
ПАРЛАМЕНТАРИЗМ КАК ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИДЕОЛОГИЯ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

П.А. Кучеренко

Кафедра конституционного и муниципального права
Юридический институт Российского университета дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье автор анализирует существование парламентаризма в Европе на протяжении всей истории. Рассматривает перспективы его существования и развития. В процессе исследования автор приводит примеры понимания термина парламентаризм заслуженными европейскими научными деятелями в области права.

Ключевые слова: парламентаризм, европейская политическая идеология, политическая идеология.

Жизнеспособность парламентаризма как политической идеологии Западной Европы проявляется прежде всего в полярных оценках будущих судеб парламентаризма в Европе и во всем мире. С одной стороны, наблюдается рост пессимистических настроений, одним из главных тезисов которых является диагноз об эрозии власти парламента. Так, Президент Конституционного суда Германии Х.-И. Папир констатирует «процесс упадка конституционного права и публично-правовой политики» как результат «снижения влияния парламента» [9].

Этой точке зрения противостоит диаметрально противоположная, согласно которой парламентаризм в Европе демонстрирует вовсе не историю упадка, а, напротив, историю развития. Прежде всего западноевропейские парламента XX в. сумели найти собственную нишу. Как ни парадоксально, хрестоматийная функция парламента (законодательство и законодательный процесс) играет в этой «нише» достаточно скромную роль. Речь идет как минимум о трех аспектах современного парламентаризма в Европе, а именно:

- о создании и адекватном функционировании механизмов контроля над центрами политического и социального господства;
- об оперативной парламентской реакции на большие и малые политические программы исполнительной власти;
- об особой синергии, возникающей в результате взаимодействия парламента как института и СМИ в части поддержания режима публичности, гласности и прозрачности любой активности публичной власти.

Сторонники тезиса об упадке современного парламентаризма во многом лишь повторяют уже известные тезисы великих критиков либерализма, в частности Карла Шмитта, труды которого неоднократно анализировались в хо-

де настоящего исследования. В частности, сторонники тезиса об упадке парламентаризма смешивают два логически самостоятельных понятия парламента, а именно:

- парламент как институт конституционного права;
- парламент как политический институт.

В контексте указанного смешения их тезис звучит примерно так: «Поскольку современный парламент на Западе уже не претендует на ведущую роль в политическом процессе, как в эпоху дуалистических монархий, то парламент тем самым исчерпал свой ресурс как институт конституционного права» (1). Здесь, возникают, прежде всего, два вопроса:

1. Претендовал ли когда-нибудь парламент XVIII–XIX вв. на ведущую роль в политическом процессе?

2. Является ли такая «претензия» структурообразующим элементом парламента как конституционно-правового учреждения?

Трудно найти серьезные аргументы, которые могли бы позволить ответить на оба этих вопроса положительно. Что касается первого вопроса, то совершенно очевидно, что в условиях дуалистической монархии парламент мог только сдерживать политику монарха, но никак не мог направлять ее. Что касается второго вопроса, то, с одной стороны, нельзя отрицать политическую природу парламента прежде всего как форму взаимодействия различных политических партий. С другой стороны, парламент все-таки не является политическим клубом, а представляет собой важнейший элемент, или учреждение в организационно-правовой форме современного правового государства.

В качестве конституционно-правового учреждения парламент сам себе не принадлежит и уже поэтому не может претендовать на какой-либо монопольный статус в ущерб другим конституционно-правовым учреждениям (глава государства, правительство, судебная система). Следовательно, в качестве конституционно-правового учреждения парламент не может претендовать «на ведущую роль в политическом процессе».

Или, корректнее, претендовать на эту роль может кто угодно, но политический процесс по определению представляет собой борьбу социальных сил, результат которой заранее предсказать без какой-либо погрешности невозможно. Парламент как вмещилище различных политических партий, конечно, может участвовать в этом процессе без каких-либо гарантированных результатов.

Но совсем другое дело, когда речь идет о парламенте в качестве института в конституционно-правовой системе организации публичной власти (2). В этой части роль парламента по преимуществу сводится к роли «неудобного свидетеля», при котором органам исполнительной власти удобнее соблюдать «правила приличия», нежели чем нарушать их. Таким образом, вовсе ни пафос широкого политического процесса определяет (словами Гелеля) сущность парламента. Природа парламента, скорее, сосредоточена в так называемой парламентской процедуре, которая носит многоаспектный характер. Это не только законодательная процедура, но и процедура контроля, процедура бюджетирования пуб-

личной власти, процедура политического взаимодействия парламентского большинства и парламентской оппозиции и т.п.

