



ФУНКЦИИ ПАРЛАМЕНТА – ОПРЕДЕЛЯЮЩИЙ ФАКТОР ЦЕННОСТИ ВЫСШЕГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ОРГАНА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

С. МИШИН,

старший преподаватель Славянского университета, докторант

SUMMARY

La valeur du parlement est vu dans son rôle socio-politiques liés à une participation active et décisive dans l'exercice du pouvoir au nom du peuple. Les caractéristiques de la valeur du parlement ont concrétisé par son objectif, qui est réalisé par ses pouvoirs.

L'ensemble des fonctions et des pouvoirs constitue la compétence du législateur, la spécificité du quelle est liée avec sa nature de l'organe représentatif suprême qui exerce du pouvoir législatif.

* * *

Ценность парламента усматривается в его социально-политической роли, связанной с активным и решающим участием в осуществлении власти от имени народа. Конкретизируются ценностные характеристики парламента через его предназначение, реализуемое посредством данных ему полномочий.

Совокупность функций и полномочий образует компетенцию законодательного органа, специфичность которой по сравнению с компетенцией иных государственных органов связана с его природой как высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть.

Для определения роли парламентаризма в современном мире необходимо проанализировать функциональную область парламентских органов в политических системах.

При самом общем подходе ценность парламента усматривается в его социально-политической роли, связанной с активным и решающим участием в осуществлении власти от имени народа. Конкретизируются ценностные характеристики парламента через его предназначение, реализуемое посредством данных ему полномочий.

компетенции парламента кроме законодательной, представительной и контрольной функций, называют также ратификацию международных договоров; формирование государственных органов и учреждений; полномочия в области суда, обороны и безопасности [6, с. 401-430], финансово-бюджетную, властную, стабилизационную и идеологическую [9, с. 34].

Все эти функции можно разделить на формализованные в законе (представительная, законодательная, контрольная, легитимации, финансово-бюджетная) и вытекающие из сущности парламентской власти (стабилизационная, идеологическая, властная) [9, с. 34]. Кроме того, в силу политико-правовой природы парламентского органа его функции можно разделить на основные (представительная и законодательная) и дополнительные (все остальные) [4, с. 109-110]. Дополнительные

Совокупность функций и полномочий образует компетенцию законодательного органа, специфичность которой по сравнению с компетенцией иных государственных органов связана с его природой как высшего представительного органа, осуществляющего законодательную власть.

В теории права нет единства взглядов в определении перечня функций парламента. Чаще всего, к этой категории относятся: представительная функция; законодательная, правотворческая; функция политического контроля и привлечения к от-

ветственности; обеспечения политической гласности; функция легитимации.

В отечественной юридической литературе отмечаются следующие функции парламента: законодательная; представительная; набор персонала государственного аппарата; определение общих направлений внешней политики государства; инициирование судебного разбирательства против определенных лиц; информационная функция; контрольная; совещательная [1, с. 389].

Некоторые российские исследователи при определении



функции приобретаются парламентом в результате длительной эволюции парламентаризма, по причине повышения авторитета парламентского органа среди прочих органов государственной власти.

Включение парламента в систему разделения властей в качестве законодательной ветви власти определяет его основное предназначение и раскрывает сущность соответствующего принципа – разграничение основных функций государственной власти [5, с. 49]. Соответственно, главной функцией парламента признается – *законодательная функция*.

Парламент, по существу и создается как орган законодательной власти. Его основная функция, причем, как правило, зафиксированная в конституции, – принятие законов и других нормативных актов. Сущность закона состоит в том, что он регулирует все общественные отношения в стране. Он направлен на защиту интересов государства, потребностей основных социальных групп, а также отдельных личностей. Назначение закона и законодательной функции парламента – обеспечить благосостояние, счастье и процветание граждан, государства.

Как верховный законодательный орган парламент призван решать преимущественно в законодательной форме не частные и сравнительно второстепенные, а общие и главные вопросы общественной жизни, в чем находит свое выражение то важное место, которое он зани-

мает в механизме осуществления государственной власти.

Несмотря на важность этой функции, в румынской юридической литературе [3, с. 148], парламент определен не как законодательный орган, а как совещательный. Исходя из того, что каждое свое решение он принимает в результате совещания, совещательная функция, в сравнении с законодательной, считается более объемной.

Что касается нас, мы поддерживаем точку зрения профессора Г. Костаки и доктора права П. Хлипкэ [2, с. 425], которые подчеркивают, что совещание – это только метод, посредством которого законодатель осуществляет свою деятельность, точно также как это делают правительство, местная администрация и даже суды.

Далее следует отметить, что законодательная функция парламента предполагает существование и реализацию данным органом и *представительной функции*. Парламент – это единственный официальный орган народного представительства. Его представительная функция фиксирует связь с народом. Парламентарии призваны выражать те общественные интересы, которые обеспечивают выполнение главной – законодательной – функции парламента.

