



АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛИТОЛОГИИ

УДК 328.16

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Р.М. КЛЮЧНИК*Днепропетровский национальный
университет имени Олеса Гончара,
Украина**e-mail: ruslan-dne@yandex.ru*

Рассмотрены основные подходы к изучению парламентских кризисов. Исследовано влияние кризисных явлений в парламенте на развитие политической системы и законодательства страны. Отмечены функции парламентской оппозиции и её влияния на ход политического процесса.

Ключевые слова: политическая система, политический кризис, политический процесс, парламентская оппозиция.

Явление парламентаризма в той или иной форме присуще каждой современной демократической стране. Впрочем, в современном мире роль парламентов постепенно отходит на второй план, поскольку политическая ответственность и полномочия возлагаются главным образом на правительство и исполнительную власть, формируемые победившей на выборах политической силой. Исторически парламент предназначен быть представительским институтом, что качественно отличает его от других государственных органов и предоставляет ему право выступать от имени нации, следовательно, он является легитимным и полномочным органом для принятия решений общегосударственного значения, в том числе и основного закона страны.

Современный парламент сохраняет функции представительства общественных интересов, законодательную и контролирующую функции, но всё же роль парламентов постепенно сводится к уровню консультативного, совещательного органа, дискурсивная функция которого выводится на первое место. Это является следствием эволюции политических систем, четкой специализации функций политических институтов в рамках политической системы и соответствующего изменения правовых и традиционных основ политических отношений в развитых демократиях. Важным моментом для характеристики современного состояния парламентаризма является и то, что представительские органы продолжают играть значительную роль в сфере идеологического воздействия на население. Во многих странах парламент олицетворяет национальную политическую традицию. Парламенты являются ареной для разрешения противоречий, но в то же время могут использоваться политическими партиями для активной пропаганды своих программ и демократической борьбы за власть.

Таким образом, явление парламентаризма не исчерпало себя, а реальные процессы общественно-политического и государственно-правового развития стран мира свиде-



тельствуют об адаптации представительских органов к современным вызовам общественно-политической жизни. Функции парламента по отношению к политической системе можно исследовать, пользуясь системным подходом. Исходя из принципов системного подхода к анализу политики, С.В. Ставченко отмечает, что парламент выполняет системообразующую и системовоспроизводящую функции¹. Расклад политических сил в парламенте отражает реальный расклад общественных сил в стране, а также отражает характер взаимосвязей и взаимодействия политических субъектов, то есть легислатура институционально оформляет отношения в рамках политической системы, определяя формат и содержание этих отношений. С другой стороны, парламент постоянно продуцирует нормативно-правовые акты, соответствующие данной конфигурации политических сил, то есть воспроизводит политическую систему. Функционирование парламента может быть эффективным либо неэффективным, соответствовать структуре политических интересов и раскладу политических сил в стране или отражать доминирующие политические интересы.

Руководствуясь системным и институциональным подходами, можно утверждать, что парламент играет системообразующую функцию в рамках политической системы. Институт парламентаризма, представляя собой орган власти, осуществляющий функции легитимации, принимает конституцию, обсуждает в коллегиальном режиме важнейшие политические решения, включает в себя мощный системообразующий потенциал, проявляющийся в политической системе через совокупность политических норм и отношений, которые продуцирует законодательный орган. Функционирование парламента непосредственно сказывается на политической системе. Так, если он работает эффективно, то есть отвечает на требования, предъявляемые к политической системе внешней средой, и производит соответствующие политические решения, то система функционирует адекватно и стабильно.

Парламентский кризис означает остановку адекватной деятельности, дисфункцию легислатуры, что сводит на нет эффективность данного политического института, прежде всего в законотворческой сфере. Следует отметить, что коммуникативные процессы в политической системе также существенно влияют на функционирование парламента. Так, общественная дискуссия относительно функционирования, эффективности или неэффективности, легитимности, роспуска и других аспектов деятельности законодательного органа протекает в сфере политического дискурса и может существенно влиять на ход политических событий и политические решения, которые могут сами по себе спровоцировать политический кризис. С позиций конфликтологического подхода парламентский кризис становится результатом неразрешенного политического конфликта.

