



Несмотря на свой относительно молодой возраст, Парламентское Собрание Союза Беларуси и России участвует в международной парламентской деятельности. Оно имеет статус наблюдателя при Межпарламентском союзе, Парламентской ассамблее Организации Чер-

Народное представительство

Парламенты мира, история и современность

Парламентаризм является системой политической организации государства, при которой, в условиях разделения властей, именно законодательная власть занимает доминирующее положение. Правительство формируется партией или коалицией, имеющей в парламенте большинство, при этом оно полностью подотчетно парламенту в своей деятельности.

В президентских республиках влияние парламента меньше. Обычно президент имеет право при определенных обстоятельствах (или даже, как во Франции, без объяснения причин) распустить парламент, что в парламентских республиках невозможно. Тем не менее, как правило, парламент имеет широкие полномочия по отношению к исполнительной власти, «компенсацией» за право президента на роспуск парламента является право парламента на вынесение импичмента президенту и вотума недоверия правительству. Да и при формировании президентом правительства все или большинство его членов должны пройти процедуру утверждения парламентом.

И, разумеется, при любой системе, как в парламентских, так и в президентских республиках, парламент выполняет важнейшую функцию постоянно действующего органа, избираемого населением и имеющего исключительное право на принятие законов, являющихся обязательными для выполнения всеми гражданами страны.

Органы народного представительства существовали еще в древних государствах: народное собрание, совет старейшин, Сенат, Римский форум, вече, курултай и т. п. В Средние века получила распространение сословно-представительная система: роль парламентов играли органы, состоявшие из представителей различных сословий (Генеральные штаты во Франции, Кортесы в Испании, Земский собор в России и т. д.). Все эти органы выполняли роль амортизатора между властью (монархом) и обществом, являясь формой представления общества во власти, но сами властью не обладали.

Старейшим в мире настоящим парламентом, имеющим властные и законодательные полномочия, является исландский Альтинг, созданный в 930 году. Правда, в 1800-1845 годах он не действовал (в то время Исландия была колонией Дании). На роль второго по «старшинству» парламента мира могло бы претендовать Новгородское вече, которое было примером народного представительства, причем с очень широкими для Средних веков полномочиями (вплоть до отрешения и назначения князя и архиепископа). Оно возникло в XII веке и просуществовало до 1478 года. Именно тот факт, что деятельность вече была прервана и больше не возобновлялась, а также то, что его деятельность распространялась только на одно из княжеств Древней Руси, к сожалению, лишает нас почетного второго места.

Родиней же современного парламентаризма считается Англия (видимо, потому, что об исландском Альтинге никто ничего не знал за пределами Исландии). Пробраз парламента был образован в Англии в XIII веке, когда король Иоанн Безземельный был вынужден подписать «Великую хартию вольностей», согласно которой король не имел права вводить новые налоги без согласия королевского совета. В 1265-м Симон де Монфор, граф Лестерский, созвал в Лондоне собрание духовной и светской знати и представителей графств, которое принято считать первым английским парламентом. Великобритания – первая страна, где парламент принял на себя всю полноту власти. При этом в британской истории имела место гражданская война между парламентом и королем.

Кроме Исландии и Великобритании в Средние века парламенты возникли еще лишь в трех странах – Ирландии, Андорре и Польше. В 1789 году парламенты появились одновременно во Франции и США

(во Франции с 1302 года действовали Генеральные штаты, но их нельзя считать классическим парламентом). В XIX веке были созданы парламенты в трех десятках стран Европы, Латинской Америки и в Японии, в XX веке их обрели практически все страны мира. В России, как известно, первая Государственная дума была созвана в 1906 году, до октябрьского переворота были избраны 4 Думы. Впрочем, в Финляндии, входившей в состав Российской империи, парламент начал действовать в 1863 году.

Если не считать Ватикана, который, по сути, не является государством в классическом понимании этого слова, в мире есть только одна страна, где парламент сегодня отсутствует даже как декорация. Это Саудовская Аравия, ваххабитская абсолютная монархия, где никакие демократические процедуры даже не имитируются, данная страна и формально, и фактически является самой тоталитарной в мире. Впрочем, ненамного лучше ситуация и в других монархиях Персидского залива. Так, ОАЭ тоже не имеют парламента в классическом смысле, правда там это отчасти объясняется федеративным устройством государства. По сути, нет парламента в Катаре, поскольку все его депутаты не избираются населением, а назначаются эмиром.

