аграрная реформа, реформа вооруженных сил, отношение к национальным окраинам.

Четвертая Государственная дума, работавшая с ноября 1912 г. по октябрь 1917 г., осталась в истории как последняя Дума в досоветский период. В годы Первой мировой войны острота политических дискуссий в ее стенах несколько снизилась, на первый план вышли вопросы сотрудничества ветвей власти, обеспечения обороны страны и стабилизации ее экономической системы. По мере ухудшения положения на фронтах и нарастания экономического кризиса именно Четвертая Дума становилась центром оппозиции Николаю Второму. Она сыграла ключевую роль в Февральской революции 1917 г. Из числа ее депутатов был образован Временный комитет Государственной думы, ставший в условиях вакуума власти после отречения Николая Второго фактическим центром верховной власти в России. Позднее на его основе было создано Временное правительство. После Февральской революции Государственная дума ни разу не собиралась в полном составе, хотя Временный комитет проводил регулярные заседания.

Временное правительство в попытках легитимации итогов государственного переворота в феврале 1917 г., приведшего к свержению династии Романовых, предприняло попытку создания нового парламента: в ноябре 1917 г. в России прошли выборы в первое Всероссийское учредительное собрание, объявленной целью которого было определение государственного устройства России. Большинство мест в нем получили представители Партии социалистов-революционеров (279 мест из 703), вторая по величине фракция была сформирована большевиками (РСДРП (б)) и состояла из 159 депутатов. Но данный выборный орган просуществовал недолго и провел всего одно официальное заседание – 5–6 января 1918 г. После него Учредительное собрание было разогнано.

На протяжении всего досоветского периода истории отечественного парламентаризма Государственная дума сталкивалась с откровенно негативным отношением к своей работе со стороны верховной власти. Императорская семья, а также представители высшего чиновничества Российской империи откровенно вмешивались в работу парламента, не желая считаться с наличием законодательного органа, автономного

по отношению к существовавшим в дореволюционный период структурам власти.

Тем не менее в целом накопленный в 1906–1917 гг. опыт парламентской работы оказался полезным и оставил яркий след в российской истории. Так, был приобретен ценный опыт диалога и сотрудничества с Государственным советом Российской империи как верхней палатой законодательного учреждения Российской империи в 1906–1917 гг. Сформированные в Государственной думе политические фракции помимо многочисленных примеров конфликтов продемонстрировали также примеры взаимодействия, формирования политических альянсов. Наконец, осваивавшие азы политической работы депутаты успешно овладевали практикой парламентской деятельности и допустимыми в цивилизованной стране парламентскими методами борьбы.

Представительные органы власти в СССР

Октябрьская революция 1917 г. открыла новую страницу в российской и мировой истории, заложив основы построения СССР, впоследствии ставшего одной из двух сверхдержав планеты. Общеизвестны как достижения, так и трагические страницы в истории этого государства. Неоднократно на протяжении 74-летней истории СССР удавалось добиваться впечатляющих успехов в различных областях социально-политической жизни, внутренней и внешней политики. При этом следует отметить, что парламентаризм не стал одной из опор, на которых могло бы строиться это государство. Коммунистический строй более чем на 70 лет остановил формирование в России демократических институтов, пресек становление парламентаризма.

Вскоре после победы Октябрьской революции и прихода к власти партии большевиков верховным законодательным органом РСФСР был объявлен Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК), основной задачей которого была признана разработка общей стратегии деятельности правительства страны и всех иных органов власти. После образования в декабре 1922 г. Союза Советских Социалистических Республик верховным законодательным органом стал

Центральный исполнительный комитет. Сначала он был однопалатным, но в 1924 г. стал двухпалатным, символизируя псевдофедеративное устройство нового социалистического государства. Он имел достаточно широкие полномочия в сфере экономической жизни, в том числе при разработке государственного бюджета, при ратификации международных договоров. Деятельность ЦИК прекратилась в 1936 г. после принятия Восьмым чрезвычайным Всесоюзным съездом Советов 5 декабря 1936 г. новой Конституции, действовавшей с изменениями и дополнениями до 1977 г. Вместо ЦИК был создан Верховный Совет СССР, также состоявший из двух палат.

В период СССР принцип разделения властей, без которого парламентаризм не возможен, был официально отвергнут большевиками, а затем внедрен в урезанном виде и не исполнял своих обычных функций. Законодательные и представительные структуры, в числе которых существовавший с 1917 г. по 1939 г. Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК), а позднее Верховный Совет СССР, лишь частично соответствовали европейской модели парламентаризма, скорее копируя внешние его проявления, чем соответствуя им по существу.

Система советов народных депутатов, представленная на всех уровнях политико-административного деления СССР (от Верховного Совета в Москве и верховных советов в столицах союзных республик до советов в областях, краях, автономных образованиях, городах и селах), лишь формально может быть названа парламентской. По сути же она являлась системой представительных органов, главной миссией которых была легитимация решений, принимаемых в реальном центре политической, экономической и социально-культурной жизни страны — Коммунистической партии Советского Союза (КПСС). Очевидным пороком системы советов были безальтернативные выборы, когда гражданам предлагалось одобрить кандидатов на пост депутатов советов всех уровней, тщательно отобранных кадровыми комиссиями структур КПСС в центре страны и в регионах.

В период, получивший в западной литературе наименование «электорального тоталитаризма», выборы всех уровней в СССР твердо ассоциировались с понятием «праздник». Они были полны ритуалов, многие из которых не имели никакого отношения к таким важнейшим элементам демократической процедуры, как собственно агитация за кандидатов и политические партии, организация работы избирательных комиссий или подсчет голосов. Так, выборы в СССР проводились в начале весны, в марте, когда погода в меньшей степени создавала препятствия для участия граждан в голосовании. В силу особенностей климата на основной части территории СССР в марте уже завершался период зимнего ненастья, но еще не наступал период массовых отпусков. Оба эти фактора могли заметно снизить явку избирателей.

Выборы в СССР проводились в целом по той же схеме, что и выборы в досоветскую эпоху, после принятия Высочайшего Манифеста 17 октября 1905 г. Хотя отличия, разумеется, были. Так, в предреволюционных выборах, проводившихся по сложной схеме, учитывающей сословия и национальные группы, участвовало множество кандидатов, при этом имела место реальная конкуренция. Т.е. в предреволюционную эпоху в Российской империи проводилась полноценная агитационная кампания конкурирующих друг с другом кандидатов и политических партий, избиратели получали бюллетени для тайного голосования, на участках конструировались закрытые кабинки, т.е. обеспечивалась тайна голосования или же создавались благоприятные условия для этого.

Во времена СССР дню выборов предшествовал период в несколько недель, когда снабжение магазинов товарами народного потребления и продуктами питания улучшалось. Иногда накануне дня голосования объявлялось о снижении цен на отдельные группы товаров. На абсолютном большинстве избирательных участков организовывалась «выездная торговля». На предвыборных встречах с кандидатами или их представителями гражданам разрешалось критиковать работу общественного транспорта, коммунальной сферы, обсуждать другие «неполитические» вопросы. Это был редкий период, когда функционировали малозаметные в другие периоды механиз-

мы «обратной связи» между властью и обществом. Именно поэтому значительная часть населения СССР рассматривала предвыборный период как нечто необычное, оживляющее рутинное течение жизни, зачастую искренне воспринимала выборы как подлинный праздник народовластия.

