

# ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: НАПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ СТРАТЕГИИ

УДК 328.1

## ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

**Е. Г. Абраменко**

*Кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры политологии и социологии УО  
«ГГУ им. Ф. Скорины», Гомель, Беларусь  
eabramenko@gsu.by*

В статье рассматривается место парламентаризма в системе государственного управления. Раскрываются качества парламента, необходимые для нормального формирования и функционирования парламентаризма, а также роль взаимодействия парламентаризма с гражданским обществом.

**Ключевые слова:** парламентаризм; парламент; разделение властей; народный суверенитет; гражданское общество.

## PARLIAMENTARISM IN PUBLIC ADMINISTRATION

**E. G. Abramenko**

*Candidate of Political Science, Associate Professor, Associate Professor of the  
Department of Political Science and Sociology of the Gomel State University of F. Skaryna,  
Gomel, Belarus  
eabramenko@gsu.by*

The article examines the place of parliamentarism in the public administration system. The author reveals the qualities of parliament, necessary for the normal formation and functioning of parliamentarism, as well as the role of interaction between parliamentarism and civil society.

**Keywords:** parliamentarism; parliament; separation of powers; popular sovereignty; civil society.

Парламентаризм в системе государственного управления возникает многогранным государственно-политическим и социально-правовым явлением. Ключевой элемент данного политического института – парламент является одним из центров принятия решений. Однако нужно отметить тот факт, что для формирования и нормального функционирования парламентаризма необходимо наделение органа народного представительства определёнными качествами:

1. *Самостоятельность в системе разделения властей.* Законодательная власть только тогда может считаться ветвью государственной власти, когда функционально независима от других ветвей государственной власти. Таким образом, самостоятельность и независимость – неотъемлемые свойства парламентаризма. В литературе

можно встретить мнение о том, что, так как парламент является институциональным воплощением народовластия, он имеет верховенство над исполнительной и судебной властью и, следовательно, именно он доминирует в системе разделения властей. Соглашаясь с мнением И. И. Олейник, мы полагаем, что под верховенством парламента нужно понимать не приоритетность места среди различных государственных органов, а его особый статус в структуре государства как представителя народа, уполномоченного принимать законы от его имени. Таким образом, верховенством обладает не парламент, а законы [1]. При этом самостоятельность в системе разделения властей, на наш взгляд, предполагает наличие гарантий того, что ни один из государственных органов не будет свободен от контроля другого. Помимо этого необходима система реально действующих механизмов по разрешению конфликтов между органами законодательной и исполнительной ветвей власти.

2. *Высокий уровень полномочий парламента при решении вопросов государственного управления.* Являясь важным институтом в системе разделения властей, парламент формируется как законодательный орган. Одной из его ключевых функций выступает подготовка, обсуждение и принятие новых законов и других нормативно-правовых актов, а также изменение, дополнение, упразднение уже существующих.

Однако подход к пониманию парламента как исключительно законотворческого органа не совсем верный, так как его работа сконцентрирована на решении актуальных задач социально-экономического развития страны, повышении уровня жизни населения, укреплении международного и межпарламентского сотрудничества. Реализуя выбор вариантов политического и общественно-экономического развития страны, парламент устанавливает вектор развития как общества в целом, так и его подсистем. Также парламент оказывает влияние (в различных государствах в большей или меньшей степени) на формирование иных органов государственной власти. Таким образом, парламент обладает *властными* полномочиями. Согласно конституциям большинства стран мира парламент обсуждает и утверждает бюджет государства, а также принимает отчет правительства о его исполнении. Парламенты современных государств участвуют в международной деятельности.

Важным принципом парламентаризма является ответственность правительства перед парламентом. Однако в полной мере данный принцип осуществляется только в парламентских республиках и парламентских монархиях, где законодательный орган наделен правом избрания и отставки правительства. В президентских республиках принцип ответственности правительства осуществляется через *контрольную функцию* парламента. Среди главных форм парламентского контроля можно выделить право заслушивать отчеты правительства о выполнении государственного бюджета, парламентские слушания, выражение недоверия правительству, участие в процедуре импичмента президента, парламентские расследования и так

далее.

### *3. Деятельность депутатов парламента на профессиональной основе.*

Как правило, для парламента характерно достаточно широкое представительство. Осуществляя *представительную функцию*, он показывает подлинный источник власти и связывает суверенитет народа с государственной властью. Еще в начале XX в. Я. М. Магазинер отмечал, что парламента находится в публично-правовых отношениях не только с народом, но и с государством, так как является его частью. Это одновременно и орган избравшего его народа, и орган государства как сложного субъекта. Соответственно, он представляет интересы и народа, и государства. Но в первом случае он выступает как самостоятельный участник правоотношения и может проявлять собственную волю, а во втором случае – нет [1].

Функция законодателя состоит в том, чтобы свидетельствовать о существовании каналов коммуникации между народом и исполнительной властью, в результате чего требования людей могут быть «заложены» в машину принятия решений [2, с. 256].

Однако не следует забывать о другом важном аспекте: парламента должен быть работающим, инициативным, полноправным центром государственной власти. Одной из ключевых черт парламентаризма является *деятельность депутатов на профессиональной основе*, который заключается в освобождении членов парламента от их прежних обязанностей. Следует отметить, что некоторые исследователи подчеркивают, что именно профессиональная деятельность парламентариев и является ключевым признаком парламентаризма [3]. Помимо этого депутаты законодательных органов обладают определенными привилегиями и обязанностями.

#### *Определенные формы и методы работы законодательного органа.*

Работа законодательного органа характеризуется определенными формами: коллегиальное решение задач на сессиях, в комиссиях (постоянных и временных), депутатских фракциях и группах с использованием специфических методов и процедур (прений, интерпелляций и т.д.).