В остальном мире парламенты есть, хотя, разумеется, в тоталитарных государствах они являются лишь имитацией народного представительства и законодательного органа. Во многих странах парламенты двухпалатные. Верхние палаты (монархом) и обществом, являясь формой представления общества во власти, но сами властью не обладали. В некоторых странах часть или даже все депутаты верхней палаты назначаются руководством исполнительной власти, что означает явный перекос в пользу последней в распределении властных полномочий. Нижняя палата всегда избирается всем населением страны и по числу депутатов превосходит верхнюю. Из последнего правила, впрочем, есть два исключения – Буркина-Фасо (в верхней палате – 178 депутатов, в нижней – 111) и Великобритания (675 и 659). Впрочем, верхняя палата британского парламента (Палата лордов) не избирается населением и все больше воспринимается в стране как явный анахронизм.

Формально самым многочисленным парламентом в мире является, как и следовало ожидать, Всекитайское собрание народных представителей – 2979 депутатов. Правда, оно избирается не прямыми всенародным голосованием, а региональными собраниями народных представителей. К тому же из-за многочисленности депутатов между сессиями ВСНП работает лишь его постоянный комитет из 150 человек. Главное же, что в тоталитарном Китае никакими реальными властными полномочиями ВСНП не обладает. Ненамного меньше ВСНП по численности туркменский Халк маслахаты (Народный совет, 2507 членов). Он состоит из президента, депутатов Меджлиса, представителей судебных властей, министров, глав органов регионального самоуправления, представителей общественных организаций, старейшин и обсуждает вопросы общегосударственной политики (внесение изменений в конституцию, проведение выборов и референдумов, утверждение программ развития страны и т. д.). Текущую законодательную деятельность в Туркмении осуществляет Меджлис, в котором всего 50 депутатов. 678 де-



путатов насчитывает однопалатный парламент КНДР, который является, таким образом, крупнейшим постоянно действующим парламентом (излишне говорить, что в Туркмении и КНДР, как и в Китае, парламенты – чисто декоративные органы). Если же брать «нормальные» парламенты, то самые многочисленные (кроме Великобритании) – в Италии (315 депутатов в верхней палате и 630 – в нижней) и Франции (321 и 577). Самые маленькие парламенты – в Тувалу (13 депутатов) и Сент-Люсии (11 депутатов в верхней палате, 17 – в нижней).

В подавляющем большинстве парламентов мира срок полномочий депутатов составляет 4 или 5 лет, отклонения в большую или меньшую сторону есть лишь в 28 странах. Самый длительный срок полномочий – у либерийских депутатов: 9 лет для верхней палаты и 6 – для нижней. Почти не отстают Франция и Марокко (9 и 5 лет в обеих). 8 лет составляет срок полномочий верхней палаты парламента Чили, 6 лет – у депутатов однопалатных парламентов Йемена и Шри-Ланки и верхних палат парламентов Австралии, Алжира, Аргентины, Габона, Казахстана, Конго, Мавритании, Малайзии, Мексики, Намибии, Непала, США, Таиланда, Филиппин, Японии. Зато по 3 года заседают депутаты однопалатных парламентов Бутана, Науру, Новой Зеландии, Омана, Сальвадора, Тонги, нижних палат парламентов Австралии, Мексики и Филиппин. И всего 2 года составляет срок полномочий Палаты представителей Конгресса США.

Раньше всех в мире право голоса получают жители Ирана – в 15 лет. С 16 лет голосуют на Кубе и в Никарагуа. В Бразилии для 16-летних жителей участие в выборах является правом, а с 18 лет становится обязательностью. В 17 лет начинают голосовать на Восточном Тиморе, в Индонезии, КНДР и на Сейшелах. А вот избирать депутатов Сената (верхней палаты) Италии можно лишь с 25 лет.

В Австралии, Австрии, Албании, Аргентине, Бельгии, Боливии, Бразилии, Доминиканской Республике, Демократической Республике Конго, Египте, Ливане, Ливии, Лихтенштейне, Люксембурге, Мексике, Науру, Парагвае, Сингапуре, Таиланде, Уругвае, Эквадоре участие в выборах является обязательным. Впрочем, в Бразилии принцип обязательности действует для лиц от 18 до 70 лет. В Парагвае не обязательно голосовать тем, кто старше 75 лет, в Эквадоре – тем, кто старше

коллективной безопасности. В связи с этим представляет интерес мировой опыт парламентской деятельности, а также опыт функционирования еще одной парламентской структуры, объединяющей представителей нескольких государств, – Европарламента.

Единство в многообразии?

Как работает Европарламент



Европейский парламент – теоретически самый главный законодательный орган единой Европы, его выбирают прямым всеобщим голосованием 492 миллиона избирателей из 27 стран ЕС. Избранные в 2009 году 736 депутатов будут работать в парламенте 5 лет, ведь досрочный роспуск или самороспуск Европарламента невозможен.