В то же время выборы в рассматриваемый период (до конца 1980-х гг.) не должны были представлять для власти никакой угрозы, прямой или даже косвенной. К участию в выборах в качестве кандидатов в члены советов всех уровней допускались специально подобранные и многократно согласованные лица. Будущие народные избранники не обязательно были членами КПСС. При отборе кандидатов на выборах был один главный критерий — лояльность существующей власти. Под этим обычно понималась готовность на выборных должностях в Верховном Совете СССР, республиканских, областных, городских, районных и поселковых советах «проводить линию партии», т. е. поддерживать решения и инициативы, рожденные там, где располагались реальные центры власти и принятия решений в СССР. Поскольку в избирательных бюллетенях избиратели находили лишь одного кандидата на одну вакансию в выборном органе, назвать данное мероприятие «выборами» было непросто, даже если формальный признак конкурентных выборов (возможность проголосовать против единственного кандидата в депутаты) присутствовал. Т.е. выборы становились полуофициальным праздником существовавшей политической системы, к участию в котором тем или иным образом привлекались почти все граждане страны.

В советский период парламентаризм носил номинальный характер. Парламент страны, получивший название Верховного Совета, был сформирован после принятия в 1936 г. Конституции СССР и начал работу 12 января 1938 г. Верховный Совет в рассматриваемый период обладал не только законодательной, но и в некоторой степени исполнительной, а также контролирующей властью. Принимаемые на ежегодных сессиях Верховного Совета СССР законы являлись основным источником права в стране. Формально Верховный Совет считался коллективным главой государства, при этом в течение продолжительных промежутков между сессиями законодатель-

ные, представительные и иные функции Верховного Совета осуществлялись его Президиумом, работавшим на постоянной основе. Особенности политической системы в СССР и закреплённая в законодательстве ведущая роль Коммунистической партии в управлении государством обусловили номинальный характер полномочий Верховного Совета. Он лишь оформлял и придавал легитимный характер управленческим решениям и законодательным инициативам, разработанным партийным аппаратом.

Еще одна важная функция парламентаризма в период СССР — выполнение представительных функций, в том числе на уровне союзных республик, включая и Российскую Советскую Федеративную Социалистическую Республику (РСФСР). Конституция СССР 1936 г. отменила существовавшие с момента возникновения Советского государства ограничения на пассивное и активное избирательное право для ряда социальных групп и провозгласила переход СССР к системе всеобщих, равных и прямых выборов. Эти решения открыли дорогу представителям различных групп населения, возрастов, социальных слоев, уровней образования к участию в работе законодательных органов. Фактически структура верховных советов на общегосударственном и республиканском уровнях отражала структуру советского общества в целом.

При этом нельзя не отметить тот факт, что Верховный Совет так и не стал профессиональным парламентом. Скорее, он выполнял функцию поощрения выдающихся граждан Советского Союза, давал им возможность наблюдать с близкого расстояния за работой механизма государственного управления, не влияя на его работу. Не случайно, когда 4 марта 1990 г. впервые в советской истории на территории РСФСР были проведены реальные выборы со множеством кандидатов на место в парламенте и конкуренцией программ, только 7% депутатов прежнего парламента были избраны в новый законодательный орган — Съезд народных депутатов РСФСР.

В процессе реформы конституционного строя Советского Союза 1988–1990 гг. была сформирована двухуровневая парламентская система. Ее основой стал избранный весной 1989 г.

Съезд народных депутатов — высший орган государственной власти в СССР. Он состоял из 2249 депутатов, две трети из которых были избраны от территориальных и национально-территориальных округов прямым голосованием всех граждан страны, а оставшаяся треть депутатов представляла общесоюзные общественные организации и была избрана по квотам, установленным Законом «О выборах народных депутатов СССР». Вторым уровнем парламентской системы позднего СССР стал постоянно действующий двухпалатный Верховный Совет.

По аналогичной модели 4 марта 1990 г. был избран Съезд народных депутатов РСФСР. Он состоял из 1068 депутатов. Большинство из них (900) были избраны по территориальным избирательным округам, пропорционально численности населения. Оставшиеся 168 депутатов были избраны по национально-территориальным округам, что отражало многонациональную и многоконфессиональную природу населения России, а также готовность строить федеративное государство. Выборы 4 марта 1990 г. проходили демократично, на альтернативной основе и стали исключительно важным шагом процесса формирования системы народного представительства.

Важнейшим изменением в системе государственной власти России после распада СССР в 1991 г. стало введение поста Президента РСФСР. Именно к Б. Н. Ельцину, ставшему первым Президентом РСФСР, а затем и Российской Федерации, перешли важные для управления страной права, включая формирование правительства. Правительству пришлось проводить болезненные социально-экономические реформы, демонтаж советской системы социального обеспечения, резко менять курс внешней политики. Получив возможность фактически управлять правительством, Б. Н. Ельцин резко усилил политический вес президентской власти, что было особенно заметно на фоне терявшего свою легитимность в глазах граждан России Верховного Совета РСФСР, избранного еще в советскую эпоху.

Включение Съезда народных депутатов РСФСР в политическую систему Советской России проходило с большими труд-

ностями, поскольку в ней сочетались структуры старой власти и вкрапления новых институтов, отражающих фундаментальные изменения в стране. Так, в рассматриваемый период в РСФСР одновременно действовали Президент России (избран 12 июня 1991 г.), постоянный двухпалатный Верховный Совет РСФСР (сформирован после выборов 4 марта 1990 г. и работал до сентября 1993 г.), а также Конституционный Суд, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд. В условиях, когда принцип разделения властей был провозглашен, но реальное разделение полномочий проведено не было, конфликт между основными акторами политической системы Советской России, а затем Российской Федерации в первые месяцы ее истории был неизбежен. Отметим, что противостояние парламента и Президента в 1992–1993 гг. проходило на фоне острого экономического кризиса, вызванного радикальными экономическими реформами, отбросившими экономику и социальную сферу России на много десятилетий назад. Итогом указанного противостояния стал острый политический кризис, на определенном этапе принявший форму вооруженного противостояния Президента Российской Федерации и Верховного Совета РСФСР.

Завершение кризиса во многом было связано с тем, что в октябре-ноябре 1991 г. на всенародное обсуждение была представлена новая Конституция Российской Федерации, которая была поддержана большинством населения страны 12 декабря 1993 г. на референдуме.

Современный российский парламентаризм

Распад СССР в декабре 1991 г. положил начало становлению Российской Федерации как суверенного государства, ставшего на международной арене правопреемником СССР. Выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации I созыва состоялись 12 декабря 1993 г. вместе с выборами в Совет Федерации как верхнюю палату двухпалатного Федерального Собрания Российской Федерации. Одновременно проводилось всенародное голосование по вопросу о принятии новой Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой и учреждалась Государственная Дума.

Согласно новой Конституции РФ 225 депутатов Государственной Думы избирались по пропорциональной системе по единому федеральному округу, при заградительном барьере 5%, 225 — по мажоритарной системе по одномандатным округам.