Как известно, на языке юристов термин «власть» приобретает значение «компетенции». Другими словами, компетенция — это валюта, которой рассчитываются между собой носители легальной власти [2]. Как раз категория «компетенция» нередко используется защитниками тезиса об абсолютном упадке парламентаризма в том смысле, что вся история XX в. свидетельствует о глобальном смещении компетенции — как по объему, так и по содержанию — от парламента в пользу исполнительной власти. В этой пессимистической перспективе парламент все больше превращается в машину формального голосования по любому заданному извне поводу. При этом поводы предоставляет исключительно исполнительная власть и исключительно по своему усмотрению.

С таким пессимистическим прогнозом плохо согласуется то, что можно назвать ренессансом парламентаризма в странах Центральной и Восточной Европы после краха социалистической системы. Правда, предпосылкой такого ренессанса стало исчезновение известного принципа о ведущей роли коммунистической партии в построении государства и общества. Функции и прерогативы господствующей партии во многом перешли в сферу компетенции парламента как учреждения и организационно-правовой формы взаимодействия как минимум двух политических партий, из которых уже ни одна не могла претендовать на статус «ведущей силы общества и государства». Не случайно поэтому в современном континентальном Китае о классическом парламентаризме в западноевропейском духе не может быть и речи, так как никто в Китайской Народной Республике не отменял ведущей роли Коммунистической партии Китая.

Важно также отметить, что и до распада социалистической системы в Европе в большинстве социалистических государств действовали парламенты, правда, лишь в качестве вывески или «фирмы». Принцип ведущей роли коммунистической партии не позволял социалистическим парламентам брать на себя более или менее значительную роль. Однако после «бархатных» революций произошла примечательная вещь: постсоциалистические парламенты сразу же «заработали» в режиме классического парламента. В этой связи можно утверждать, что форма парламента сама по себе притягивает и содержание парламентской деятельности [4].

Соответственно, материальные, содержательные или политические аспекты этой деятельности всегда заранее оформлены и ограничены конституционно-правовыми рамками. Неслучайно так называемые внепарламентские партии делятся только на два вида:

– партии, которые хотят стать парламентскими, т.е. еще не прошли в парламент, но очень хотят, и

– партии, которые уже стали антипарламентскими потому, что в силу их маргинальной или радикальной идеологии никогда в парламент не пройдут.

В любом случае точкой отсчета, или масштабом классификации деятельности политической партии, служит парламент как учреждение и институт конституционного права.

Раздаются влиятельные голоса, которые призывают к осторожной оценке этого победоносного марша парламентаризма по Центральной и Восточной Европе. Так, Юрген Хабермас полагает, что речь в данном случае идет во многом лишь о «догоняющих революциях» по уже известным классическим лекалам западноевропейского парламентаризма [3]. Соответственно, для судеб парламентаризма в Западной Европе эта «вторая его волна» в Центральной и Восточной Европе не имеет принципиального значения.

Здесь важно отметить, что так называемые догоняющие демократии Центральной и Восточной Европы могли бы избрать не парламентаризм, а президентскую или полупрезидентскую модель государственной власти, однако подавляющее большинство новых демократий избрали парламентский режим в его узком значении (3). Некоторое исключение представляет собой Польша, которая по разным причинам решила взять в качестве модели своего посткоммунистического государственного устройства модель Пятой республики Франции, т.е. полупрезидентский режим.

Для судеб западноевропейского парламентаризма это означает, что между западноевропейской системой публичной власти в ее общих чертах и парламентаризмом как публично-правовой идеологией и практикой существует некоторое «семейное сходство». В отрицательном плане эту же мысль можно сформулировать таким образом, что сторонник антипарламентаризма так или иначе будет и противником общеевропейских ценностей, поскольку систему этих ценностей невозможно помыслить без парламента как учреждения и института конституционного права.

В этой связи примечательна позиция Федерального конституционного суда Германии. С одной стороны, можно наблюдать пристальное внимание судей Федерального конституционного суда к Бундестагу, прежде всего к парламентской процедуре. Сторонники кризиса парламентаризма склонны видеть в этом еще одно подтверждение их тезиса. Разумеется, конкретизируемое и обновляемое судьями Федерального конституционного суда парламентское процессуальное право можно рассматривать как определенное ограничение так называемой свободы форм деятельности депутатов, но страдает ли от того парламент как институт, как учреждение конституционного права? Быть может, как раз напротив, дисциплинирование посредством судейского права депутатов парламента повышает его эффективность как важнейшего института конституционного права?

Как бы то ни было, судьи Федерального конституционного суда ни разу не ставили вопрос об ограничении объема и традиционного содержания компетенций парламента, хотя Основной Закон 1949 г. наделяет их таким полномочием. Соответственно, никак нельзя обвинять Федеральный конституционный суд в том, что он, ужесточая парламентское процессуальное право, стремился урезать парламентские компетенции в целях усиления других органов верховной политической власти.