Исследуя парламентский кризис, следует обратить внимание на роль парламентской оппозиции. Как отмечает В.В. Кривошеин, существование оппозиции является необходимой характеристикой политического устройства демократической страны². Выступая полноправным институтом политической системы, оппозиция является эффективным средством цивилизованного разрешения противоречий между интересами различных социальных групп, высказанных на политическом уровне, неотъемлемой составляющей механизма сдержек и противовесов в структуре властных отношений. С другой стороны, отсутствие дееспособной оппозиции или легитимных каналов для реализации её взглядов вызывает повышение уровня социальной нестабильности, провоцирует политическую апатию населения, либо наоборот - развитие событий по конфликтному, силовому сценарию. Политико-правовой статус оппозиции, особенности взаимодействия между ней и правящим большинством, степень влияния парламентской оппозиции на исполнительную власть и на осуществление государственной политики в целом обусловили выделение таких разновидностей парламентской оппозиции, как «классическая» (или «британская»), «континентальная» многопартийная, «скандинавская» и «швейцарская»³.

¹ Ставченко С.В. Стабілізаційний та дестабілізуючий потенціал парламентських криз у політичній системі // Нова парадигма. 2010. Вип. 95. С. 99.

² Кривошеїн В.В. Теоретико-методологічні засади оцінки стану опозиції як показника ризику країни // Вісник СевНТУ. Серія «Політологія». 2009. Вип.100. С. 38.

³ Павленко Р. Опозиція: права та повноваження // Людина і політика. 2002. № 4. С. 9.



Парламентская оппозиция может быть лояльной и нелояльной; конструктивной или деструктивной. В законодательном органе оппозиция выполняет функции агрегирования и артикуляции того спектра социальных интересов, который в недостаточной мере учитывается властью. Политическая оппозиция обеспечивает ротацию элит, ограничивает монополию власти на принятие политических решений, обеспечивает канал для выражения альтернативного мнения, способствует достижению компромисса при принятии важнейших политических решений⁴.

В то же время не стоит преувеличивать положительную роль оппозиции. Поскольку специфической чертой этого политического субъекта априори является вовлеченность в конфликт с властью, то в случае отсутствия эффективных механизмов включения в политический процесс следствием её деятельности может стать дестабилизация политической системы. Можно отметить, что амбивалентность является одной из ключевых характеристик оппозиции: этот необходимый для становления и функционирования демократии институт при отторжении политической системой превращается в главный источник угрозы её существованию.

Парламентский кризис является по своей сути институциональным, но одновременно содержит в себе потенциал для системного кризиса. При этом стоит отметить его стабилизационную функцию: вследствие неразрешённого парламентского кризиса могут необратимо изменяться отдельные подсистемы политической системы, в результате чего страна может изменить, например, форму правления или избирательное законодательство. Наличие парламентского кризиса является индикатором политических проблем, своевременное и адекватное разрешение которых способствует стабилизации политической системы и политического развития страны. Таким образом, стабилизационная и дестабилизирующая функции парламентского кризиса проявляются в процессе развития политической системы на институциональном и системном уровнях.