Согласно статье 94 одобренной на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г. Конституции России представительным и законодательным органом государства является Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации. Федеральное Собрание состоит из двух палат: Совета Федерации и Государственной Думы (статья 95 Конституции РФ). Принятие Конституции и формирование Федерального Собрания открыли путь к возрождению парламентских традиций в России, а также формированию ключевых элементов системы парламентаризма, в том числе гражданского общества, правового государства, многопартийности, плюрализма, свободных и справедливых выборов.

Главной функцией Федерального Собрания является рассмотрение и принятие законов. Российский парламент исполняет некоторые контрольные функции, прежде всего ежегодно участвуя в бюджетном процессе на этапах обсуждения и принятия закона о федеральном бюджете, а также утверждения отчетов о его исполнении по итогам года. Федеральное Собрание также может отказать в доверии Правительству Российской Федерации, и в этом случае Президент России может отправить его в отставку.

Государственная Дума избирается на конституционно установленный срок — 5 лет. Совет Федерации установленного срока своей легислатуры не имеет, что связано с особенностями формирования верхней палаты российского парламента. Две палаты работают раздельно, их совместные заседания проводятся лишь в трех установленных Конституцией случаях: при заслушивании посланий Президента Российской Федерации, посланий Конституционного Суда, а также выступлений руководителей иностранных государств.

Опыт постсоветской парламентской деятельности в Российской Федерации, который начался в 1993 г., показывает, что

у каждой из палат есть уникальная миссия и им удалось занять вполне определенное место в политической архитектуре современной России. Государственная Дума, будучи представительным и законодательным органом, является единственным институтом, способным через выборы депутатов и их работу обеспечить представительство всех слоев многонационального, многоконфессионального российского общества.

Состоящая из представителей законодательных собраний и региональных структур исполнительной власти верхняя палата Федерального Собрания — Совет Федерации — служит обеспечению на практике достижения целей интеграции и консолидации интересов 85 российских регионов, а также оптимального сочетания всей гаммы интересов: федеральных, региональных и муниципальных.

В России начиная с 2003 г. складывается система, которую эксперты склонны называть многопартийной с доминирующей партией — Всероссийской политической партией «Единая Россия». В течение четырех электоральных циклов три политические партии постоянно преодолевают барьер для прохождения их фракций в Государственную Думу — «Единая Россия», КПРФ и ЛДПР. В качестве четвертой партии в 2003 г. в Государственную Думу прошел блок «Родина», затем это место заняла партия «Справедливая Россия». Масштабная либерализация законодательства, предпринятая в 2011–2013 гг., позволившая различным политическим силам за короткий срок сформировать около 70 политических партий, не привела к росту числа фракций политических партий в Государственной Думе. Результаты выборов, состоявшихся 18 сентября 2016 г., показывают, что на нынешнем этапе развития парламентаризма в России ключевую роль в политической системе государства играет партия «Единая Россия», получившая по итогам выборов конституционное большинство в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (343 из 450 мест). При этом определенное расширение представительства политических сил в нижней палате российского парламента также следует подчеркнуть: впервые за многие годы в Государственной Думе будут работать представи-

тели партий «Родина» и «Гражданская платформа», а также депутат-самовыдвиженец.

Современная Государственная Дума дала качественно новый старт развитию в стране парламентаризма. В ней возобладала тенденция к профессионализации парламентского представительства. 27 июня 2012 г. федеральным законом была учреждена новая памятная дата, ежегодно отмечаемая в Российской Федерации — День российского парламентаризма. Установление нового праздника направлено на то, чтобы привлечь внимание граждан России к деятельности Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных собраний в регионах страны. В качестве даты празднования было избрано 27 апреля, поскольку именно в этот день в 1906 г. начала работу Первая Государственная дума — первый в многовековой российской истории по-настоящему демократический парламентский институт.

Заключение

Главные направления развития парламентаризма в России на протяжении прошедших 110 лет — профессионализация парламентской деятельности, превращение ее в важнейший элемент системы управления государством. К парламентариям предъявляются высокие профессиональные требования, им также должны быть свойственны личные качества, способствующие их миссии законодателей и представителей российского народа на вершине властной пирамиды государства.

Российский опыт последних двух с половиной десятилетий ясно показывает, что демократия и парламентаризм имеют много составных элементов и не могут быть сведены к единой модели, которую следует слепо тиражировать. Даже наиболее успешные и широко разрекламированные модели парламентаризма — американская и западно-европейская — не свободны от недостатков и не могут без негативных последствий быть перенесены на российскую почву. Именно поэтому парламентский диалог, готовность учитывать иностранный опыт и опираться на национальные традиции отличают российскую модель парламентаризма сегодня.

Статус современного профессионального политика отличается от аналогичного статуса в России начала XX столетия, а также в других европейских государствах в ту же эпоху. Отличие это заключается в осуществлении профессиональной законотворческой деятельности на постоянной основе и в независимости политика от социального происхождения. Двери политической деятельности открыты для широкого круга лиц, представляющих различные профессии, возрастные категории, гендерные группы.

Становление сферы публичной политики в качестве профессиональной деятельности и развивающееся параллельно формирование слоя профессиональных политиков стали важными результатами развития российского парламентаризма на протяжении последней четверти столетия, особенно с момента принятия действующей Конституции Российской Федерации в декабре 1993 г.

Список источников и литературы:

1. Гаман-Голутвина О.В. Российский парламентаризм: история и современность. Вестник РУДН. Сер.: Политология. 2007, № 1, С.5–21.
2. Конституционализм: исторический путь России к либеральной демократии: сб. док. / сост.: А.В. Гоголевский, Б.Н. Ковалев. М., 2000.
3. Медушевский А. Демократия и авторитаризм: российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998.
4. Островский А.В. Манифест 17 октября 1905 г. Вспомогательные исторические дисциплины. Вып. XI. Л., 1980.
5. Пименов И. Представительные и законодательные учреждения в дореволюционной России и СССР. Идеи и практика. Исторический обзор // Органы государственной власти субъектов Российской Федерации. М., 1997.
6. Смирнов А. Государственная Дума Российской империи. 1906–1917. М., 1998.
7. Сперанский М.М. Проекты и записки / под ред. С.Н.Валка. М.; Л., 1961.
8. Ткаченко С.Л. Работа международных наблюдателей от Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ. История. Право. Политика. 2012. № 1, С.85–87.

ГЛАВА 12.

СТАНОВЛЕНИЕ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

Парламентаризм как особый политико-правовой институт со всеми его принципами и ценностями вошел в теорию и практику государственного строительства Таджикистана лишь в 1990-е гг.⁸¹ Этот политико-правовой институт государственного строительства в сегодняшнем его понимании был чужд советской системе, которая базировалась на противоположных идеях и принципах. Советы народных депутатов, которые избирались народом и считались проявлением его полновластия, являлись органами, правомочными решать важнейшие вопросы государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства.

В досоветский период истории Таджикистана в связи с его отдаленностью от центральных правительственных учреждений Российской империи и полиэтничностью населения становление системы управления краем и правового регулирования общественных отношений происходило медленно и не всегда последовательно.