Напротив, с самого начала существования Федеративной Республики Германия можно наблюдать устойчивую тенденцию к расширению полномочий

Бундестага. Более того, так называемая оговорка парламентской компетенции (Bundestagsvorbehalt) судьями Федерального конституционного суда обычно толкуется расширительно, а оговорка компетенции правительства, наоборот, толкуется ими ограничительно (Bundesregierungsvorbehalt) [1]. В итоге оговорка парламентской компетенции стала общим правилом для отношений парламента и правительства. Оговорка же компетенции правительства приобрела статус исключения, т.е. допускается судьями Федерального конституционного суда лишь в особых, специально оговоренных случаях.

Помимо оговорки парламентской компетенции судьи Федерального конституционного суда нередко используют также так называемую теорию значительности (Wesentlichkeitstheorie). Согласно этой теории все т.н. значительные вопросы заранее предполагаются отнесенными к компетенции парламента, а не правительства. Открытым, правда, остается вопрос о том, как взаимодействуют оговорка парламентской компетенции и теория значительности, как друг с другом, так и совместно — против оговорки правительственной компетенции.

Как быть, если парламента не воспользовался своей оговоркой и, соответственно, не вовлек в сферу своей компетенции тот или иной значительный вопрос общественно-политической жизни? Включается ли здесь автоматически режим оговорки правительственной компетенции? В пользу автоматической субсидиарности правительственной компетенции говорит необходимость недопущения негативного конфликта компетенции, когда никто из органов высшей государственной власти не берет на себя рассмотрение «значительного вопроса». При этом депутаты Бундестага ошибочно могут считать данный вопрос «незначительным», а канцлер и правительство могут остаться при правильном мнении, что в компетенцию правительства вообще не входит проблема разграничения «значительных» и «менее значительных» вопросов.

Против автоматической субсидиарности оговорки правительственной компетенции говорит то обстоятельство, что такой автоматизм всегда связан с риском последующей интервенции Федерального конституционного суда, в результате которой уже принятый правительством к рассмотрению вопрос в ходе последующего судебного контроля будет признан «значительным» и тем самым приписан к ведомству Бундестага.

ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) Данный вопрос подробно рассматривается Паулем Кирхгофом в его работе «Демократия без парламентского законодательства?» [6] и Эккарт Кляйн в «Законодательство без парламента?» [7].
- (2) Пауль Кирхгоф рассматривает парламента как институт в конституционно-правовой системе организации публичной власти в своей работе «Парламент как центр демократии» [5].
- (3) Более подробно о формах государственного правления в странах Центральной и Восточной Европы писали Филип Нортон и Дэвид Олсон в работе «Новые парламента Центральной и Восточной Европы» [8].

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Baer S.* Vermutungen zu Kernbereichen der Regierung und Befugnissen des Parlaments // *Der Staat* 40, 2001.
- [2] *Bogdandy A.* Parlamentarismus in Europa: Eine Verfalls oder Erfolgsgeschichte? // MPI für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. Heidelberg. 2005.
- [3] *Habermas J.* Die nachholende Revolution // *Kleine politische Schriften VII.* Frankfurt, 1990.
- [4] *Karpen U.* Legislation in European Countries: proceedings of a conference in Bad Homburg. — Baden-Baden, 1996.
- [5] *Kirchhof P.* Das Parlament als Mitte der Demokratie // *Der Staat des Grundgesetzes — Kontinuität und Wandel*, 2004. — S. 237–262.
- [6] *Kirchhof P.* Demokratie ohne parlamentarische Gesetzgebung? — Erschienen, 2001.
- [7] *Klein E.* Gesetzgebung ohne Parlament? — Berlin, 2004.
- [8] *Olson D., Norton P.* The New Parliaments of Central and Eastern Europe. — London, 1996.
- [9] *Papier H.J.* Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates // *Mellinghoff R., Morgenthaler G., Puhl T., Die Erneuerung des Verfassungsstaates. Symposium aus Anlass des 60. Geburtstags von Prof. Dr. Paul Kirchhof.* — Heidelberg, 2003.

PARLIAMENTARISM AS THE EUROPEAN POLITICAL IDEOLOGY: THE CONSTITUTIONAL LEGAL ASPECTS

P.A. Kucherenko

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In this article, the author analyzes the existence of parliamentarism in Europe throughout history. Examines the prospects for its existence and development. During the research the author gives examples of understanding of the term parliamentary by European scientific figures in the field of law.

Key words: parliamentarism, the european political ideology, political ideology.