Проанализировав опыт многих государств «третьей волны» в построении демократических систем, Б. Грызлов выделил главную причину неудач на этом этапе: неспособность экспериментировать с институциональной составляющей политической системы, подражание тому, что обычно рассматривается как демократическая норма и является во многом уже дискредитировавшей себя рутинной практикой западных либеральных демократий. Новые политические системы на этапе своего конституирования занимаются преимущественно копированием рутинной практики западных демократий, которые сегодня переживают состояние упадка⁵. Политическая история стран Запада свидетельствует, что эволюция либеральной демократии и парламентаризма всегда шла сложным и противоречивым путем, она пережила как подъёмы, так и спады политического влияния и роли высшего представительного и законодательного института. Сегодня парламент по-прежнему занимает важное место в системе высших органов государственной власти западных стран, однако далеко не ведущее. Оно ныне, несомненно, принадлежит органам исполнительной власти. В этих условиях исследователи все чаще говорят о кризисе парламентской демократии. Так Р. Дарендорф отмечает, что Запад вступил в период «постдемократии» и фиксирует признаки кризиса, выражающегося, в частности, в снижении роли парламентских структур и резком усилении исполнительной власти⁶.

Постепенное расширение компетенции фракций вредит позициям отдельных депутатов. В западноевропейских странах провозглашаемая конституциями независимость депутатов существенно ограничивается жёсткой фракционной дисциплиной, имеющей целью поддержание единства и солидарности. Так, в британской Палате общин дебаты проходят в основном между лицами, занимающими руководящие позиции в двух крупнейших партиях, а рядовые парламентарии при этом составляют группы поддержки. В свою очередь, правила регламента зачастую дают каждому парламентария возможность участвовать в дебатах только в течение нескольких минут, что усложняет последовательные и согласованные дебаты.

⁴ Helms L. Five Ways of Institutionalizing Political Opposition: Lessons from the Advanced Democracies // *Government and Opposition*. 2004. Vol. 39. Issue 1. P. 23.

⁵ Грызлов Б.В. Кризис представительной демократии и тенденции развития западного парламентаризма // *Политэкс*. 2007. № 1. С. 40-41.

⁶ Дарендорф Р. Современный социальный конфликт. Очерк политики свободы. М., 2002. С. 71-78.



Кризис парламентской демократии происходит на фоне глубокого кризиса общественной морали и ценностей; неолиберализм отвергает классические функции государства, создает собственный политический порядок с собственной трактовкой прав и свобод человека. Даже категория «демократия» подвергается развитию, и поэтому может принимать различные формы в различных сообществах. Как отмечает словацкий политолог И. Дзуриндин, демократические выборы в органы государственной власти и местного самоуправления превратились в борьбу за влиятельные позиции, кресла и кабинеты, а результаты выборов являются лишь формальным пропуском к желаемым должностям. Парламент, разделённый на правящую коалицию и оппозицию, перестает быть конструктивным инструментом экономического, социального, правового и морального регулирования общества. Он превращается в арену закулисных игр и интриг, цель которых – получение и удержание власти, а депутаты уже в момент выборов забывают об избирателях и начинают «играть на себя», или их действиями руководят партийные боссы. Подавляющее большинство депутатов паразитирует в представительном органе, не желая принимать активного участия в законотворческом процессе⁷.

Общепринятая практика назначения на государственные (в том числе правительственные и парламентские) должности также противоречит идеям демократии. Так, правящая коалиция существует на основании коалиционного соглашения, предоставляя должности в ключевых ведомствах членам своих партий. Следовательно, министры лишь формально подчиняются премьеру, а практически во всех важнейших делах они руководствуются рекомендациями партии. Лидеры оппозиции считают поражение на выборах личным оскорблением, следовательно, их парламентская деятельность направлена, прежде всего, на достижение реванша. Взаимоотношения между коалицией и оппозицией скорее характеризуются как борьба за ресурсы, нежели партнёрские соревнования. В этой борьбе применяются «чёрные» политтехнологии, публикация компромата, что вызывает кризис в сфере политической коммуникации. Кроме того, все существенные вопросы решаются лидерами партий: они в узком кругу принимают решения, ведут борьбу и определяют политический курс, в то время как публичные заседания являются лишь представлением для публики. Парламентские речи, написанные спичрайтерами, служат росту популярности, но почти не влияют на результаты голосования. Решения принимаются не в зале заседаний, а на партийных собраниях, заседаниях комитетов или даже правительства, что является нарушением принципа разделения властей. В связи с этим Г.Г. Авдоница отмечает, что в условиях конституирования демократии до сих пор не учтены ошибки так называемой «риторики съездов», которая заключалась в том, что перед общественностью парламентарии отчитываются совсем иначе, чем перед коллегами, что приводит к кризису легитимности⁸.