Туркестанский край возглавлял генерал-губернатор, имевший разветвленный аппарат управления областями, отделами и уездами. В каждом уезде оседлое коренное население распределялось по волостям, в волостях — по сельским обществам (аксакальствам), кочевое население — по волостям, а внутри них — по аульным обществам. По Положению 1886 г. заведование хозяйством и благоустройством городов возлагалось непосредственно на уездных начальников, а там, где они отсутствовали, и в районных центрах — на участковых приставов под наблюдением и контролем областных правлений и военных губернаторов. В вопросах управления уездным начальникам помогали городские депутаты. Порядок их избрания был закреплен законодательно в 1887 г. Согласно по-

становлению Совета при туркестанском генерал-губернаторе городских депутатов выбирали не из числа представителей сословий, а из среды всех городских обывателей⁸². Этим же постановлением было установлено в городах Сырдарьинской области, за исключением Ташкента, городским обществам избирать по три депутата (двух от русской части городов и одного из числа местных жителей), а в Самарканде — по шесть депутатов (из них от русской части — по четыре депутата), в городах Маргелане, Чусте, Пенджикенте и других — по три депутата (из числа которых два должны были представлять интересы населения русской части города)⁸³.

В городах Туркестанского края властями была сохранена феодальная, испокон веков применявшаяся на Востоке административная система деления городов на части, число которых определялось постановлениями областных правлений по распоряжению военных губернаторов. Данный обычай был закреплен законодательно. Положение 1886 г. разрешило вводить упрощенное управление, заключавшееся в выборе городских старост. Заведование городскими частями возлагалось на аксакалов (старшин). Их избирали на съезде городских выборных на срок, установленный при выборах волостных старшин сельской местности, т. е. на три года.

Городские выборные избирались из числа жителей кварталов или частей города (махаллей) на общих сходах домовладельцев в порядке, установленном для выборов представителей на сельский волостной съезд. Сходы созывались городскими старшинами по распоряжению старшего старосты города (главного аксакала). На сходах должны были присутствовать все старшины во главе с главным аксакалом; в их обязанности входило поддержание общественного порядка, но без права вмешиваться в сам ход выборов.

Кардинальные перемены в жизни народов Средней Азии (особенно образование таджикской национальной советской государственности — величайшее событие в истории таджикского

⁸¹ Статья подготовлена под общей редакцией Секретариата руководства Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан.

⁸² ЦГА РУз. Ф. И — 17. Оп. 1. Д. 20308. Л. 29–30.

⁸³ Там же. Ф. 1. Оп. 16. Д. 1989. Л. 36.

народа) связаны с Октябрьской революцией и установлением советской власти. Среди множества задач, стоявших перед новым руководством, для нашего исследования представляют интерес объективное юридическое оформление советской системы государственной власти и регулирование национальных отношений, образование национальных республик на территории бывшей Российской империи.

Только за первые два года, прошедшие после революции 1917 г., было принято около 800 декретов⁸⁴. Среди них следует отметить нормативные акты, определившие основы нового общественного и государственного строя и переход власти к Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

Образование Туркестанской Автономной Советской Социалистической Республики и Российской Федерации стало историческим событием, сыгравшим большую роль в решении национального вопроса в Средней Азии, ударившим как по великодержавному шовинизму, так и по тем силам, которые мечтали о создании на территории региона Великого Туркестана — объединения всех тюркских народов в единое, независимое от России государство, ориентированное на Турцию⁸⁵.

После образования СССР Туркестан оставался автономной республикой в составе РСФСР. 12 июня 1924 г. Политбюро ЦК РКП(б) приняло решение «О национальном размежевании республик Средней Азии (Туркестана, Бухары и Хорезма)»⁸⁶. В сентябре 1924 г. национально-государственное размежевание Средней Азии получило законодательное оформление в постановлениях высших органов государственной власти среднеазиатских республик: 15 сентября — на чрезвычайной сессии ТуркЦИКа, 19 сентября — на V Бухарском и 29 сентября — на V Всехорезмском съездах Советов⁸⁷. 14 октября 1924 г. 2-я сессия ВЦИК утвердила решение ЦИК Тур-

кестанской АССР от 15 сентября 1924 г. «О национальном размежевании». В постановлении ВЦИК указывалось, что таджикскому народу предоставляется право образовать Автономную Таджикскую Советскую Социалистическую Республику в составе Узбекской ССР. 27 октября 1924 г. 11-я сессия ЦИК СССР санкционировала реализацию этого решения путем объединения территории бывших Бухарской Народной Советской Республики и Туркестанской АССР, заселенных преимущественно таджиками⁸⁸. В декабре 1926 г. на первом Всетаджикском съезде Советов республики был избран Центральный исполнительный комитет Советов Таджикской АССР — высший орган государственной власти и создан Совет народных комиссаров (СНК) Таджикской АССР — правительство республики.

12 июня 1929 г. Президиум ЦИК СССР рассмотрел обращение Правительства Таджикской АССР о ее преобразовании в союзную республику. Президиум ЦИК СССР принял постановление, в котором указал, что Таджикская АССР по своим экономическим, национальным и географическим признакам совершенно обособлена от Узбекской ССР. Постановление отмечало своевременность постановки вопроса о выделении Таджикской АССР из состава УзССР и о вхождении ее в СССР как самостоятельной союзной республики. Президиум ЦИК СССР поручил органам государственной власти Узбекской ССР и Таджикской АССР обсудить вопрос о выделении Таджикской АССР из Узбекской ССР и обратиться в Президиум ЦИК СССР с конкретными предложениями⁸⁹.

Следующий этап развития национальной государственности Таджикистана связан с приобретением им статуса союзной республики: 5 декабря 1929 г. вторая сессия ЦИК Союза ССР утвердила решение 3-го съезда Советов Таджикистана об образовании Таджикской ССР и постановила распространить дей-

⁸⁴ Там же. С. 268.

⁸⁵ См. Масов Р. История топорного разделения. Душанбе, 1991. С. 6.

⁸⁶ См. История Узбекской ССР. Т. 11. С. 224.

⁸⁷ См. Искандеров М. Из истории советского строительства в Таджикистане (1924–1929 гг.). Душанбе, 1976. С. 23.

⁸⁸ См. Рахимов Р. Проблемы межнациональных отношений в Узбекистане // Актуальные проблемы межнациональных отношений в СССР. Л., 1989. С. 27; Холикзода А. Аз истилои Русия то истиклол. Душанбе, 1997 г., С. 92.

⁸⁹ См.: История Таджикской ССР / под общ. ред. Б. А. Антоненко. Душанбе, 1983. С. 223.

ствие Договора об образовании Союза ССР на Таджикскую ССР⁹⁰. В марте 1931 г. 4-й съезд Советов СССР утвердил решение ЦИК и принял Таджикскую ССР в состав Союза ССР.

По Конституции Таджикской ССР вся законодательная власть была сконцентрирована в Верховном Совете. Он ведал законодательством об устройстве судов республики, принимал Гражданский, Уголовный и Процессуальный кодексы, Кодекс о труде, браке и семье, устанавливал порядок пользования земель, недрами, лесами и водами, разрешал вопросы областного и краевого административно-территориального устройства, утверждал образование или ликвидацию районов, городов, поселков и кишлачных Советов и устанавливал их границы. Перечисленные ведущие атрибуты национальной государственности, включая установление государственных символов (государственного герба, государственного флага, государственного гимна), развивала и закрепляла Конституция Таджикской ССР 1978 г.

