

15. Слуцкий Е. Г. Качество жизни молодежи и молодежная политика. СПб: Петрополис, 1997. С. 51.

16. Достоевский Ф. М. Дневник писателя. 1873 // Полн. собр. соч. в 30 т. Т. 21. М.-Л.: Наука, 1980. С. 93.

17. Ручкин Б. А., Гришина Е. А., Серикова Н. А. Российская молодежь: десять главных проблем. М.: Социум, 1999. С. 36.

*Владимир Иванович ОСЕЙЧУК —
доцент кафедры государственного
и муниципального управления,
кандидат философских наук*

УДК 342.53

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИЛЬНОГО И ОТВЕТСТВЕННОГО ПЕРЕД НАРОДОМ ПАРЛАМЕНТА

АННОТАЦИЯ. В статье исследуются противоречивые тенденции становления парламентаризма в России. В этой связи обосновываются некоторые предложения по изменению места и роли парламента в государственном механизме Российской Федерации.

The article under consideration deals with controversial tendencies of strengthening of parliamentary power in Russia. Respectively, the article gives justification and argumentation of some suggestions concerning the change of Parliament's role in the state mechanism of Russian Federation.

Центральной проблемой общественных дискуссий вокруг нового этапа конституционной реформы в России является вопрос о повышении роли народа и его представителей в формировании и контроле институтов государственной власти. Речь, прежде всего, идет о создании сильного и ответственного перед народом парламента. По мнению Ж.-Ж. Руссо, «законодательная власть принадлежит народу и может принадлежать только ему» [1]. Что касается исполнительной власти, то она призвана осуществлять на практике волю народа и быть подконтрольной парламенту.

Сегодня большинство специалистов-государствоведов отмечают явный дисбаланс прав и полномочий между ветвями государственной власти, что таит серьезную угрозу для будущего российского государства. Российский государственный механизм устроен так, что фактически все зависит от воли и интересов президента. Однако, как справедливо отмечал Н. Макиавелли, «...хотя один человек способен создать определенный порядок, порядок этот окажется недолговечным, если будет опираться на плечи одного-единственного человека. Гораздо лучше, если он будет опираться на заботу многих граждан, и если многим гражданам будет вверено его поддержание» [2].

Правовые истоки нерациональности и неэффективности действующей модели парламентаризма в России кроются в Конституции 1993 года. Дисбаланс прав и полномочий между ветвями государственной власти в пользу власти исполнительной отвечал интересам нового правящего меньшинства России и был закреплен в нормах Конституции. Естественно, сам по себе этот дисбаланс государственной власти не будет преодолен, для этого требуется изменение действующей Конституции России. Поэтому новый этап конституционной реформы в России требуется и для того, чтобы наполнить реальным содержанием разделение властей, которое не имеет смысла, если парламент является карманным.

При формировании новой модели российского парламентаризма ключевое значение имеет четкое представление о месте и роли парламента в государственной жизни. Как известно, парламент — это единственный государственный орган, в наибольшей мере подверженный влиянию народа. Парламент должен быть представительным органом народа прежде всего по своему социальному составу. Причем представители народа должны составлять в нем большинство. Очевидно, что социальный состав парламента оптимален тогда, когда он имеет наибольшее количество точек соприкосновения с народом.

Для формирования в России сильного парламента требуется преодолеть его дискредитацию со стороны некоторых представителей либеральной интеллигенции. В этой связи П. В. Волобуев отмечает, что «если в дореволюционной России либерально-демократическая интеллигенция всячески поддерживала Государственную думу, то наши демократы-интеллигенты через СМИ сделали максимум возможного для дискредитации Верховного Совета сначала Союза, а затем Российской Федерации, создавая в народе представление о нем как о балагане, говорильне, бастионе консерватизма и т. п.» [3].

Для становления реального парламентаризма требуется полномочная законодательная власть, зависящая только от народа, а не от исполнительной власти и финансово-промышленной олигархии. Парламент призван предоставлять народу долю в управлении государством, обеспечивать безопасность народа и ограничивать то поведение сильных социальных групп, которое угрожает народовластию и национальной безопасности. Такой парламент должен иметь право и возможность решающим образом влиять на политику исполнительной власти, определять ее направление и цели деятельности. Зависимость исполнительной власти от законодательной должна быть не только юридической, но и политической.