Представительство интересов различных групп населения – важнейшая функция парламента любой страны. Реализация этой функции достигается путем организации выборов, когда в основу избирательной системы положен сословный, классовый

или социально-групповой принцип. Смысл представительной функции в том и состоит, чтобы в парламенте были представители от всех основных социальных слоев и групп населения, чтобы они могли отстаивать свои интересы в принимаемых законах и других нормативных правовых актах.

В тоже время, в юридической литературе отмечается, что эту 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 [8, с. 482].

Считается, что право представительства – важнейший признак демократии, позволяющий избежать непродуманного или злонамеренного решения. Именно в борьбе за право представительства рождаются парламентаризм и связанные с ним



политические доктрины. Как справедливо замечает Г Махачев [7, с. 35], представительство бывает разного рода. Так, избираемый народом президент является его представителем. Но его не называют представительским учреждением не столько по той причине, что он единоличен и нет коллегиальности, сколько исходя из его функций.

На практике мнение граждан слабо влияет на деятельность законодателей. Это объясняется разной степенью заинтересованности, информированности и политической вовлеченности граждан. Достаточно вспомнить, что в большинстве развитых стран в парламентских выборах принимает участие всего лишь от одной трети до половины избирателей, чтобы понять, какова степень пассивности граждан и как условно бывает представительство законодателей, пользующихся поддержкой меньшей части электората. Так что для значительных слоев населения представительная функция парламента носит зачастую второстепенный характер. Тем не менее, она сохраняется, поскольку помогает сводить к общим интересам систему противоречивых интересов и устремлений различных слоев и групп населения, позволяет учитывать социально-политические сдвиги в обществе и корректировать государственный курс в нужном направлении [9, с. 35].

По сравнению с ранним периодом парламентаризма в настоящее время представительная функция имеет гораздо меньшее значение. И дело не

только в политической пассивности и неосведомленности граждан. Важным фактором выступает повышение независимости законодателей от своих избирателей. Рост населения, национально-этническая и социальная дифференциация избирательных округов, размывание региональных и местных различий, расширение количества общенациональных программ, усложнение законодательства – все это неизбежно расширяет свободу действий парламентариев, особенно во внешнеполитической и военной сферах, поскольку указанные области менее всего знакомы избирателям. Законодатели же в этой области опираются скорее на суждение экспертов, большинство из которых работают в органах исполнительной власти. Поэтому депутаты из представителей избирателей превращаются в своего рода посредников между бюрократической машины и электоратом [7, с. 36].

Несмотря на все это, парламент все-таки остается высшим представительным органом в структуре власти.

В отличие от представительной функции, которая позиционируется в самом названии парламента (как органа законодательной, представительной власти в стране), функция *легитимации* не столь явная, но не менее существенная, нежели представительная.

Демократически избранный парламент, осуществляющий свои функции – важнейший институт легитимации. Современный парламент, как целое,

как организация и система институтов, осуществляет свою легитимационную функцию посредством юридически закрепленного и регулируемого функционирования. Парламентская легитимация – это легитимация организации, института, а не отдельного лица; эта функция принадлежит не депутату или депутатам, а парламенту в целом.

С одной стороны, парламентская легитимация – это следствие демократического избрания парламента, демократизма его функционирования и гласности, с другой стороны, легитимационный эффект парламента распространяется на всю политическую систему, включая внепарламентские государственные институты [8, с. 486].

Парламенту принадлежит и *функция политического контроля и привлечения к ответственности*. В системе разделения власти наряду с наличием механизма «сдержек и противовесов» парламент наделен в одних случаях исключительными (привлечение к ответу президента республики), в других – особыми (выражение недоверия правительству), а в третьих – специальными (например, лишение депутата права на неприкосновенность, отстранение от обязанностей, интерpellация и т.д.) полномочиями. Правомочия парламента в области контроля, отчета и привлечения к ответственности чрезвычайно велики, но используются они как в сущности исключительные.



Чаще всего объектом контроля со стороны парламента выступает исполнительная власть. Действия парламента в этом случае служат интересам всего государства и общества, ибо способствуют изживанию негативных явлений в политической жизни страны. Кроме того, в отдельных случаях контроль может распространяться на судебную власть, местное самоуправление, а также на деятельность государственных предприятий и частных организаций.

Рассматривая эту функцию, некоторые авторы утверждают, что контроль, осуществляемый парламентом, не выступает его отдельной функцией, а примыкает к законодательной, являясь ее продолжением, или играет роль инструмента в механизме «сдержек и противовесов» [5, с. 53]. Думается, что именно из-за того, что парламентский контроль представляется как инструмент в механизме «сдержек и противовесов», нам следует признавать его как отдельную функцию парламента.

В этом смысле, путем участия парламента в квалифицированной оценке законопроектов, внесенных исполнительной властью, и осуществления систематического контроля за исполнением законов последней посредством парламентских контрольных полномочий, структур и процедур, и обеспечивается качество закона.

Соответственно, быть не только законодателем, а «качественным законодателем» - миссия современного парламента, оправдывающая его роль в си-

стеме разделения властей [5, с. 53].

Исходя из этого, можно констатировать, что контрольная функция парламента позволяет ему занять особое место в системе государственных органов.

