

УДК 342. 53 (476)

Е.Г. Абраменко

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ КАК ЭЛЕМЕНТ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Статья посвящена проблеме становления и перспективам развития института парламентаризма в Республике Беларусь. Дано определение понятия «парламентаризм», выявлены характерные для него признаки. Парламент определён в качестве центрального звена парламентаризма, рассматриваются выполняемые им функции. Особое внимание уделено анализу состояния, специфики становления и основных особенностей белорусского парламентаризма. Определена структура и место Национального собрания Республики Беларусь в системе государственной власти. Изучено осуществление Палатой представителей Национального собрания Республики Беларусь представительной, законодательной, финансово-бюджетной, контрольной, а также внешнеполитической функций. На базе обобщения результатов исследования процессов становления и развития института парламентаризма в Республике Беларусь определены перспективы его развития.

Введение

Построение демократического правового государства невозможно без наличия института парламентаризма и его основного политического звена – Парламента. Это обуславливается тем, что он вместе с другими органами власти осуществляет все основные функции государства, выражая в этом процессе волю большинства или всего народа, выполняя тем самым представительство народа, и способствует достижению компромиссов между различными слоями населения. Принимаемые законы им составляют важную часть правовой системы, а регулярно проводимые парламентские выборы являются важнейшим средством интеграции населения в существующую политическую систему.

В истории социально-политической мысли о проблеме представительства говорили Платон, Аристотель, Полибий, Цицерон, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ш.Л. Монтескье, Ж.Ж. Руссо, И. Кант, Г. Гегель, И. Бентам, А. Токвиль, Дж.Ст. Милль, М. Вебер, М. Дюверже, Б.Н. Чичерин, Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, П.Г. Мижуев и др. При этом каждый по-своему рассматривал роль законодательного органа в системе государственной власти.

Проблема парламентаризма рассматривалась и в советский период. Особое внимание уделялось функционированию системы разделения властей в западных государствах. Данному вопросу посвящены труды В.В. Абашмадзе, К.С. Бельского, А.М. Барнашова, Б.С. Крылова, Н.С. Прозорова и др.

На современном этапе существует комплекс работ отечественных и зарубежных авторов, в которых проанализированы общетеоретические аспекты парламентаризма. Здесь можно выделить работы М.Б. Канапацкого, Н.И. Бирюкова, Г.В. Голосова, И.В. Котелевской, Р.М. Романова, Н.В. Онишко, Дж. Коукли, Е. Хубнера, А. Шайо и др.

Особенности становления и развития парламентаризма в Республике Беларусь рассматриваются в работах Г.А. Василевича, В.А. Божанова, М.Ф. Чудакова и др.

Понятие парламентаризма

Парламентаризм – это элемент политической системы, в которой суверенная

Научный руководитель – Л.Е. Земляков, доктор политических наук, профессор, профессор кафедры идеологии и политических наук Академии управления при Президенте Республики Беларусь

воля народа воплощается в избранном на основе общепринятых демократических процедур народном представительстве, осуществляющем в том или ином объёме законодательную, финансово-бюджетную, контрольную функции, таким образом ограничивая объём компетенции исполнительной и судебной ветвей власти и гарантируя защиту интересов как большинства, так и меньшинства граждан [1, с. 212].

Как многоплановое явление со сложной внутренней структурой парламентаризм, с одной стороны, отражает положение парламента в системе разделения властей, а с другой – принципы устройства и функционирования законодательного органа.

Часто понятия «парламентаризм» и «парламент» отождествляются, однако существование парламента ещё не означает существование парламентаризма. Парламент может существовать и в авторитарных режимах, а о парламентаризме следует говорить лишь в связи с демократическим правлением.

Функции парламента в демократическом обществе важны и разнообразны: он является представительным органом народа, выполняет законодательную, финансово-бюджетную и контрольную функции. Парламенты современных государств не только наделены традиционными полномочиями, но и участвуют в международной деятельности и вместе с главами государств, дипломатическими и консульскими службами являются внешнеполитическими органами. Они влияют на внешнюю политику государства через бюджет и механизмы законотворчества, принимают законы, регламентирующие внешние сношения, ратифицируют заключённые государствами международные договоры, которые только после этого приобретают статус законов [2, с. 5].

Благодаря этим функциям парламента в обществе складывается и функционирует парламентаризм как система, проявляются его системные признаки: верховенство закона, разделение и сбалансированность полномочий всех ветвей власти, наличие системы сдержек и противовесов, представительность, способность реально обеспечивать права и свободы граждан.