Как известно, первая функция парламента, являющаяся смыслом его существования, заключается в контроле исполнительной власти. Видный государственный деятель России М. М. Сперанский считал, что «если законодатели не будут иметь средств заставить исполнительную власть приводить волю их в действие, мало-помалу они станут все под ее влиянием, и государство, сохранив всю наружность принятого им образа правления, в самом деле будет видимо единою волею правительства» [4].

Для формирования новой модели российского парламентаризма требуется внесение существенных изменений в процедуру отбора депутатов. В данной статье термин «отбор» связывается с выбором кандидатов на государственные должности по признаку их совершенства и пригодности. Для повышения качества парламентариев отбирать претендентов необходимо по основанию достоинств. Как известно, коммерческие фирмы отбирают свой персонал, а если они этого не делают, то оказываются в состоянии банкротства. Так и российский парламент должен формироваться не только на основе выборов, но и экзаменов и психологических тестов для кандидатов. Экзамены и психологические тесты должны проводиться таким образом, чтобы определить, имеет ли кандидат способности для подготовки и анализа нормативно-правовых и других документов, знает ли он действующее законодательство в определенной сфере, имеет ли гражданские качества для выражения и защиты интересов и потребностей народа. При этом идеалы демократии требуют открытого соревнования граждан за государственные должности. «Такая конкуренция, — пишет Р. Даль, — помогает сформировать скорее состояние взаимовлияния элит и масс, чем состояние одностороннего господства элит, которое, как уже вывел Михельс, возникает в результате действия железного закона олигархии» [5].

Как показывает опыт, соперничество на выборах не обеспечивает качества результатов, а только демократичность их достижения. Однако выборы являют-

ся не только демократическим институтом, но и создают почву для злоупотреблений, прежде всего со стороны государственной бюрократии и состоятельных людей. Дабы избежать злоупотреблений на выборах, необходимо установить четкие критерии отбора депутатов. Известно, что претенденты на государственные и муниципальные должности должны обладать профессиональными, деловыми и моральными качествами. На выявление этих качеств должны быть ориентированы прежде всего экзамены. Без экзаменов органы государственной власти не замечают способных граждан и, следовательно, теряют многих ценных работников. Выбор депутатов без экзаменов ведет к тому, что парламент засоряется людьми, не разбирающимися в искусстве государственного управления, ориентированными на злоупотребление властью, вызывающими недоверие и недовольство со стороны народа. Поэтому представляется, что депутаты, как и все государственные и муниципальные чиновники, должны подвергаться экзамену со стороны представителей Центральной избирательной комиссии. При этом для предотвращения злоупотреблений со стороны некоторых экзаменаторов должна быть установлена уголовная ответственность членов экзаменационных комиссий за протекцию тому или другому кандидату.

Дабы не допустить превращения парламента в учреждение, где надувают народ и где все рассчитано на служение своему «я», требуется принятие комплекса правовых мер, обеспечивающих контроль народа за депутатами. Речь в первую очередь идет о закреплении в Конституции принципа ответственности депутата перед народом, права народа отзывать депутата, запрета купли-продажи депутатских мандатов в партийных списках. В настоящее время такие правовые средства отсутствуют. В частности, отзыв депутата не предусмотрен Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [6].

В целях обеспечения нерыночного характера избирательной сферы и усиления роли народа в избирательном процессе необходимо установление запрета на финансирование избирательных кампаний физическими и юридическими лицами, лишение свободы лиц, уличенных в фальсификации результатов выборов.

Следует также обратить внимание на то обстоятельство, что нередко Государственная дума становится московским клубом, поскольку до половины ее депутатов — выходцы из Москвы. В этой связи в избирательном законодательстве требуется норма, согласно которой партии обязаны выдвигать кандидатов, проживающих во всех избирательных округах России.

Естественно, депутаты должны не только иметь знания, но и обладать необходимыми гражданскими качествами. Дело в том, что депутаты — это не только представители и законодатели, но и контролеры. В этой связи автор разделяет мнение тех специалистов, которые считают, что голосование на выборах — это скорее не избрание законодателей, а делегирование в государственный аппарат «контролеров», способных выполнять требования и пожелания избирателей, подвергать тщательной проверке все акты органов управления [7].