Таким образом, логика парламентской процедуры принятия решений побуждает как отдельных депутатов, так и различные фракционные группы, ориентированные на получение большинства голосов, вырабатывать в себе готовность к сотрудничеству и компромиссам. Осуществляется стабилизация в процессе мирного урегулирования конфликтов между важнейшими политическими акторами в качестве предпосылки обретения новым режимом способности принимать значимые решения и достигать управляемости.

*Избрание депутатов на всеобщих свободных выборах для гарантии значительной степени представительности.* Парламент является представительным органом, так как народ, являясь носителем суверенитета и источником власти, избирает в него своих представителей (депутатов), делегируя им свои полномочия. Эта связь реализуется в деятельности выборных законодательных органов, которые сочетают представительное начало (по организационному критерию) и законодательные, контрольные,

финансово-бюджетные и властные полномочия (по функциональному) [1]. Реализация народом его властных полномочий и осуществляется через институт свободных выборов, которые являются каналом обратной связи депутатов с населением. Выборы, показывающие уровень легитимности государственной власти, выступают одним из центральных критериев парламентаризма.

Стоит отметить, что существование парламентаризма как политико-правового института не сводится только к функционированию парламента, его необходимым условием является развитое гражданское общество.

Политический институт парламентаризма с одной стороны закрепляет конституционно-правовой статус структур гражданского общества, а с другой – способствует расширению их участия в деятельности государственных органов. А также защищает личную жизнь граждан от вмешательства государства.

*Во-первых:* как специфический политический институт парламентаризм создает условия для развития местного самоуправления. В целом, центральное парламентское учреждение без развитой системы разнообразных представительных структур среднего и низовых уровней, не может эффективно выполнять даже собственные представительные и законодательные функции. Такие структуры обеспечивают парламенту необходимую информацию о состоянии общества, а также являются для него каналами прямых и обратных связей с различными группами населения, общественными движениями и организациями [4].

*Во-вторых:* парламентаризм, являясь политическим институтом, фокусируется на проблеме прав и свобод человека, в том числе и на соблюдении прав избирателей. В этом отношении обеспечивается законодательная база функционирования гражданского общества и правовая основа гражданских прав и свобод человека.

*В-третьих:* парламентаризм создает основу для формирования и деятельности политических партий. В ходе своей парламентской деятельности партии защищают в представительных органах политические, экономические и социальные интересы групп, содействуют политической социализации граждан, являются посредниками между населением и государством, в парламенте их политические программы преобразуются в решения, определяющие курс дальнейшего внутри- и внешнеполитического развития государства и подготавливая при этом почву для принятия закона [5, с. 26].

Сотрудничество государственных органов и структур гражданского общества представляет собой одно из ключевых условий стабилизации общественно-политической жизни: с одной стороны позиции институтов гражданского общества становятся прочнее, а с другой – растет общественное доверие официальной власти. Существенным аспектом парламентаризма является публичность политики, предполагающей гласность в работе представительного органа; выявление и изучение

общественного мнения при разработке законопроектов; плюрализм мнений.

Таким образом, политический институт парламентаризма является одной из составных частей политической систем. Во-первых, он содействует расширению политического участия граждан, артикуляции и агрегации их интересов посредством расширения каналов коммуникации между структурными элементами гражданского общества и государством. Во-вторых – центральным элементом данного политического института является законодательный орган (парламент), представляющий собой один из главных центров по разработке государственной политики [6].

Сегодня, высказывается мнение, о том, что парламент утрачивает свои позиции и происходит усиление исполнительной власти. В частности, пандемия COVID-19 оказала серьезное влияние на функционирование политических институтов: произошло серьезное ограничение прав и свобод граждан (право на свободу передвижения, право на свободу собраний и др.), введение режима чрезвычайной ситуации позволило наделить правительство особыми полномочиями, ряд парламентов приостанавливали свою работу (Парламент Канады, Европарламент), меры по ограничению массовых собраний явились препятствием для полноценной коммуникации кандидатов с избирателями.

Тем не менее, сегодня необходимо обеспечить укрепление политико-правового института парламентаризма, т.к. он действует в сложной системе взаимоотношений, формирующихся в политическом пространстве.

#### Библиографические ссылки

1. *Олейник И. И.* Парламентаризм в системе народного представительства [Электронный ресурс] // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2019. № 1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/parlamentarizm-v-sisteme-narodnogo-predstavitelstva/viewer>. (дата обращения: 12.02.2021).
2. Институты конституционного права иностранных государств / А. Н. Домрин [и др.] ; редкол.: Д. А. Ковачев. М. : Городец-издат, 2002. 496 с.
3. *Шульженко Ю. Л.* Понятие «парламентаризм» в современной отечественной науке [Электронный ресурс] // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2017. № 5(63). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-parlamentarizm-v-sovremennoy-otechestvennoy-nauke>. (дата обращения: 12. 02.2021).
4. *Матвеев Р. Ф.* Думать, говорить или действовать? // Парламентаризм в России и Германии. История и современность/ под ред. Я. А. Пляйс, О. В. Гаман-Голутвина. М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2006. С. 322–337.
5. *Граждан В.* Гражданское общество как система негосударственного управления // Власть. 2004. № 3. С. 22–30.
6. *Coleman S.* Parliamentary communication in an age of digital interactivity [Electronic resource] / Proquest URL: <http://proquest.umi.com/pqdweb?index=46&did=1143321731&SrchMode=1&sid=4&Fmt=3&VInst=PROD&VType=PQD&RQT=309&VName=PQD&TS=1260614938&clientId=53220> (date of access: 13.02.2021).