Становление отечественного парламентаризма и проблема разделения властей

Институт парламентаризма в Республике Беларусь имеет многовековую историю, неотделимую от развития ее государственности. Его истоки – в Полоцком вече, сеймах Великого княжества Литовского и Речи Посполитой, Государственной думе Российской империи. В советскую эпоху народное волеизъявление осуществлялось во время проведения всебелорусских съездов Советов и созывов Верховного Совета Белорусской ССР, однако фактически власть принадлежала коммунистической партии.

27 июля 1990 года Верховный Совет принял Декларацию о государственном суверенитете Белорусской Советской Социалистической Республики. В августе 1991 года было объявлено о политической и экономической независимости, и Декларация о государственном суверенитете приобрела статус конституционного акта. Беларусь в этот период являлась парламентской республикой. 15 марта 1994 года была принята Конституция Республики Беларусь, согласно которой вводился институт президентства.

Формирование белорусского парламента проходило в сложных политических и экономических условиях. В современной Беларуси законодательный и представительный орган прошёл путь развития от Верховного Совета XII созыва до Национального собрания. Приоритет полномочий Верховного совета над исполнительной властью, заложенный в Конституции Республики Беларусь 1994 года, и «существовавшая политическая и правовая конструкция белорусского государства, неизбежно толкавшая к противодействию и конфликтам...» [3, с. 1], обусловили необходимость проведения конституционной реформы. В результате принятых на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года изменений и дополнений в Конституцию Республики Беларусь законодательная власть приобрела

более свойственное ей название и более совершенную структуру, которая соответствует устоявшимся стандартам парламентаризма.

«Парламент – Национальное собрание Республики Беларусь – является представительным и законодательным органом Республики Беларусь. Парламент состоит из двух палат – Палаты представителей и Совета Республики» (ст. 90) [4, с. 26].

Взаимодействие двух палат позволяет одной из них принимать законы (Палата представителей), другой (Совет Республики) – осуществлять экспертизу законов и определять, как они будут вписываться в повседневную жизнь, каковы механизмы их реализации. Кроме того, Совет Республики Национального собрания должен стать единственным органом, обеспечивающим баланс интересов всех регионов страны [3, с. 34].

Палата Представителей представляет интересы всех граждан Республики Беларусь, а Совет Республики обеспечивает территориальное представительство.

Согласно статье 6 Конституции, «государственная власть в Республике Беларусь осуществляется на основе разделения её на законодательную, исполнительную и судебную» [4, с. 5].

Президент Республики Беларусь А.Г. Лукашенко отметил: «Новая редакция Конституции наполнила принцип разделения властей реальным содержанием. Сегодня четко определена компетенция каждой ветви власти, имеются конкретные механизмы их взаимного сдерживания и взаимодействия» [3, с. 38].

Парламент может не согласиться с предложенной Президентом редакцией закона и преодолеть его квалифицированным большинством (ст. 100), вправе отменить большинством не менее двух третей голосов от полного состава каждой из палат временный декрет Президента (ст. 101). Половина судей Конституционного Суда назначается Президентом (ст. 84), а половина избирается Советом Республики (ст. 98). С согласия Совета Республики назначаются Президентом судьи Верховного и Высшего Хозяйственного судов. Правительство обладает правом обратиться в Конституционный Суд в случае возникновения сомнения в конституционности закона, декрета или международного договора (ст. 116) и т.д. Однако «разделение властей – это не антагонизм, а постоянное стремление к взаимодействию в решении как общегосударственных, так и местных проблем» [5, с. 17].

Функции и полномочия Парламента Республики Беларусь

Парламент – единственный официальный орган народного представительства. Смысл представительной функции в том, чтобы в Парламенте были представители всех групп населения, чтобы они могли отстаивать свои интересы в принимаемых законах и других нормативно-правовых актах. Реализация этой функции достигается путём организации выборов. Согласно ст. 1 Закона «О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь», «депутатом Палаты представителей является свободно избранный народом представитель, уполномоченный осуществлять законодательную власть в Палате представителей, представлять своих избирателей в государственных органах, осуществлять иные полномочия, предусмотренные Конституцией Республики Беларусь и настоящим Законом» [6, с. 3]. Право выдвижения кандидатов в депутаты принадлежит общественным объединениям, трудовым коллективам и гражданам (ст. 69) [4, с. 18]. Таким образом, в число депутатов входят представители всего социального среза государства [7, с. 28].

Конституция Республики Беларусь и законодательство о статусе депутата предусматривают достаточно большие полномочия Палаты представителей. Одним из основных направлений работы является осуществление законодательной деятельности. Национальное собрание принимает законы об утверждении основных направлений внутренней и внешней политики; об основном содержании и принципах осуществления

прав, свобод и обязанностей граждан; о гражданстве; о принципах осуществления отношений собственности; о социальной защите; об охране окружающей среды; о местном самоуправлении и др.

