

УДК 342.53

## **ПАРЛАМЕНТАРИЗМ КАК ЕВРОПЕЙСКАЯ ПОЛИТИЧЕСКАЯ ИДЕОЛОГИЯ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ**

**П.А. Кучеренко**

Российский университет дружбы народов, г. Москва

В статье поднимается вопрос о судьбе парламента как политического института и как института конституционного права.

*Ключевые слова:* парламент, политическая партия, конституционное право.

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»<sup>1</sup>.

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:

- 1) о создании и адекватном функционировании механизмов контроля над центрами политического и социального господства;
- 2) об оперативной парламентской реакции на большие и малые политические программы исполнительной власти;

---

<sup>1</sup> *Papier H. J. Steuerungs- und Reformfähigkeit des Staates // Mellinshoff / Morgenthaler/Puhl*

(Hrsg.). Die Erneuerung des Verfassungsstaates. Symposium aus Anlass des 60. Geburtstags von Prof. Dr. Paul Kirchhof. 2003. S. 103.

3) 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, например Карла Шмитта. В частности, они смешивают два логически самостоятельных понятия парламента, а именно:

- парламента как института конституционного права и
- парламента как политический институт.

В контексте указанного смешения их тезис звучит примерно так: «Поскольку современный парламента на Западе уже не претендует на ведущую роль в политическом процессе, как в эпоху дуалистических монархий, то парламента тем самым исчерпал свой ресурс как институт конституционного права»<sup>2</sup>. Здесь возникают прежде всего два вопроса:

1. Претендовал ли когда-нибудь парламента 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 парламента 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, парламента 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 парламента 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 парламента 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 со-

---

<sup>2</sup> См.: *Kirchhof P.* Demokratie ohne parlamentarische Gesetzgebung? NJW 2001, S. 1332; *Klein E.* Gesetzgebung ohne Parlament. 2004. S. 7.

циальных сил, результат которой заранее предсказать без какой-либо погрешности невозможно. Парламент как вмес­ти­ли­ще 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<sup>3</sup>. В этой части роль парламента по преимуществу сводится к роли «неудобного свидетеля», при котором органам исполнительной власти удобнее соблюдать «правила приличия», нежели нарушать их. Таким образом, вовсе не пафос широкого политического процесса определяет, по мнению Гелеля, сущность парламента. Природа парламента скорее сосредоточена в т.н. парламентской процедуре, которая носит многоаспектный характер. Это не только законодательная процедура, но и процедура контроля, процедура бюджетирования публичной власти, процедура политического взаимодействия парламента большинства и парламента 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<sup>4</sup>. 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 повод 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

---

<sup>3</sup> См. *Kirchhof P.* Das Parlament als Mitte der Demokratie // FS P. Badura. 2004.

<sup>4</sup> *Bogdandy A. von.* Parlamentarismus in Europa: Eine Verfalls oder Erfolgsgeschichte? // Archiv des öffentlichen Rechts. 2005. Bd. 130. S. 446.

статус «ведущей силы общества и государства». Неслучайно 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<sup>5</sup>.

Соответственно материальные, содержательные или политические аспекты этой деятельности всегда заранее оформлены и ограничены конституционно-правовыми рамками. Неслучайно т.н. 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<sup>6</sup>. Соответственно для судеб парламентаризма в Западной Европе эта «вторая его волна» в Центральной и Восточной Европе не имеет принципиального значения.

Здесь важно отметить, что принципе т.н. догоняющие демократии Центральной и Восточной Европы могли бы избрать не парламента-

---

<sup>5</sup> *Karpen* (Hrsg.), *Legislation in European Countries*. 1996, S. 95, 96, 100, 114, 116 f.

<sup>6</sup> *Habermas J.* *Die nachholende Revolution*. Kleine politische Schriften VII. 1990.

ризм, а президентскую или полупрезидентскую модель государственной власти, однако подавляющее большинство новых демократий избрали парламентский режим в его узком значении<sup>7</sup>. 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, в первую очередь 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 т.н. 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.

---

<sup>7</sup> См. *Olson D. M./P. Norton* (Hrsg.), *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, 1996.

Напротив, с самого начала существования Федеративной Республики Германии можно наблюдать устойчивую тенденцию к расширению полномочий Бундестага. Более того, т.н. оговорка парламентской компетенции (Bundestagsvorbehalt) судьями Федерального конституционного суда обычно толкуется расширительно, а оговорка компетенции правительства, наоборот, толкуется ими ограничительно (Bundesregierungsvorbehalt)<sup>8</sup>. 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 т.н. 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 парламент 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

---

<sup>8</sup> Baer S. Vermutungen zu Kernbereichen der Regierung und Befugnissen des Parlaments // Der Staat 40 (2001), S. 525, 534 ff.

признан «значительным» и, тем самым, приписан к ведомству Бундестага.

**PARLIAMENTARISM AS THE EUROPEAN POLITICAL  
IDEOLOGY: THE CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS**

**P.A. Kucherenko**

Russian Peoples' Friendship University, Moscow

The article discusses the question of the fate of the parliament as a political institution and as an institution of constitutional law.

**Keywords:** *parliament, political parties, constitutional law.*

*Об авторе*

КУЧЕРЕНКО Петр Александрович - профессор кафедры конституционного и муниципального права Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук; kpete@yandex.ru

KUCHERENKO Petr - Professor of Constitutional and Municipal Law of the Russian Peoples' Friendship University, Doctor of Law; kpete@yandex.ru

Кучеренко П.А. Парламентаризм как европейская политическая идеология: конституционно-правовой аспект // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 3. С. 26 – 32.