



Вильданов Руслан Раисович,

кандидат политических наук, доцент кафедры истории и культурологии ФГБОУ ВПО «Уфимский государственный нефтяной технический университет», г. Уфа
POLIT-UFA@yandex.ru

Парламент и парламентское представительство

Аннотация. В статье рассмотрены различные подходы к изучению проблем парламентаризма и парламентского представительства, сложившиеся в современной науке. Рассматриваются различные подходы к осуществлению данной функции, возможности их реализации в современном мире.

Ключевые слова: парламент, политические партии, парламентские фракции, выборы.

Представительную функцию парламент осуществляет на основе демократического избирательного права и демократической системы выборов; осуществление этой функции гарантируется функционированием партий как организованной политической силы, являющейся выразителем и посредником интересов и воли избирателей. Гарант реализации представительной функции парламента – демократическая избирательная система в совокупности с конкуренцией в условиях многопартийности. Содержание и характер представительства интересов в современном парламентаризме отличаются комплексностью и наличием множества принципов. Важнейшие из них – партийное представительство, территориальное представительство, корпоративное представительство интересов и этническое представительство.

Партийное представительство заключается в парламентском представительстве различных общественно-экономических альтернатив пропорционально той поддержке, которой они пользуются в обществе. Этот принцип может быть гарантирован как в однопалатной, так и двухпалатной парламентской системе.

Наиболее распространенным в современных государствах способом формирования политического представительства является делегирование власти. Поэтому важнейшей проблемой при формировании современной системы политического представительства является вариант ответа на вопрос: кого действительно представляет политик?

В зависимости от того, какая принимается в обществе концепция представительства, возможны следующие варианты ответа (в том числе и одновременно несколько):

- депутат представляет интересы определенных социальных слоев и общностей;
- депутат представляет нацию в целом и каждого социального слоя, этнической или конфессиональной общности одновременно;
- депутат представляет интересы всех избирателей округа;
- депутат представляет интересы тех избирателей, которые голосовали за него;
- депутат представляет свою партию и ее программу.

Исследователь Г. В. Голосов предлагает четыре подхода к реализации представительной функции, когда парламентарии воспринимаются как «слуги избирателей», «опекуны народа», «проводники воли партий», «зеркала общества».

В рамках первого из них члены парламента выступают в роли так называемых «слуг избирателей», когда парламентарии рассматриваются, прежде всего, как выразители интересов своего округа. В соответствии с этим подходом парламентарии выступают защитниками интересов либо избирателей своего округа, либо интересов отдельных групп. Предлагаемые депутатами инициативы носят, в основном, ярко



выраженный местнический характер [1, с. 293]. Учитывая патерналистские настроения в российском обществе, такой подход к парламентскому представительству достаточно распространен. Он являлся господствующим в дореволюционной Думе, где депутат в первую очередь был представителем региона, а уж затем партии. Немаловажную роль этот подход играет и в современном парламенте. Особенно отчетливо он проявлялся до 2007 года при смешанной системе выборов, когда половина депутатов избиралась от одномандатных округов.

Подход депутаты – «слуги избирателей» наиболее рельефно воплощен в концепции «императивного мандата». Так, в дореволюционной Думе большевиков воспринимали как депутатов от своей партии, а не как самостоятельных парламентариев, исключительно как выразителей интересов рабочего класса в Думе. Однако практика показывает, что абсолютизация этого подхода в условиях демократии приводит в противоречие с эффективностью работы законодательного органа. Депутаты должны пользоваться определенной свободой действий, в частности для принятия непопулярных, но нужных и необходимых законов.

Второй подход к реализации представительной функции рассматривает депутатов как «опекунов всего народа». Один из его приверженцев, известный мыслитель и законодатель Эдмунд Берк, еще в 1774 году, выступая перед своими избирателями в Бристоле, рассуждал о том, чьи интересы в первую очередь должны отстаивать парламентарии. Представитель должен жить «в теснейшем союзе, ближайшем общении и самой непосредственной связи с избирателями». Но при этом «парламент – это не собрание посланников, различных и враждебных друг другу интересов». Главное – это «общее благо» [2, с. 294].