Изначально членов Европарламента, первое заседание которого прошло в 1958 году, назначали парламенты стран Европейского экономического сообщества, председателю ЕС. Представители ФРГ, Франции, Италии, Бельгии, Нидерландов и Люксембурга, собравшиеся в Страсбурге, тогда не имели полномочий, это был своего рода дискуссионный клуб народных избранников из разных стран. В 1979 году была введена система всеобщих выборов, и граждане Великобритании, Ирландии, Германии, Нидерландов, Бельгии, Франции и Италии впервые избрали депутатов Европарламента. Сегодня Европарламент – уникальный орган, единственное учреждение ЕС, которое избирается прямым голосованием граждан.

Как ни странно, Европарламент не имеет права законодательной инициативы, депутаты только рассматривают предложения Еврокомиссии («правительства» ЕС). Хотя его полномочия постепенно расширяются, компетенция Европарламента по сравнению с национальными законодательствами ограничена. Европарламент рассматривает проект бюджета ЕС, утверждает состав Еврокомиссии и двумя третями голосов может принять решение о ее роспуске. В вопросах защиты окружающей среды или прав потребителей Европарламент имеет одинаковые полномочия с Еврокомиссией или Советом ЕС, куда входят главы государств и правительств стран Евросоюза и министры.

Депутаты объединены не по национальному признаку, а по партийной принадлежности в так называемые «политические группы», фракции. Всего их девять: Народная партия Европы (Христианские демократы) и Европейские демократы; Социалистическая группа; Альянс либералов и демократов Европы; Союз Европы наций; Зеленые/Свободный альянс Европы; Конфедеративная группа объединенных левых Европы/Нордик-зеленые, левые; Независимость/демократия; Независим-

считать лишь номинальной. Большинство европейцев ногами заявили о своей позиции – они просто не пришли к избирательным урнам, и во многом неяска традиционного электората левых и обусловила успех консерваторов. Победители и проигравшие хором обвиняли экономический кризис, из-за которого европейцы стали менее политически активны. Конечно, как писали в свое время именно европейские классики марксизма, «бытие определяет сознание», в период экономического спада людям не до интеграции. Многие европейцы были разочарованы в ЕС, который не смог защитить их от экономического кризиса. А реакция электората на это разочарование была жесткой – все большую популярность во многих странах Европы приобрели политики, ставящие национальные интересы выше европейских.

Выборы 2009 года продемонстрировали еще одну тенденцию, характерную для Старого континента. Европейцы до сих пор не понимают пользы от органа, который называют «страсбургской» или «брюссельской говорильней». По большому счету, Европарламент всегда был страшно далек от народа, большинство европейцев не могут ответить на вопрос, зачем он им нужен. Возможно, отсутствие интереса к работе Европарламента связано еще и с тем, что в этом институте нет привычного для европейцев разделения на правящие и оппозиционные партии, и европейцы, за исключением самых политически активных, не совсем представляют, за что они, собственно, голосуют.

Вот почему многие европейцы считают, что Европарламент – очень дорогой и малоэффективный институт ЕС, занимающийся рассматриванием бюрократических вопросов, далеких от жизни обычных людей. Призывы руководителей ведущих европейских стран к необходимости создания «сильной Европы» особенно не спасают – их сводят на нет недостаточная информированность электората и оторванность избирателей от процесса работы властей на европейском уровне. В целом в результате всей небрежности внутри ЕС обозначилась совершенно парадоксальная ситуация: большинство (56%) жителей коммунальной квартиры «Европа» поддерживают ЕС и верят, что Европейское сообщество обеспечивает им шанс преодолеть негативные последствия экономического кризиса, но почти такое же количество европейцев (53%) или ни во что не ставят способность Европейского парламента, или не уверены, что он на что-то сможет влиять.

По оценкам некоторых европейских экспертов, пессимизм в Европе растет. И если задуматься не только о разработке стратегических планов развития единой Европы в новом веке, но и о конкретных социальных и финансовых сценариях ее развития в 2010-2020 годах, в том числе и о предстоящих выборах в Европарламент в 2014 году, то необходимо думать о том, как поднять престиж голосования на общеевропейском уровне. Ведь сегодня в Европе тех, кто знает, за кого отдать свой голос, становится все меньше. По мнению аналитиков, причина – в программах партий, которые, фокусируясь на внутригосударственных проблемах, общеевропейские фактически не затрагивают. Считается, что толчком к повышению electoralной заинтересованности могут стать в 2014 году два списка кандидатов в депутаты Европарламента – национальный и панъвропейский. Одобрить эту инициативу должны правительства входящих в ЕС стран.

Елена КОВАЛЕНКО