Риск возникновения парламентских кризисов достаточно высок в тех странах, где политические партии ориентируются на различные языковые или религиозные сообщества, например, в странах Балтии. Так, последний масштабный парламентский кризис в Латвии начался в 2011 г. из-за прогрессирующего роста общественного недовольства социально-экономическим положением страны и неспособности парламента и сформированного им правительства проводить адекватную внутреннюю и внешнюю политику. Согласно результатам голосования 18 сентября 2011 г., «Центр согласия» стал лидером избирательной гонки, набрав 28,54% голосов, но был фактически отстранен от процесса создания правительства. В течение месяца было сформировано новое правительство в составе «Единства», Партии реформ Затлерса и ультранационалистической силы «Все для Латвии». Председателем правительства стал В. Домбровскис, а ведущую роль в коалиции получила его партия «Единство». Таким образом, политический кризис обусловил инерционный сценарий развития страны, который, по мнению М. Александрова, не приведёт

⁷ Дзуриндин И. Кризис демократического парламентаризма в условиях неолиберализма // Обозреватель. 2009. № 10. С. 106.

⁸ Авдоница Г.Г. Соблюдение этических норм в публичной и кулуарной политической речи // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия «Международные отношения. Политология. Регионоведение». 2010. № 6. С. 321.



к улучшению ситуации в Латвии⁹. Этот сценарий предусматривает, в частности, дальнейший курс на получение дотаций от ЕС и отмену реформ, которые могли бы облегчить положение русскоязычных жителей Латвии.

Впрочем, в западных странах, представляющих собой пример развитых политических систем, наблюдается иная ситуация. Парламенты большинства развитых стран, хоть не всегда справляются с возложенными на них функциями, всё-таки работают по выработанным в течение десятилетий схемам, накопив опыт, позволяющий успешно разрешать кризисы без ущерба для политической системы.

Так, примером правительственной нестабильности при парламентарной форме правления может служить Италия, где из-за нестабильности правительственных коалиций в послевоенные годы сменилось более шестидесяти правительств. В условиях раздробленности партийно-политического состава парламента и нестабильности правительственных коалиций важным средством воздействия правительства на парламента и обеспечения политической стабильности является институт постановления правительством в парламенте вопроса о доверии ему (т.н. вотума доверия). Так, вопрос о доверии правительству может поставить в парламенте при отсутствии парламентской поддержки его деятельности, в том числе в связи с отказом парламента принять предложенный правительством проект необходимого для его деятельности закона. Следует отметить, что переход от Первой ко Второй итальянской республике в начале 1990-х гг. произошел именно из-за кризисных явлений в легислатуре, следовательно, кризис явился фактором развития политической системы¹⁰.

Впрочем, даже в странах с давними демократическими традициями парламентский кризис может привести к серьезным потрясениям, особенно если это касается этнически неоднородной страны. Так, в Бельгии ряд политических кризисов (2003, 2007, 2010–2011 гг.) был детерминирован полярностью политических ориентаций как избирателей, так и парламентских партий, их нежеланием идти на компромисс и ориентацией на разные регионы государства: франкоязычную Валлонию и нидерландоязычную Фландрию¹¹. Политический кризис 2010–2011 гг., когда королевство в течение 14 месяцев не имело правительства, а парламента работал с длительными перерывами, стал одним из свидетельств опасности сепаратизма, который может привести к опасным последствиям, вплоть до распада страны.