Искусственно «скроенная» территория советской империи долгие годы удерживалась сильным центром. Его ослабление в конце 1980-х гг., а также экономические трудности стали тем детонатором, который вызвал взрыв на всей территории СССР и сформировал геополитические и правовые очертания постсоветского пространства.

Следует отметить, что в конце 1990 — начале 1992 г. Конституция СССР и конституции всех союзных республик неоднократно подвергались корректировке. Еще 20 декабря 1989 г. законом СССР в Конституцию Союза ССР были внесены изменения, касающиеся демократизации избирательной системы⁹¹. 14 марта 1990 г. «в целях обеспечения дальнейшего развития осуществляемых в стране глубоких политических и экономи-

ческих преобразований, укрепления конституционного строя, прав, свобод и безопасности граждан, улучшения взаимодействия высших органов государственной власти и управления СССР» в Советском Союзе учреждается пост президента; из преамбулы Конституции исключаются слова о «возрастающей руководящей роли Коммунистической партии», а статья 6 закрепляет многопартийность и предоставляет возможность не только коммунистам, но и представителям иных партий, общественных организаций и массовых движений «участвовать в выработке политики Советского государства, в управлении государственными и общественными делами»⁹².

Изменения и дополнения Конституции от 26 и 28 февраля 1991 г. коснулись некоторых вопросов формирования и компетенции высших и местных органов власти. Изменения и дополнения Конституции от 25 июня 1991 г. были направлены на разграничение компетенции Президента и Кабинета министров Таджикской ССР⁹³. Изменения и дополнения, внесенные в Конституцию Республики Таджикистан 9 сентября 1991 г., были основаны на Декларации о государственном суверенитете и носили более глубокий характер. Так, в иной редакции была изложена преамбула Конституции; статья 1 провозгласила Республику Таджикистан суверенным демократическим правовым государством; новая редакция статей 14, 15 и 16 иначе определила отношение республики к объектам совместной собственности, а также собственности других государств на своей территории; закреплено право Таджикистана на самостоятельную финансовую, кредитную и ценовую политику.

Высшим органом государственной власти Таджикской ССР считался Верховный Совет, уполномоченный решать все вопросы, отнесенные к ведению республики. В круг его полномочий входило руководство сферами государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства, в том числе формирование соответствующих исполнительных, распоряди-

⁹⁰ О непосредственном вхождении в состав Союза ССР Таджикской Союзной ССР: постановление второй сессии ЦИК СССР 5-го созыва // СЗ СССР. 1929. № 75. Ст. 717.

⁹¹ Закон СССР от 20 декабря 1989 г. № 963-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР по вопросам избирательной системы» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1989. № 28. Ст. 540.

⁹² Закон СССР от 14 марта 1990 г. № 1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР» // Ведомости СНД и ВС СССР. 1990. № 12. Ст. 189.

⁹³ Ведомости Верховного Совета Таджикской ССР. 1991. № 12. Ст. 188.

тельных и контрольных органов. Но власть народа и его представительных органов в то время представляла собой лишь формальное отражение руководства КПСС и ее структур на местах во всех сферах общественной и государственной жизни.

Демократические процессы и перемены, происходившие в 1980-е годы, показали масштаб проблем государственного строительства в СССР, а попытки, предпринятые для их разрешения, лишь привели к распаду государства.

Процесс становления парламентаризма в Таджикистане имеет особенности, связанные со специфическими условиями страны.

Важное место в эволюции парламентаризма занимает Декларация о суверенитете Таджикской ССР, принятая 24 августа 1990 г. В ней объявлялся государственный суверенитет и закреплялись общепризнанные принципы организации и функционирования государственной власти, в том числе относящиеся к парламенту и парламентаризму. Так, в третьем пункте этого документа было зафиксировано, что «государственная власть в Таджикской ССР осуществляется по принципу ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную». Впервые в законодательном акте такого уровня провозглашался важнейший принцип парламентаризма — принцип разделения властей. Тем самым парламент признавался самостоятельной ветвью государственной власти наряду с исполнительной и судебной.

В данном документе также разъяснялось содержание принципа принадлежности власти народу. До этого все Конституции советской эпохи лишь закрепляли данный принцип, поверхностно раскрывая его содержание. Например, в статье 2 Конституции Таджикской ССР 1978 г. было зафиксировано, что «вся власть в Таджикской ССР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу Таджикской ССР».

Этот основной принцип установления народовластия был закреплён и в Декларации. Так, во втором пункте Декларации говорилось, что «народ является носителем суверенитета и единственным источником государственной власти. Народ

осуществляет государственную власть как непосредственно, так и через представительные органы».

Провозгласив данные принципы, Декларация заложила фундамент для разработки новой Конституции страны.

Принятие в 1994 г. новой Конституции суверенного Таджикистана создало базу для становления парламентаризма и формирования законодательной власти в стране, объявив государство демократическим, правовым, светским и социальным и закрепив такие принципы, как:

- признание человека, его прав и свобод высшей ценностью в обществе;
- признание народа носителем суверенитета и единственным источником государственной власти;
- разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную;
- признание парламента высшим представительным и единственным законодательным органом государства;
- участие граждан в управлении государством через своих представителей;
- верховенство Конституции и законов;
- признание международных правовых актов как составной части правовой системы страны и их верховенства над законами государства;
- закрепление политического и идеологического плюрализма;
- свободный мандат и свободное выражение воли депутата;
- неприкосновенность депутатского мандата.

Следует отметить, что некоторые конституционные принципы не могли соблюдаться полностью сразу после их закрепления из-за переходного периода в обществе и государстве. Требовалось время для изменения образа мышления и методов работы, традиций и психологии. Кроме того, после обретения в 1991 г. государственной независимости в стране началось общественное противостояние, а затем разразилась гражданская война,

воспрепятствовавшая становлению парламентаризма и формированию новой государственности.

Лишь благодаря усилиям, приложенным руководством страны для достижения мира и национального согласия, в 1997 г. появились возможности для становления этого института.

В статье 49 Конституции 1994 г. было сказано, что «Маджлиси Оли является высшим представительным и законодательным органом Республики Таджикистан. Порядок образования и деятельности Маджлиси Оли определяется законом». Таким образом, не говоря о профессиональном характере парламента в Конституции, законодатель сделал ссылку на закон, определяющий порядок его образования и деятельности. Это было обусловлено тем, что продолжавшаяся в то время гражданская война, массовый отток населения из республики и разрушенная экономика не могли способствовать созданию в стране профессионального, постоянно действующего парламента.

Гражданская война в стране завершилась после заключения Соглашения о мире и национальном согласии, подписанного 27 июня 1997 г. В Соглашении, наряду с другими аспектами, были затронуты и вопросы, имевшие большое значение для становления парламентаризма:

- о принятии новой Конституции и путях вовлечения всех слоев таджикского общества в конституционный процесс;
- о новом избирательном законе и участии всех слоев населения республики, политических партий, движений и общественных объединений в законотворческом процессе;
- об организации и проведении свободных и демократических выборов в Таджикистане.

Одним из ключевых вопросов, имеющих большое значение для становления парламентаризма и его дальнейшего развития, был вопрос о создании профессионального и постоянно действующего парламента.

После разработки концепции предложений об изменениях, вносимых в Конституцию, и продолжительных дискуссий был подготовлен проект поправок.