В России этот подход в «чистом» виде не проявлялся, но во время политических кризисов депутаты парламента пытались представить себя выразителями интересов всего народа. Ярким примером этому являются события февраля 1917 года, когда в условиях начавшейся революции депутаты Государственной Думы сформировали Временный комитет Думы, выступали с планами по управлению страной. Точно также в октябре 1993 года депутаты Верховного совета противопоставляли себя Б. Н. Ельцину как выразителей интересов всего российского народа.

Третий подход к реализации представительной функции представляет депутатов как «проводников воли партий», которые рассматривают механизм представительства в контексте реализации программных основ и установок партий. Наиболее ярко, по мнению Г. В. Голосова, этот подход проявляется в условиях эгалитарно-авторитарных и популистских режимов. Однако, он не чужд и либеральной демократии, особенно там, где существуют пропорциональные избирательные системы. Аргументы его сторонников таковы: на выборах соревнуются не личности, а партийные программы, значит, своим избранием парламентарий обязан прежде всего партии [3, с. 294]. Подобный подход доминирует в современном российском парламенте, в особенности с 2007 года, когда выборы проходят только по пропорциональной системе, то есть по партийным спискам.

В рамках этого подхода часто возникают противоречия: например, в случае конфликта в партии, противоречия интересов партии и непосредственных избирателей депутата. Наиболее остро эти противоречия проявляются в условиях авторитарно-эгалитарных и популистских режимов, когда зачастую оторванные от избирателей партии являются не столько выразителями общественных, сколько выразителями корпоративных интересов, например, той же партийной бюрократии. Эти противоречия отчетливо наблюдались в Думе VIII созыва (2003–2007 гг.), где происходили периодические



конфликты, связанные с расхождением позиции партии и отдельного депутата: раскол фракции «Родина», выход из фракции (а также партии) КПРФ ряда депутатов. В современной Думе, которая формируется только по партийному принципу, эти расхождения стали менее заметны, но, тем не менее, они сохраняются.

Подход «парламенты – проводники воли партий» находит свое воплощение в «императивном партийном мандате». Главное его отличие от простого «императивного мандата» в том, что согласно этой концепции депутат представляет избирателей через партию, соответственно, покинув партию, он утрачивает правовую основу для пребывания на депутатском посту. Здесь на первое место ставится не представительство интересов всего населения, а той части, что проголосовала за эту партию.

Четвертый подход Г. В. Голосов обозначает как «парламент – зеркало общества», который привязывает понятие представительства к идее пропорционального присутствия в парламенте представителей различных слоев населения. Такой подход рассматривался в дореволюционной России при подготовке законодательства по выборам в Государственную Думу, авторы призывали к формированию Думы по сословиям, то есть фактически к восстановлению Земского собора [4, с. 78–161; 5, с. 238–265]. Но уже в начале XX века от этой идеи отказались, так как в условиях социальной интеграции рамки сословий и классов были размыты. В современном российском парламенте периодически звучат предложения законодательно определить, какой процент мест в партийном списке партия должна предоставить женщинам, молодежи [6, 7]. В современном обществе «зеркальное соответствие» парламента недостижимо. Современное общество многообразно, политические интересы и возможности составляющих его классов и групп различны, и невозможно на практике создать их зеркальное отображение.

Данный подход, как показывает практика, в современном мире практически не работает. Политика сегодня – сфера профессиональной деятельности, требующая определенных навыков, специфических знаний, которыми обладает далеко не каждый [8]. В условиях прямых и честных выборов к власти может прийти любой кандидат, способный решать стоящие перед ним задачи. Поэтому чаще всего в парламентах существует определенная диспропорция в представительстве (социальном, возрастном).