Апатия и недоверие избирателей по отношению к легислатуре в разных странах объясняется тем, что политическая сфера из арены классовой борьбы окончательно превратилась в рынок политических услуг, и значительная часть масс в этих услугах не нуждается, преследуя свои интересы на других рынках. Подобные выводы формулируют и некоторые западные исследователи, в частности, Э. Тоффлер в книге «Третья волна» пишет, что в современном обществе «постепенно происходит отказ от принципов представительной демократии. Повышение образовательного уровня и современная техника дают возможность гражданам самостоятельно производить политические решения, имеющие юридическую силу»¹².

Учитывая многообразие политических систем мира, сложно выработать определенный список мер по предотвращению парламентских кризисов. В условиях парламентского правления одним из наиболее эффективных механизмов является конструктивный вотум недоверия, действующий в Испании, Германии, Венгрии и Бельгии: выражая недоверие кабинету, парламентское большинство должно предложить новую кандидатуру главы правительства. Конструктивный вотум способствует сохранению преемственности и стабильности исполнительной власти, но в то же время усиливает политическую ответственность власти законодательной.

⁹ Александров М. Политический кризис в Латвии обнажил системные проблемы латвийской государственности // Обозреватель. 2011. № 12. С. 65.

¹⁰ Любин В. Итальянская партийно-политическая система в 90-е годы (переход от Первой ко Второй республике) // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 3. С. 86.

¹¹ Бирюков С. Бельгийский федерализм как модель кризиса европейского федерализма // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 2009. № 4. С. 28.

¹² Тоффлер Э. Третья волна. М., 2002. С. 435–436.



Таким образом, достижение стабильности правительства в условиях политической ответственности перед парламентом возможно при условии обратного влияния правительства на парламент. К средствам усиления такого влияния, кроме конструктивного вотума, относятся: формирование правительства на основании парламентского большинства, состоящего из партийных фракций, недопустимость перехода депутатов из одной фракции в другую, возможность роспуска парламента главой государства, инициирование правительством вопроса о роспуске легислатуры.

Рассматривая перспективы предотвращения парламентских кризисов на постсоветском пространстве, стоит отметить важность законодательной фиксации прав парламентской оппозиции. В частности, Л. Тимофеева предлагает обратить внимание на опыт Германии и Швеции, где депутаты каждой фракции, не поддерживающей правительство, получают дополнительную оппозиционную надбавку¹³. Таким образом, государство предоставляет оппозиционным силам дополнительную материальную гарантию, обеспечивающую их плодотворную законодательную деятельность.

Итак, парламентский кризис является нарушением привычного функционирования законодательного органа, заключающимся в ненадлежащем исполнении парламентом своих функций либо его полном бездействии. Проявления такого кризиса отличаются многообразием: невозможность сформировать правительство или даже стабильное парламентское большинство, непринятие важных для общества законов, бездеятельность отдельных депутатов или целых фракций, что приводит к отсутствию кворума и т.д. В условиях становления политической системы такой кризис часто является переломным моментом в развитии страны, приводящим к значительным изменениям в политической системе. В развитых же странах Запада парламентские кризисы часто оказывают конструктивное влияние на политическую систему, приводя к качественным изменениям в избирательном, а иногда и конституционном законодательстве.

DISTINGUISHING FEATURES OF FUNCTIONING OF PARLIAMENTARISM UNDER CRISIS

R.M. KLIUCHNYK

*Oles Honchar Dnepropetrovsk
National University, Ukraine*

e-mail: ruslan-dne@yandex.ru

Main approaches of parliamentary crises research are considered. The influence of crisis phenomena in Parliament on political system and law is researched. Functions of parliamentary opposition and its influence on political process are described.

Key words: political system, political crisis, political process, political opposition.

¹³ Тимофеева Л.Н. Власть и оппозиция в России: проблемы конструктивного конфликтного взаимодействия // Конфликтология: Теория и практика. 2004. № 1. С. 27.