В настоящее время Россия имеет Совет Федерации, который формируется финансово-промышленной олигархией и высшей государственной бюрократией. Российский народ к этому процессу не имеет никакого отношения. Представляется, что сенаторов следовало бы избирать всенародным голосованием, как это было в 1993 году. При этом надо видеть, что верхняя палата играет роль сдерживающего элемента парламента. Поэтому неудивительно, что в ряде демократических стран от верхней палаты уже отказались.

Обращает на себя внимание тот факт, что авторы действующей Конституции России проигнорировали принципы работы английского и американского парламента. Например, английский парламента обладает так называемым треть-

им правом (кроме законов и налогов) — правом непосредственного влияния на внутреннюю политику правительства путем назначения и смены министров. Что касается американского парламента, то его позиции достаточно сильны при формировании кадрового состава исполнительной власти. Например, при утверждении министра обороны в администрации Клинтона конгресс затребовал на него 500 отзывов [8]. Сила американского парламента определяется и тем обстоятельством, что он не может быть распущен. Президент США выступает перед конгрессом не только с ежегодным посланием, но и, по меньшей мере, с тридцатью докладами в год. При этом все они обсуждаются в конгрессе.

Для повышения роли парламента и создания более эффективной модели разделения властей целесообразно вернуть парламентам контрольные функции, записав в Конституции, что он является также и контрольным органом, а также зафиксировав вытекающие из этого обязанности должностных лиц исполнительной власти. В этой связи российскому парламентам необходимо дать возможность оказывать большее влияние на действия исполнительной власти и на ее кадровый состав.

Следует помнить, что исторически исполнительная власть — наиболее сильная власть. Она всегда стремится к расширению своих полномочий и уходу от любых форм контроля со стороны народа или его представителей. Противостоять этому может только сильный парламента, состоящий из депутатов, имеющих знания, политическую волю и гражданское мужество, и наделенный необходимыми контрольными полномочиями.

Представляется, что парламентам должно иметь право формирования следственных комиссий, привлечения к парламентам расследованию независимого прокурора. Статус парламентам следственных комиссий должен быть аналогичен статусу соответствующих комиссий сената и палаты представителей США.

В России система государственной власти выстроена так, что невозможно понять, кто несет персональную ответственность за провалы в государственной политике. В частности, Конституция Российской Федерации не содержит положений, касающихся конституционно-правовой ответственности министров. Нередко, прожив безбедно во властных структурах, они затем становятся советниками или совладельцами компаний, которым в свое время лоббировали. Поэтому в новой Конституции России целесообразно закрепить следующие основания конституционно-правовой ответственности министров: 1) нарушение конституции или закона; 2) ненадлежащее исполнение обязанностей; 3) утрата доверия; 4) совершение деяния (преступления), которое не совместимо с исполнением обязанностей министра. Парламент должен иметь право выражать недоверие министру. Ведь министры нередко самовластны. Они замещают государственную должность и оставляют ее не в силу воли парламента, а потому, что их ставит у руля государственной власти или отстраняет от нее президент или правящая партия.

Зависимость исполнительной власти от власти законодательной является одним из центральных пунктов демократического конституционного строя. Но такое возможно только тогда, когда конституционное начало одерживает полную победу. В конституционных государствах, где за монархической или президентской властью сохраняются наибольшие прерогативы, там удерживается исключительная зависимость правительства и парламента от главы государства. Но исторический опыт показывает, что если за исполнительной властью нет действенного контроля со стороны власти законодательной, то в первой царит власть тайная, власть политических интриганов.

Действующая Конституция России не содержит препятствий (но и не обязывает президента) для формирования правительства парламентского большинства, повышения парламентского контроля за деятельностью правительства или перераспределения полномочий между ветвями власти. В настоящее время партийные фракции Государственной Думы не в состоянии влиять на правительство и не отвечают за его работу. В своем Послании Федеральному Собранию 2003 г. президент Российской Федерации указал на возможность формирования «правительства, опирающегося на парламентское большинство» [9]. Однако это предложение не получило дальнейшего развития, хотя в нем и имеется рациональное зерно, с точки зрения усиления роли парламента в государственной жизни.

Следует поддержать идею, что именно партия-победитель формирует правительство. Для этого необходимо внести поправки в Конституцию, которые закрепили эту идею и устранили норму, по которой члены правительства обязаны сдать депутатские мандаты. Ибо президент и парламент могут отправить правительство в отставку в любой момент, и у лидеров партий имеется угроза сойти с политической сцены. Это противоречит здравому смыслу и рациональному подходу к формированию политической элиты.