Отметим, что различия в подходах к реализации представительной функции зависят во многом от типа избирательной системы. При системе простого большинства доминирует подход – «слуги избирателей», а «опекуны народа» и «проводники воли партий» доминируют при пропорциональной системе. Однако основным фактором выбора концепции представительства является *степень зрелости гражданского общества и соответствующий ей уровень развития системы партийного представительства*.

Как правило, политические партии создаются наиболее проницательными представителями социальных общностей, понимающими их краткосрочные и долгосрочные интересы. Эти активные меньшинства превращаются в политические элиты представляемых социальных общностей. Тем самым между политическими партиями и их социальной базой возникают *отношения представительства*, основанные на добровольном, периодически подтверждаемом в ходе выборов, делегирование социальными общностями политическим партиям права отстаивать их интересы в органах государственной власти [9, с. 245]. В действительности приведенная выше схема возникновения и функционирования отношений представительства в чистом виде на уровне *социальная общность – политическая партия – государственный институт* действует редко, поскольку между интересами социальных групп и инте-



ресами политических партий существуют противоречия. Они возникают из-за многовариантности способов осуществления партиями политического представительства связанных с тем, что:

- политическая партия не получает поддержки социальных общностей, на выражение чьих интересов она претендует;
- интересы одной социальной общности представляются несколькими партиями;
- социальные общности отдают предпочтения партиям, ошибочно считая, что те выражают их интересы;
- партия представляет интересы небольшой части социальной общности;
- партия претендует на выражение интересов и представительство различных социальных общностей;
- партия стараются представить себя массам выразительницей интересов всего общества, а не представителей меньшинства – социальной общности.

Отметим, что в России представленные теоретические обоснования отношений представительства теряют свою стройность и приобретают существенную специфику. Так, существенные особенности проявляются в отечественном партийном строительстве, и в частности, в существовании так называемой «партии власти». Этот феномен характерен для политической жизни всего постсоветского периода России и не тождественен известной мировой практике «правящая партия». «Правящей» считается партия, контролирующая исполнительную власть. Как отмечает С. Н. Пшизова, только парламентская форма правления однозначно предопределяет статус партии (или группы партий) парламентского большинства как статус правящей партии (или правящей коалиции). При президентской или смешанной форме правления исполнительная и законодательная власть могут находиться в руках различных политических сил. В этом случае отсутствие контроля над парламентом создает для президента и его партии определенные сложности и ограничения. Особенно серьезные трудности возникают в условиях смешанной формы правления, которая характеризуется дуализмом исполнительной власти, поделенной между президентом, получающим полномочия непосредственно от граждан, и правительством, формируемым с одобрения парламента. Тем не менее, именно партийная принадлежность главы исполнительной власти определяется статус той или иной партии как «правящей». В ситуации, когда и президент, и правительство во главе с его председателем являются беспартийными, «правящей партии» в традиционном смысле в стране нет. Эта ситуация была характерна не только для всего периода 1990-х гг., но и для современного этапа развития России. Что же есть «партия власти». По мнению С. Н. Пшизовой, «партия власти» в широком смысле этого слова – сложный мульти-субъектный феномен. Она включает в себя представителей различных частей правящей элиты, которые создают политические партии (при необходимости и несколько партий одновременно) в качестве инструментов конкурентной борьбы за контроль над государственными ресурсами. Для легитимации результатов этой борьбы используются демократические процедуры.

Узкое толкование понятия «партия власти» на протяжении всей современной истории России подразумевало конкретное политическое образование, на которое президент более или менее открыто опирался в своих взаимоотношениях с парламентом. Таких партий было уже несколько. К ним относились «Демократический выбор России» в 1993 г., «Наш дом Россия» в 1995 г. С 1999 г. эту роль играет «Единая Россия» (изначально «Единство»). Основной акцент в программных установках подобных партийных образований делается на поддержку президентского курса его



администрации, собственных программных требований такие партии не выдвигают. Наибольшая консолидация «партии власти» проявилась на выборах 2003 г., когда масштабно и откровенно был задействован административный ресурс для обеспечения стабильного парламентского большинства партии «Единая Россия». Таким образом, «Единая Россия» на сегодняшний день является основным представителем исполнительных структур, инструментом проведения их воли в парламенте России. В целом приходится с сожалением констатировать, что отмеченные нами явления в сфере партийного строительства наглядно демонстрируют наличие серьезных проблем в реализации механизма представительства интересов граждан в современной российской практике парламентаризма.