Маджлиси Оли Республики Таджикистан (Парламент)

Создание постоянно действующего и профессионального парламента является не только требованием времени, условием установления мира и мирной жизни на древней земле таджиков, но и свидетельством того, что таджикская нация имеет великие и священные культурные ценности и успешный опыт государственного строительства⁹⁴.

Формирование Маджлиси Оли, представляющего собой двухпалатный парламент, который состоит из Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон, стало следствием отказа от прежней однопалатной структуры. В соответствии с концепцией разделения ветвей государственной власти Конституция Республики Таджикистан определила организационные основы работы Маджлиси Оли: Маджлиси намояндагон является профессиональным, постоянно действующим органом, Маджлиси Милли — созывным. Согласно Конституции Маджлиси Оли выступает в качестве фундаментальной основы конституционного строя — независимого представительного и законодательного органа республики.

Дальнейшее развитие принципов и норм парламентаризма было закреплено в поправках к Конституции, внесенных референдумом 2003 года. Внесенные изменения способствовали совершенствованию конституционных основ организации и работы парламента, открыли широкий простор для развития этого института демократии в Таджикистане.

Статьей 48 Конституции определен срок полномочий Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон — 5 лет⁹⁵. При этом формой осуществления их деятельности являются сессии. Статьей 50 установлено, что члены Правительства, судьи, сотрудники правоохранительных органов, военнослужащие

⁹⁴ Выступление Президента Республики Таджикистан Эмомали Рахмона на первой сессии Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан пятого созыва, г. Душанбе, 17.03.2015 г. (на таджикском языке).

⁹⁵ Конституция Республики Таджикистан 1994 г., (с изменениями и дополнениями от 26 сентября 1999 г., 22 июня 2003 г. и 22 мая 2016 г.).

и иные лица, предусмотренные конституционным законом, одновременно не могут быть членами Маджлиси милли.

Законодательный процесс в Маджлиси Оли осуществляется на основе принципа верховенства власти в законодательной деятельности, что согласуется с принципом разделения властных полномочий. В статьях 56 и 57 Конституции Республики Таджикистан определены полномочия Маджлиси милли и Маджлиси намояндагон.

Маджлиси Оли в течение своей многолетней деятельности доказал, отвечая требованиям времени, правильность решения о создании профессионального парламента. Деятельность Маджлиси Оли показала, что верховенство закона — важнейший фактор строительства светского, демократического, правового и единого общества.

Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан

Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан как одна из палат парламента Республики Таджикистан был впервые сформирован 17 апреля 2000 г. Маджлиси милли как политическое и правовое явление новой эпохи был образован в период возрождения национальной государственности с целью совершенствования качества законов и повышения их роли в формировании гражданского общества.

Маджлиси милли самостоятельно участвует в законодательном процессе, одобряет принятые законы и обеспечивает их верховенство. В нем представлены все регионы государства, его административно-территориальные единицы. На заседаниях депутаты согласовывают интересы представляемых ими регионов с общенациональными интересами.

Конституция Республики Таджикистан предусматривает специальный порядок формирования Маджлиси милли. Три четверти его членов избираются косвенным путем, тайным голосованием на совместных собраниях народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области, областей, города Душанбе, городов и районов республиканского подчинения. Следует отметить, что каждый регион Таджикистана, независимо

от территории и численности населения, имеет в Маджлиси милли равное количество представителей. Используя опыт некоторых стран мира, одну четвертую часть членов Маджлиси милли назначает Президент Республики Таджикистан.

Богатые традиции Таджикистана и этика его народа, основанная на уважении к культуре предков и общечеловеческим ценностям, обусловили закрепление в Конституции положения о том, что каждый бывший Президент Республики Таджикистан является членом Маджлиси милли пожизненно, если не откажется от использования этого права. Кроме того, этот добрый жест стал признанием преемственности профессионального опыта предыдущих глав государства.

В составе Маджлиси милли образованы пять комитетов, в ведении которых находятся вопросы, касающиеся обеспечения соблюдения конституционных основ, законности, прав и свобод человека и гражданина, экономики, связи, сельского хозяйства, занятости населения, экологии, здравоохранения, образования и культуры, координации деятельности Маджлиси милли с Маджлиси намояндагон, исполнительной властью, общественными объединениями и средствами массовой информации, межпарламентских связей. Кроме того, функционирует Комиссия по контролю за Регламентом. Для координации работы палаты избран Совет Маджлиси милли, в состав которого входят Председатель Маджлиси милли, его заместители, а также председатели комитетов и комиссий Маджлиси милли.

Маджлиси милли один раз в год или чаще, по мере необходимости, заслушивает отчет Генерального прокурора Республики Таджикистан о состоянии надзора за точным исполнением законов на территории страны.

Сегодня, говоря о развитии парламентаризма и укреплении основ новейшей государственности в Таджикистане, следует особо отметить решающую роль XVI сессии Верховного Совета Республики Таджикистан двенадцатого созыва. Именно исторические решения, принятые на этой сессии, сыграли важнейшую роль в приостановлении процесса распада единого го-

сударства Таджикистан, восстановлении конституционного порядка, исполнительной и судебной ветвей власти. На сессии были найдены конкретные решения по выводу государства из политической и экономической стагнации, определены основные направления внутренней и внешней политики. Время, прошедшее после сессии, показало, насколько судьбоносными и пророческими были эти решения и какую пользу принесла их последовательная реализация таджикскому народу.

При принятии законов Республики Таджикистан первостепенное внимание уделяется правовой экспертизе, для проведения которой в ходе предварительного рассмотрения проектов комитеты Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан часто привлекают специалистов и ученых.

В целях повышения качества законов и обеспечения их соответствия требованиям законодательной техники комитеты Маджлиси милли в период разработки законопроектов, их рассмотрения и принятия взаимодействуют с соответствующими структурами Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, Правительства Республики Таджикистан и других органов, имеющих право законодательной инициативы. Объективной оценке положения дел и определению перспектив развития различных отраслей народного хозяйства способствует практика проведения парламентских слушаний.

Для разъяснения сущности законов Республики Таджикистан, повышения уровня правового образования населения, всестороннего освещения деятельности Маджлиси милли организуются встречи членов Маджлиси милли с населением в их округах, трудовых коллективах и по месту жительства, а также циклы бесед в государственных и частных средствах массовой информации, на радио и телевидении. Комитеты Маджлиси милли придают важное значение изучению и анализу действующих законов, содействуют республиканским министерствам и ведомствам, общественным организациям, местным органам государственной власти в реализации их положений. С этой целью проводятся различные мероприятия, в том числе совещания, семинары, круглые столы, парламентские часы.

Соответствующие комитеты Маджлиси милли уделяют внимание вопросам разрешения глобальных мировых проблем, в том числе вопросам обеспечения населения планеты чистой водой и разъяснения огромной роли водных ресурсов в устойчивом развитии национальной экономики, а также оказывают содействие Правительству Республики Таджикистан, местным органам государственной власти, неправительственным общественным организациям в решении этих и других проблем.

В целях реализации основных направлений внешней политики Республики Таджикистан предпринимаются действия, способствующие развитию связей Маджлиси милли с парламентами стран дальнего и ближнего зарубежья, межпарламентскими объединениями и расширению участия Маджлиси милли в мероприятиях всемирных и региональных межпарламентских институтов.