Кроме того, представляется, что при утверждении премьер-министра он должен представлять парламенту программу деятельности правительства и его состав. Для усиления позиций Государственной Думы в жизни государства представляется целесообразным передать из Совета Федерации в нижнюю палату вопрос назначения на должность судей трех высших судов, назначения и освобождения генерального прокурора.

Очевидно, что в ходе нового этапа конституционной реформы перераспределение государственной власти необходимо осуществить таким образом, чтобы вся полнота исполнительной власти легла на плечи избранного президента, который сам и выполнял бы функции премьера. Необходимо преодолеть ситуацию при которой реальная власть — у президента, а ответственность возлагается на правительство. Фактически исполнительная власть в России находится в руках президента и его администрации. И для установления юридической ответственности президента за действия исполнительной власти необходимо данный факт закрепить юридически. Эффективность такой модели разделения властей подтверждена историей. Модель разделения властей, при которой глава государства осуществляет исполнительную власть и подконтролен парламенту, уже более двухсот лет используется американцами. Статья II Конституции США гласит: «Исполнительная власть осуществляется Президентом Соединенных Штатов Америки» [10].

В целях защиты Государственной Думы от давления исполнительной власти, в Конституции необходимо закрепить положение о том, что Президент не имеет права распускать парламент. Иными словами, представительная власть, представляющая народ, должна быть выше исполнительной, долженствующей исполнять волю парламента — волю народа, как это и положено в последовательно демократических правовых государствах.

Естественно, не следует думать, что реализация вышеуказанных мер позволит немедленно получить полноценный парламент. Для начала необходимо преодолеть достаточно распространенный скепсис в отношении перспектив российского парламентаризма. Сильный и ответственный перед народом парламент может появиться и держаться только там, где общественное мнение дает ему постоянную опору, где народ всегда готов стоять за свои права. Он не появится до

тех пор, пока не возникнет реальная многопартийность, а партии не докажут свою способность управлять государством. России еще предстоит превратить парламент в действительное собрание представителей интересов и воли российского народа, а не олигархического меньшинства. Для решения этой исторической задачи потребуются знания и воля всех граждан, ибо демократическое правовое социальное государство, идея которого закреплена в ст. ст. 1 и 7 Конституции России, может быть построено только в результате усилий всего народа.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Руссо Ж.-Ж Трактаты. Об общественном договоре: Трактаты. М. 2000. С. 245.
2. Макиавелли Н. Избранное. Пер. с англ. М., 1998. С. 489.
3. Волобуев П. В. Четвертооктябрьский политический режим: социальная сущность и перспективы // Куда идет Россия? Альтернативы общественного развития. М., 1995. С. 287-300.
4. Сперанский М. М. Проекты и записки. М.-Л., 1961. С. 32.
5. Даль Р. Полиархия, плюрализм и пространство // Вопросы философии. 1994. № 3. С. 40
6. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
7. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М., 2000. С. 70.
8. Ракитов А. Предел личной корысти // Литературная газета. 2002. 6-12 февраля.
9. Послание Президента Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2003. 17 мая.
10. Конституции зарубежных государств. Учебное пособие. М., 1996. С. 23.

*Александр Александрович СТРАДЧУК —
аспирант кафедры новой истории
и международных отношений*

УДК 342.849.2(410)

ВЫБОРЫ В ЕВРОПЕЙСКИЙ ПАРЛАМЕНТ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ В 1999 году

АННОТАЦИЯ. В статье рассматриваются выборы в Европейский парламент в Великобритании в 1999 году. Автор описывает программы основных политических партий страны. Обращается внимание на наиболее яркие события избирательной кампании. Делаются выводы относительно роли евроскептицизма в британском обществе и возможности смещения тори как одной из двух ведущих политических сил Соединенного Королевства.

An article is dedicated to examination of a European Parliament election in Great Britain in 1999. An author describes programs of leading political parties of the country. An attention is paid to the most vivid events of the campaign as well. At the end there are conclusions about euroscepticism in British society and a possibility of substitution of Tory as one of two basic political powers in the United Kingdom.

10 июня 1999 г. в странах-членах Европейского Союза состоялись очередные, пятые по счету, выборы в Европейский парламент. Для специалистов, изучающих Соединенное Королевство, они представляют особенный интерес, так как депутаты выбирались согласно пропорциональной системе представительства, никогда ранее не применявшейся в Великобритании. Не менее важным