Задачи реализации остальных принципов представительства (территориального, корпоративного и этнического) выполняет двухпалатный или бикамеральный парламент. Бикамеральная организация представительного механизма предоставляет гражданам дополнительную возможность осуществлять контроль за деятельностью исполнительной законодательной властей, обеспечить представительство территорий, национальностей или специфических групп. Несомненным достоинством бикамеральных парламентов считается присущее верхним палатам консервативное начало. По мнению ряда исследователей, именно верхняя палата предопределяет стабильное развитие политической системы общества без особых кризисов и потрясений, подтверждая политическую практику необходимости бикамерализма [10]. Верхняя палата выступает в качестве гаранта Конституции, поскольку удлиняются сроки прохождения спорных законопроектов, что дает дополнительное время для рассмотрения законопроекта.

Теоретическое обоснование бикамерализма как особой организации представительства интересов граждан было сделано в трудах таких ученых как Ш. Монтескье, А. Гамильтон, Дж. Медисон. В бикамерализме наряду с принципом разделения властей они видели дополнительный механизм, ограничивающий государственную власть и удерживающий её от крайностей. В частности Ш. Монтескье описывал конструкцию бикамерализма следующим образом: «Законодательное собрание состоит из двух частей, взаимно сдерживающих друг друга принадлежащим им правом отмены, причем обе они связываются исполнительной властью, которая в свою очередь связана законодательной властью» [11, с. 298]. Таким образом, одно из основных преимуществ бикамерального парламента видится в представлении и сочетании им интересов всего сообщества с интересами отдельных групп населения.

В сфере обеспечения эффективного функционирования двухпалатности как общественно-политического института существует две основные проблемы: порядок формирования и объем полномочий верхних палат. Сегодня не существует единой концепции и формы организации работы двухпалатного парламента, поскольку в зависимости от политических и иных условий данный тип законодательного собрания включает в себя не только разнообразные конкретно-исторические модели, но и предполагает наличие довольно сильно различающихся между собой принципов и способов формирования обеих палат, различий в объеме их полномочий и уровней компетенции, а также других параметрах их деятельности. Во всех бикамеральных парламентах нижняя палата имеет первичные представительские функции, играет большую роль в законодательном процессе; избирается прямым, равным и тайным голосованием на основе всеобщего избирательного права. Деятельность второй «высшей» палаты в парламентах – это способ обеспечить многомерное представи-



тельство гражданина в законодательном органе, т. е. включить в него, прежде всего, региональные или национальные сообщества граждан.

Мировая практика бикамерализма демонстрирует различные способы формирования вторых палат: прямые (Польша, Румыния, Чехия, Швейцария, Япония, США, Бразилия); не прямые (членами местных советов или отдельными территориальными единицами – Франция, Нидерланды, Бельгия, Испания); избрание нижней палатой; кооптация; принцип назначения (Канада); принцип наследственности (Великобритания). Отметим, что наиболее широко распространен принцип выборности, причем в подавляющем большинстве случаев верхние палаты избираются полностью: из 67 существующих двухпалатных парламентов в 40 из них, все члены верхней палаты избираются [12].

Все отмеченные выше модели формирования верхних палат, а, следовательно, и формы представительства ими интересов различных социальных страт и территориальных сообществ, имеют и свои достоинства, и свои недостатки. Сопоставление различных моделей позволяет нам сделать вывод о том, что объем компетенции верхней палаты, её реальный статус в политическом процессе напрямую зависит от модели формирования. Наиболее сильные и влиятельные верхние палаты избираются населением посредством прямых выборов. Слабые же верхние палаты формируются без участия избирательного корпуса.