Законодательная деятельность Парламента Республики Беларусь осуществляется на плановой основе. Планирование включает в себя разработку государственных программ подготовки проектов нормативных правовых актов на долгосрочный период, а также утверждение ежегодных планов подготовки законопроектов. Об эффективной деятельности Палаты представителей в данной области свидетельствуют принятые за десять лет около 1000 законов, в том числе 24 кодекса, 316 законов о ратификации международных договоров и соглашений [8, с. 43]. Таким образом, Национальное собрание принимает законы, которые улучшают жизнь людей. Реализуя законотворческую функцию, парламент способствует дальнейшему развитию правовой основы нашей государственности, совершенствованию отношений в обществе [9, с. 52].

Однако несмотря на ощутимые результаты законотворческой деятельности Парламента, существует и ряд задач, сформулированных в Послании Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко белорусскому народу и Национальному собранию 24 апреля 2007 г.:

- дальнейшее развитие и обновление законодательной базы;
- стабильность законодательства;
- актуальность и своевременность законов;
- повышение взаимодействия между Правительством и Парламентом в ходе

подготовки законопроектов [10, с. 50].

Финансово-бюджетная функция закреплена в п. 2 статьи 97 Конституции Республики Беларусь, в которой говорится, что Палата представителей утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении, а также формирует налоговое законодательство. В результате Парламент имеет возможности влияния на финансово-экономическую политику государства.

Согласно 97 и 98 статьям Конституции Республики Беларусь, обе палаты Национального собрания наделены контрольными полномочиями. Прежде всего, это взаимодействие с Правительством.

В соответствии с частью второй статьи 103 Конституции Республики Беларусь ежемесячно одно заседание резервируется для вопросов депутатов Палаты представителей и членов Совета Республики и ответов на них Правительства, что даёт возможность установить, насколько эффективно работает тот или иной закон, насколько он соответствует современным условиям социально-экономического развития республики.

Также Палата представителей дает Президенту Республики Беларусь согласие на назначение Премьер-министра, который в двухмесячный срок после назначения представляет Парламенту программу деятельности Правительства. Одобрение или отклонение программы является не только средством контроля, но и формой оказания влияния на определение вектора развития народного хозяйства и экономической системы [11, с. 61].

Обе палаты участвуют в процедуре импичмента Президента (ст. 88).

Для решения актуальных задач, стоящих перед обществом, проводятся парламентские слушания. Согласно статье 80 Регламента Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, «парламентские слушания – форма деятельности Палаты представителей, состоящая в заслушивании сообщений и мнений депутатов Палаты представителей, представителей государственных органов и общественных объединений, экспертов и специалистов по конкретной проблеме или иному вопросу, относящемуся к компетенции Палаты представителей» [12, с. 26].

За десять лет работы Палаты представителей проведено 29 парламентских слушаний по вопросам законности в республике, прав человека, смертной казни, жилищ-

ной политики, здорового образа жизни, реформы образования, приватизации, перспективы сотрудничества с Россией. Ежегодно в канун годовщины аварии на Чернобыльской АЭС проходят слушания по вопросам ликвидации последствий катастрофы.

Процедура парламентских слушаний, компетентное рассмотрение обсуждаемых вопросов, их открытый характер способствуют развитию демократических принципов парламентаризма в республике.

Одним из приоритетных направлений деятельности Парламента является работа в таких межпарламентских организациях, как Парламентское Собрание Союза Беларуси и России, Межпарламентская Ассамблея Евразийского экономического сообщества, Межпарламентская Ассамблея государств – участников СНГ, Межпарламентский союз, Парламентская Структура Центральноевропейской инициативы, Межпарламентская Ассамблея православия, Парламентская Ассамблея Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (с 2003 г.), Парламентская Ассамблея Черноморского экономического сотрудничества (с 2005 г. в качестве наблюдателя), а также сотрудничество в рамках Организации Объединённых Наций.

Парламент республики, согласно ст. 92 Конституции, работает на профессиональной основе. Причем если из 110 депутатов Палаты представителей первого созыва лишь 64 перешли работать на профессиональную основу, то весь состав Палаты второго и третьего созывов работают на профессиональной основе [13, с. 77; 79].

Для организации работы над законопроектами в Палате представителей сформированы 14 постоянных комиссий. Как отметил Глава государства в выступлении на организационной сессии Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь 21 ноября 2000 года, данное количество является оптимальным [7, с. 43].

Парламентские выборы показали, что сохраняется преемственность законодательной власти. 36 депутатов (32,7%), входивших в Палату представителей первого созыва, были переизбраны в 2000 году; 46 (41,8 %), работавших ранее в нижней палате Парламента второго созыва, – в 2004 году [13, с. 79; 83].