В то же время, следует отметить, что объем реализации контрольной функции неодинаков, порой зависит от форм правления и государственного устройства. В зависимости от форм правления и государственного режима нередко сам парламента находится под контролем правительства или, во всяком случае, испытывает с его стороны достаточно сильное воздействие.

В разных странах контрольная функция парламента проявляется неодинаково, что отражает специфику государственного устройства. В Республике Молдова основными формами контроля являются отчеты Правительства, информация об исполнении бюджета, парламентские слушания и т. д. Выражение недоверия Правительству, проверка исполнения законов, парламентские расследования служат важным рычагом обеспечения действенного парламентского контроля.

В число самых важных функций парламента отнесено и *финансово-бюджетная* функция [9, с. 36]. В конституциях большинства стран мира закреплено, что парламента утверждает статьи доходов и расходов государства (бюджет). Рассмотрение и принятие бюджета является наиболее важным направлением законотворческой работы. Законодательство в

финансово-бюджетной сфере является ключевым, ибо от него зависят многие стороны жизни общества. Парламент не ограничивается принятием бюджета на тот или иной срок. Идет формирование налогового, банковского законодательства, практикуется финансовое обоснование для любого закона, требующего бюджетного финансирования. Словом, парламента имеет надежные рычаги влияния на финансово-экономическую политику государства.

Несмотря на всю значимость этого процесса, мы все-таки думаем, что принятие государственного бюджета не является отдельной функцией парламента, потому, что его утверждение реализуется посредством стандартной законодательной процедуры, и не предполагает какие-то особенные правила или условия.

Далее следует отметить, что в политологической теории [8, с. 484] парламента отводится также и *функция обеспечения политической гласности*. Современный парламента – главный форум политической гласности, ее концентрированное проявление. Парламент – тот институт, где представители партии, независимые депутаты, правительство, депутаты, предлагающие различные альтернативы решения, парламентские фракции, комиссии обязаны открыто заявлять о своих позициях, намерениях, профессионально, политически аргументируя и развивая их.

Парламент, как форум политической гласности, требует от партий, правительства, депу-



татов открытой политической полемики. Ограничение парламентской гласности (на пленарных заседаниях, заседаниях комиссий) приемлемо только в чрезвычайных случаях и строго оговорено определенными условиями.

Исходя из вышесказанного можно констатировать, что современный парламент призван, во-первых, законодательствовать, монополизируя эту функцию в системе разделения властей; во-вторых, представлять общественное мнение и соединять через открытую дискуссию и легальную парламентскую оппозицию различные интересы, уравновешивая их, смягчая и преодолевая конфликты; в-третьих, контролировать исполнительную власть, включаясь в систему «сдержек и противовесов» и используя гласное обсуждение [5, с. 51].

Все функции в совокупности позволяют парламенту, с одной стороны, успешно справляться со своей ролью в политической системе, а с другой – претендовать на то, чтобы быть универсальным инструментом политической организации общества.

Логика исторического развития выработала этот достаточно эффективный политический механизм, с помощью которого можно соблюдать и укреплять демократию, права человека, создавать стимулы для дальнейшего совершенствования общества. Причем, чем более совершенна организация парламентаризма, тем больше возможностей государство имеет

для социального и духовного прогресса.

В то же время обосновательное расширение функциональных обязанностей парламента способно привести к нивелированию основного предназначения этого органа – формализации воли народа посредством представительной демократии. Все функции парламента потенциально могут быть последним реализованы. Однако две основные функции (законодательная и представительная) и две дополнительные (контрольная и легитимации) отвечают историческому предназначению парламента.

Выполняя эти функции, парламентаризм одновременно выступит как выражение верховенства закона и законодательной власти в обществе, как принцип организации власти и государственного управления, важнейший институт в триаде разделения властей и важный инструмент преодоления противоречий между органами государственной власти.

Литература:

1. Cârnaț T. *Drept constituțional*. Chișinău, 2010.
2. Costachi Gh., Hlipcă P. *Organizarea și funcționarea puterii în statul de drept. Monografie*. Chișinău: Institutul de Istorie, Stat și Drept (Tipografia Universității „Transilvania” din Brașov), 2010.
3. Muraru I., Tănăsescu E. S. *Drept constituțional și instituții politice*. Ediția a 12, vol. II. București: Editura C. H. Beck, 2006.
4. Popa V. *Drept parlamentar*. Chișinău, 1999.

5. Богданова Н. А. *Законодательная и представительная функции парламента: преодоление коллизий*. Вестник Тюменского государственного университета, 2009, № 2.

6. *Конституционное (государственное) право зарубежных стран*. Отв. ред. Б. А. Страшун. Москва, 1995.

7. Махачев Г. *Необходимость и условия формирования парламентаризма*. Право и Жизнь, 2000, № 31.

8. *Общая и прикладная политология: Учебное пособие*. Под общей редакцией В. И. Жукова, Б. И. Краснова. Москва: МГСУ, Изд-во “Союз”, 1997.

9. Усанов В. Е. *Функциональные аспекты существования парламентаризма*. Современное право, 2006, № 8.