Противники прямых выборов как принципа формирования верхней палаты парламента указывают на то обстоятельство, что природа представительства нижних и верхних палат будет в этом случае тождественна, что делает последние ненужной и дорогостоящей нагрузкой парламентаризма. Однако, по мнению ряда специалистов, этого можно избежать, если применять специальные избирательные технологии, позволяющие достичь качественного отличия состава парламентариев верхней палаты от нижней. В частности:

- использование преимущественно мажоритарной системы, позволяющей сформировать в рамках верхней палаты пласт представительства, «выпадающий» из спектра политических сил, проходящих в парламент по партийным спискам;

- применение специфической «электоральной геометрии», выражающееся в игнорировании принципа «один человек – один голос», а также в установлении территориальных квот, что позволяет представить верхней палате именно региональный срез общественных интересов;

- особый порядок выдвижения кандидатов в сенаторы, формализация процедур выдвижения, предусматривающая участие в них эксклюзивных субъектов (региональных парламентов, глав регионов);

- законодательное закрепление ценза оседлости для кандидатов в сенаторы, поскольку по-настоящему представлять интересы населения какого-либо региона может только человек, проживший в нем значительное время, что позволит «отсечь» от участия в выборах представителей столичной политической элиты [13].

Как представляется, идеальная модель верхней палаты парламента должна обладать следующими качественными характеристиками:

- надпартийность и мультиполитическая структура;
- отсутствие политической борьбы в традиционном понимании (членство в партиях, фракционность, партийная ответственность и пр.).

Идеальная верхняя палата должна стоять над политикой в силу природы её представительства партийно-неструктурированного общества. Именно это будет являться качественным отличием природы верхней палаты от нижней палаты парла-



мента. Думается, что исходя из этой позиции и функции верхних палат должны соответствовать статусу их представительства: гораздо более широкие полномочия, не замыкающиеся исключительно на осуществлении контроля за законопроектами, поступающими из нижних палат.

Ссылки на источники

- 1–3. Айвазова С. Г. Реализация третьей цели Декларации тысячелетия: Поощрение гендерного равенства и расширение прав и возможностей женщин». Россия. 2003. – URL: <http://www.genderstudies.info/politol/3.php>.
4. Мировая практика выборного порядка формирования вторых палат // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2007. – № 23 (340). – URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/vestniksf_index10.htm.
5. Бикамерализм в европейских парламентах: учет интересов и согласование позиций. Материалы международного семинара // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2003. – № 22 (215). – URL: http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/vestniksf_index.htm.
6. Голосов Г. В. Сравнительная политология. – СПб., 2001. – 368 с.
7. Карамышева Н. А. Совет Федерации и его место в российской политической системе. – URL: http://www.transpress.ru/articles/0603/02_02.shtml.
8. Царскосельские совещания // Былое. – 1917. – № 3. – С. 238–265.
9. Монтескье Ш. Избранные произведения. – М., 1955. – 800 с.
10. Музер Р. Влияние избирательных систем на представительство женщин в посткоммунистических государствах. // Гендерная реконструкция политических систем / Ред. Н. М. Степанова, М. М. Кириченко, Е. В. Кочкина. – СПб.: Алетея, 2003. – С. 725–735.
11. Пшизова С. Н. Партия власти // Политология. Лексикон. – М.: РОССПЭН, 2007. – С. 299–307.
12. Общая и прикладная политология / Под ред. В. И. Жукова, Б. И. Краснова. – М., 1997. – 992 с.
13. Петергофские совещания о проекте Государственной Думы. – Пг., 1917. – 164 с.

VildanovRuslan,

Candidate of political sciences, associate professor of history and cultural science of Ufa state petroleum technical university, Ufa
POLIT-UFA@yandex.ru

Parliament and parliamentary representation

Abstract. In article various approaches to studying of problems of parliamentarism and parliamentary representation developed in a modern science are considered. Various approaches to implementation of this function, possibility of their realization in the modern world are considered.

Keywords:parliament, political parties, parliamentary fractions, elections.