Посещая межпарламентские мероприятия, члены Маджлиси милли отмечают, что особое внимание представители парламентов других стран и межпарламентских объединений обращают на миролюбивую и дружественную политику Республики Таджикистан, на инициативу Президента страны в вопросах разработки единой стратегии борьбы с терроризмом и учреждения глобального партнерства против незаконного оборота наркотических средств под эгидой Организации Объединенных Наций.

Руководство и члены Маджлиси милли принимают активное участие в мероприятиях Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ, Межпарламентского союза, Парламентской ассамблеи ОБСЕ, Азиатской парламентской ассамблеи, а также во встречах руководителей парламентов стран — членов Шанхайской организации сотрудничества, центральноазиатских стран и тем самым вносят весомый вклад в развитие парламентских связей с законодательными органами зарубежных стран для обмена опытом и изучения их деятельности.

С целью дальнейшего расширения двусторонних и многосторонних связей, углубления сотрудничества, координации действий с коллегами Маджлиси милли Маджлиси Оли Респу-

блики Таджикистан сформировал и делегировал в указанные межпарламентские организации национальные парламентские группы и парламентские делегации, которые осуществляют в рамках этих организаций плодотворную деятельность. В частности, члены Маджлиси милли, являясь членами постоянных комиссий МПА СНГ, вносят существенный вклад в разработку модельных законов, содействуют унификации и гармонизации законодательства и тем самым способствуют созданию правовой базы интеграционных процессов, укреплению связей парламентов и развитию сотрудничества между странами и народами.

Придавая большое значение развитию межпарламентских связей и институционализации сотрудничества с парламентами зарубежных стран, Маджлиси милли подписал ряд соглашений и договоров с законодательными органами государств дальнего и ближнего зарубежья. Так, 12 марта 2001 г. подписана Декларация о двустороннем сотрудничестве между Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан и Маджлисом исламского совета Исламской Республики Иран, 27 июня 2006 г. принята Декларация о развитии двустороннего сотрудничества между Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан и Сенатом Исламской Республики Пакистан, 24 августа 2006 г. подписано Соглашение о сотрудничестве между Маджлиси милли Маджлиси Оли Республики Таджикистан и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Как неотъемлемая часть мирового сообщества, стремясь к продолжению интеграции со странами ближнего и дальнего зарубежья, Республика Таджикистан прилагает максимум усилий для расширения двустороннего и многостороннего сотрудничества. Несомненно, за короткий отрезок времени парламентами республики накоплен определенный опыт парламентской деятельности. Однако потенциал парламента Таджикистана в системе международных связей пока еще раскрыт не полностью. Поэтому особое внимание вновь избранный Маджлиси милли пятого созыва уделяет взаимоотношениям с зарубежными коллегами.

Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан

Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан содействует процветанию общества в новый исторический период, обеспечивает верховенство закона и развитие таджикского парламентаризма. Своей представительской, законодательной и межпарламентской деятельностью Маджлиси намояндагон заслужил большой авторитет в Таджикистане и за его пределами.

В составе Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан 63 депутата. Они избираются на основе прямого, всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании. Маджлиси намояндагон является профессиональной и постоянно действующей палатой парламента.

Маджлиси намояндагон принимает постановления в пределах своей компетенции. Постановления Маджлиси намояндагон принимаются большинством голосов депутатов, если Конституцией не определены другие правила принятия постановлений. Исполнение постановлений Маджлиси намояндагон обязательно на всей территории Республики Таджикистан.

Маджлиси намояндагон реализует свою деятельность на основе синтеза государственной власти, верховенства закона, открытости, коллективизма, уважения прав и свобод граждан, плюрализма мнений и ответственности перед народом. Деятельность Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан ведется в двух основных направлениях:

- законодательная деятельность (подготовка, обсуждение и принятие законов, принятие и утверждение других нормативных правовых актов);
- представительская деятельность (встречи с избирателями, обсуждение и вынесение решений по предложениям и жалобам).

Законодательная деятельность как основное направление работы Маджлиси намояндагон заключается в принятии законов, а также постановлений, представленных в порядке реализации права законодательной инициативы Президентом Респу-

блики Таджикистан, членами Маджлиси милли, депутатами Маджлиси намояндагон, представителями Правительства Республики Таджикистан и Маджлиса народных депутатов Горно-Бадахшанской автономной области в соответствии с требованиями статьи 58 Конституции Республики Таджикистан и статьи 54 конституционного закона Республики Таджикистан «О Маджлиси Оли Республики Таджикистан».

Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан, реализуя законодательную власть, принимает следующие нормативные правовые акты: конституционные законы, законы, постановления.

Маджлиси намояндагон, являясь плодом национального согласия, одной из палат первого профессионального таджикского парламента, внес значительный вклад в достижение мира, национального согласия и единства, в развитие общества, а также заложил основы подлинного верховенства закона и уважительного отношения к нему. Он содействует переходу республики на новый этап развития на основе демократических принципов.

Для осуществления координации деятельности всех структурных подразделений Маджлиси намояндагон сформирован Совет Маджлиси намояндагон, который является коллегиальным, координационным и подотчетным Маджлиси намояндагон органом и наделен соответствующими полномочиями.

В состав Совета Маджлиси намояндагон входят Председатель Маджлиси намояндагон, его первый заместитель и заместители, председатели комитетов и комиссий Маджлиси намояндагон. Маджлиси намояндагон может избрать в состав Совета руководителей фракций и депутатских групп, других депутатов.

Маджлиси намояндагон образует комитеты и комиссии, состав которых формируется из числа депутатов Маджлиси намояндагон. Он также может создавать временные комиссии для решения отдельных вопросов. Деятельность комитетов и комиссий Маджлиси намояндагон основывается на принципах плюрализма мнений, гласности, коллегиальности, ответственности перед народом и родиной.

Комитеты и комиссии могут проводить совместные заседания и принимать решения большинством голосов от общего числа членов каждого комитета и комиссии.

Для выяснения фактического положения дел и общественного мнения по вопросам законопроектной деятельности и по другим вопросам, входящим в сферу полномочий комитетов, они могут организовывать парламентские слушания, проводить конференции, собрания, круглые столы, семинары и принимать участие в их работе.

Для изучения отдельных вопросов комитеты и комиссии Маджлиси намояндагон могут создавать рабочие группы из числа членов данных комитетов и комиссий, других депутатов Маджлиси намояндагон, специалистов и ответственных работников государственных учреждений и общественных объединений.

Следует отметить, что сегодня на международном и межпарламентском уровне, наряду с другими достижениями Таджикистана эпохи независимости, признаются профессионализм парламента и актуальность принятых им законов, отвечающих духу времени.

Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан в результате своей деятельности не только заложил основы нового правового этапа связей Республики Таджикистан с зарубежными странами, но и внес значимый вклад в признание мировым сообществом Таджикистана как правового, демократического и светского государства.⁹⁶ Как представительный орган, Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан установил крепкие связи с большинством общественных и государственных организаций, с другими структурами государственной власти, сотрудничество с которыми способствует повышению качества принятых нормативных правовых актов.

⁹⁶ «Четвертый созыв Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан — новый этап деятельности высшего представительного и законодательного органа страны» (на таджикском языке) под общей ред. Ш. Зухурова. 2013 г.

Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан принят в члены многих межпарламентских организаций, что содействует развитию парламентаризма в нашей стране. Парламент Таджикистана является членом авторитетных международных организаций, таких как Межпарламентская Ассамблея СНГ, Парламентская ассамблея ОБСЕ, Парламентский союз государств — членов Организации исламского сотрудничества, Азиатская парламентская ассамблея. Также созданы группы дружбы и сотрудничества Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан с парламентами Латвии, Азербайджана, Турции, Беларуси, Югославии, Пакистана, Ирана, Кувейта, Узбекистана, Кыргызстана, Казахстана, Кореи, КНР, Индии, Японии и других стран.⁹⁷

Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан подготовлены и приняты законы, соответствующие модельным законам, принятым Межпарламентской Ассамблеей Содружества Независимых Государств. Маджлиси намояндагон также является разработчиком нескольких законов, которые были признаны национальными парламентами стран — участниц СНГ в качестве модельных.

Некоторые депутаты Маджлиси намояндагон за плодотворную межпарламентскую деятельность награждены орденами, медалями и почетными грамотами Межпарламентской Ассамблеи СНГ.

Маджлиси намояндагон может заключать с парламентами других государств и международными парламентскими организациями соглашения о сотрудничестве. Руководителям парламентов, главам государств и правительств, руководителям парламентских делегаций других государств по их желанию предоставляется возможность выступить на заседании Маджлиси намояндагон.

Маджлиси намояндагон рассматривает модельные законодательные акты Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств, Организа-

ции Договора о коллективной безопасности (ОДКБ), принимает постановления по вопросам их реализации. Модельные законодательные акты предварительно обсуждаются в соответствующем комитете Маджлиси намояндагон.

В соответствии с принимаемыми Маджлиси намояндагон ежегодными планами международного сотрудничества Совет Маджлиси намояндагон с учетом мнения комитетов, комиссий, фракций и депутатских групп, а также Председателя Маджлиси намояндагон утверждает состав направляемых за пределы Республики Таджикистан официальных парламентских делегаций Маджлиси намояндагон, руководителей этих делегаций, их заместителей и секретарей. Кроме того, Совет определяет объем полномочий представителей Маджлиси намояндагон, направляемых за пределы республики для работы в составе межпарламентских комиссий (рабочих групп) согласно с соглашениями о двустороннем сотрудничестве с парламентами других государств.

Маджлиси намояндагон ежегодно принимает план международного сотрудничества с парламентами других государств. Проект такого плана подготавливается комитетами Маджлиси намояндагон с учетом мнений фракций, депутатских групп, а также предложений Аппарата Маджлиси намояндагон. Положение о таджикской межпарламентской комиссии по двустороннему сотрудничеству с парламентами других государств, а также положения о парламентских делегациях Республики Таджикистан в Межпарламентской Ассамблее СНГ и других межпарламентских организациях утверждаются в порядке, установленном Маджлиси намояндагон и Маджлиси милли.

Изменения и дополнения, которые в сентябре 1999 г. года были введены в Конституцию Республики Таджикистан, привели к появлению постоянно действующего профессионального двухпалатного парламента и изменили конституционно-правовой статус парламента. Одним из ярких примеров этого могут послужить парламентские выборы 1 марта 2015 г., когда на основе многопартийности были избраны 63 депутата Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан пятого созыва.

⁹⁷ «Народные депутаты» 1938–2010 гг. (на таджикском языке) под общей ред. С. Хайруллоева. 2006 г.

Лучшие представители народа стали депутатами Маджлиси намояндагон. Многие из них — известные в республике личности, имеющие высокую профессиональную подготовку, навыки и опыт работы. Они представляют все сферы народного хозяйства и общественной жизни страны — юриспруденцию, экономику, медицину, образование, промышленность, науку и др.⁹⁸

Таким образом, Республика Таджикистан, развивая независимость, последовательно идет по пути строительства демократического государства и его важнейших институтов, в том числе современного парламентаризма.

В течение прошедших двух десятилетий Республика Таджикистан добилась значительных результатов во всех сферах государственного устройства. Строительство мостов и дорог внутреннего и международного значения, малых гидроэлектростанций, предприятий и объектов различных сфер народного хозяйства является ярким примером этих достижений. Новый этап реформирования государства начался с крупнейшего строительного проекта в Центральной Азии — Рогунской ГЭС.

По мере развития демократических институтов управления государством впервые в истории страны стал реальностью независимый парламент, а принцип разделения властей был признан на уровне Конституции.

По итогам парламентских выборов, состоявшихся 1 марта 2015 г., представители шести политических партий Таджикистана вошли в состав Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан (от Народной Демократической Партии Таджикистана — 44 депутата, от Коммунистической партии Таджикистана — 2, от Партии экономических реформ Таджикистана — 2, от Аграрной партии Таджикистана — 3, от Социалистической партии Таджикистана — 1, от Демократической партии Таджикистана — 1).

Список источников и литературы:

1. Масов Р. История топорного разделения. Душанбе, 1991.
2. Искандеров М. Из истории советского строительства в Таджикистане (1924-1929 гг.). Душанбе, 1976
3. Холикзода А. Аз истилои Русия то истиклол. Душанбе, 1997.
4. История Таджикской ССР под общей ред. Б. А. Антоненко. Душанбе, 1983.
5. О непосредственном вхождении в состав Союза ССР Таджикской союзной республики Постановление ЦИК СССР от 05.12.1929.
6. Закон СССР от 20 декабря 1989 г. №963-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) СССР по вопросам избирательной системы». Ведомости СНД и ВС СССР, 1989, №28.
7. Закон СССР от 14 марта 1990 г., №1360-1 «Об учреждении поста Президента СССР и внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной Закон) СССР». Ведомости СНД и ВС СССР, 1990, №12.
8. Ведомости Верховного Совета Таджикской ССР, 1991, №12.
9. Выступление Президента Республики Таджикистан Эмомали Рахмона на первой сессии Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан пятого созыва, г. Душанбе, 17.03.2015 г. (на таджикском языке).
10. Народные депутаты. 1938-2010 гг. (на таджикском языке) / под общей ред. С. Хайруллоева, 2006.
11. Конституция Республики Таджикистан 1994 г. (с изменениями и дополнениями от 26 сентября 1999 г., 22 июня 2003 г. и 22 мая 2016 г.).
12. Четвертый созыв Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан — новый этап деятельности высшего представительного и законодательного органа страны (на таджикском языке) / под общей ред. Ш. Зухурова, 2013.

⁹⁸ Выступление Президента Республики Таджикистан Эмомали Рахмона на первой сессии Маджлиси намояндагон Маджлиси Оли Республики Таджикистан пятого созыва, г. Душанбе, 17.03.2015 г. (на таджикском языке).

Для заметок

Для заметок

Для заметок

Для заметок

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ
В ГОСУДАРСТВАХ – УЧАСТНИКАХ
МЕЖПАРЛАМЕНТСКОЙ АССАМБЛЕИ
СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ
ГОСУДАРСТВ**

Под общей редакцией
С. Л. Ткаченко, Д. Г. Гладя

Формат А5, бумага офсетная. Тираж: 400 экз.
Отпечатано с оригинал макета в ООО «Оборудование для выставок»
199178, Санкт-Петербург, 5-я линия В.О., дом № 68, корпус 2, лит “В”