Особенностью белорусского парламентаризма является снижение числа политических партий в Парламенте: если в Палате представителей первого созыва были депутаты от 9 партий, второго созыва – от 6, то в сегодняшнем Парламенте – только от 3. Данное явление свидетельствует о непопулярности политических партий в обществе, поскольку «в последнем десятилетии XX века страна пережила своеобразный «партийный кризис», вызвавший достаточно негативное отношение многих граждан к партиям. Такие настроения людей сохраняются и ныне» [5, с. 16].

Заключение

Таким образом, парламентаризм как элемент политической системы способствует конструктивному взаимодействию властей, обеспечению надёжных гарантий прав и свобод человека и гражданина, консолидации всех общественных сил, придаёт фундаментальный характер конституционным отношениям. Институт парламентаризма в настоящее время является одним из важнейших рычагов формирования и развития в обществе демократических начал, становления гражданского общества.

Оценивая роль представительного органа Республики Беларусь, можно сказать, что «Парламент стал важнейшей составной частью эффективной системы государственной власти» [11, с. 31]. Однако процесс развития парламентаризма продолжается. Среди целей и перспектив развития парламентаризма в Республике Беларусь можно выделить следующее: повышение эффективности законодательного процесса; повышение взаимодействия между различными ветвями власти; всестороннее расширение связей между депутатами и избирателями; дальнейшее развитие и обновление всей зако-

нодательной базы, развитие партийной системы и усиление роли партий как основных субъектов избирательного процесса.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Романов, Р.М. Понятие и сущность парламентаризма / Р.М. Романов // Социально-политический журнал. – 1998. – № 4. – С. 210–225.
2. Саидов, А.Х. Эволюция парламентаризма в современном мире / А.Х. Саидов // Национальные парламенты мира: энцикл. справочник / сост. А.Х. Саидов. – Москва, 2005. – С. 3–7.
3. Лукашенко, А.Г. Нет выше долга для политика, чем служить такому замечательному народу, как белорусский / А.Г. Лукашенко. – Минск, 1997. – 52 с.
4. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на государственных референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2007. – 48 с.
5. Лукашенко, А.Г. Послание Президента Республики Беларусь Национальному собранию Республики Беларусь / А.Г. Лукашенко // Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. – 2001. – № 4. – С. 3–29.
6. О статусе депутата Палаты представителей, члена Совета Республики Национального Собрания Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 4 ноября 1998 г. № 196-З // Звязда. – 1998. – 10 ноябр. – С. 3–5.
7. Лукашенко, А.Г. Выступление Президента Республики Беларусь на организационной сессии палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь 21 ноября 2000 г. / А.Г. Лукашенко // Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. – 2000. – № 12. – С. 27–46.
8. Коноплев, В.Н. Палата представителей: десять лет службы на благо народа / В.Н. Коноплев // Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. – 2006. – № 9. – С. 42–50.
9. Лукашенко, А.Г. Выступление Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко с ежегодным посланием к Парламенту страны 16 апреля 2003 г. / А.Г. Лукашенко // Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. – 2003. – № 5. – С. 27–57.
10. Лукашенко, А.Г. Послание Президента Республики Беларусь белорусскому народу и Национальному собранию 24 апреля 2007 / А.Г. Лукашенко // Информационный бюллетень Администрации Президента Республики Беларусь. – 2007. – № 5. – С. 3–31.
11. Василевич, Г.А. Парламентский контроль – важное средство укрепления законности / Г.А. Василевич // Вес. Канстытуц. Суда Рэспублікі Беларусь. – 2005. – № 4. – С. 60–63.
12. Регламент Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, 6 апреля 1999 г., № 850 – П / VII // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 32. – 4 / 71.
13. Красуцкий, А.В. Практика деятельности Палаты представителей Национального Собрания Республики Беларусь (1996 – 2004 гг.) / А.В. Красуцкий // Парламентаризм в Республике Беларусь: опыт становления и развития: сб. науч. ст. / Ин-т парламентаризма и предпринимательства; под ред. В.А. Божанова. – Минск, 2006. – С. 74–85.

Abramenka A.L. Parliamentarism as an Element of Political System of Republic of Belarus

The article is devoted to the problem of formation and prospects of development of the institute of parliamentarism in the Republic of Belarus. The notion of parliamentarism is determined, the features peculiar to it are revealed. The parliament is determined as a central parliamentarism unit, the functions performed by it are examined. A special attention is paid to the analysis of state, specific characters of formation and main peculiarities of the Belarusian parliamentarism. The structure and place of the National Assembly of the Republic of Belarus in the government system are determined. The realization of representative, legislative, financial and budget, control, as well as foreign political functions by the House of Representatives of the National Assembly of the Republic of Belarus has been studied. On the basis of summarizing the results of study of processes of formation and development of the institute of parliamentarism in the Republic of Belarus the prospects of its development have been determined.

Рукапіс паступіў у рэдкалегію 04.01.09