

Е.Г. Абраменко

канд. полит. наук, доц.

УО «ГГУ им. Ф. Скорины»

СТАНОВЛЕНИЕ ПОЛИТИКО-ПРАВОВОГО ИНСТИТУТА ПАРЛАМЕНТАРИЗМА В ПОСТСОВЕТСКИХ ГОСУДАРСТВАХ ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

Статья посвящается анализу становления политико-правового института парламентаризма в странах ЦВЕ в период постсоветской трансформации. Сравнительный анализ переходных процессов в странах Центральной и Восточной Европы демонстрирует обусловленность динамики и характера институциональных преобразований, с одной стороны, характером перехода, а с другой – влиянием различных факторов: экономических, политических, национальных на механизм решения конфликтов между основными политическими акторами, возникающими на начальных этапах переходных процессов.

Проблема становления и развития парламентаризма как политического института находится в рамках исследования переходов к демократии. Во многом, это объясняется тем, что процессы перехода от авторитаризма к демократии сопряжены с обострением социальной напряженности, падением легитимности власти в глазах общества, ослаблением эффективности функционирования политической системы. Процесс зарождения и развития демократии в различных регионах мира, по мнению исследователей, в социальном плане и во временной протяженности не обязательно является универсальным и одновременным. Это происходит из-за того, что на поведение и действия политических акторов в такое время оказывают влияние многочисленные внутренние и внешние факторы. Таким образом, для каждого этапа переходного периода и для каждого региона есть свой алгоритм демократизации [1, с. 72]. Т. Карл и Ф. Шмиттер выделили четыре модели переходов в зависимости от сочетания главных параметров: ведущих акторов в процессе перехода и стратегии переходов: стратегии переходов компромиссного характера («пактированный переход», при котором основными акторами выступают элиты; «реформистский переход» – основные акторы – массы) и стратегии силового характера: «революционный переход» во главе с массами и «навязанный переход» под руководством элит) [2, с. 13–14]. Различные варианты моделей перехода объясняется стартовыми

условиями, уровнем общественного развития, характером существовавшего до начала трансформации режима, господствующими политическими силами определяющими процесс и характер демократизации.

Сравнительный анализ дает возможность сопоставления опыта становления и развития политического института парламентаризма в переходных обществах стран Центральной и Восточной Европы, что содействует с одной стороны осмыслению предпосылок трансформаций, а с другой – причин по которым в одних странах процесс становления демократических институтов (включая политический институт парламентаризма), гражданского общества и политической системы в целом происходит успешнее и динамичнее.

Анализируя переходные процессы в странах ЦВЕ и бывшего СССР и взяв за основу от модель Т. Карла и Ф. Шмиттера, можно сделать вывод о том, «пактированный переход» был осуществлен Польше, где существовал влиятельный независимый профсоюз «Солидарность», и в Венгрии, где существовало оппозиционное движение. В Чехословакии деятельность «Хартии 77» и других гражданских инициатив оказали влияние на реализацию «реформистского» перехода. В отличие от других государств региона здесь политическая трансформация произошла под руководством новой политической элиты, а не представителей прежнего режима.

В Румынии была осуществлена стратегия силового характера, т. е. «революционный» переход, В Болгарии, как и в большинстве стран постсоветского пространства – «навязанный» переход. В этих государствах не сформировалась влиятельная оппозиция и группы давления, поэтому демократический транзит возглавило реформистское крыло старой партийной элиты [3, с. 13–4].

Не маловажное значение для утверждения парламентаризма имел и выбор формы правления. В переходный период в значительной части стран Центральной и Восточной Европы утвердилась форма парламентской (Венгрия, Латвия, Словакия, Чехия, Эстония), а также смешанной (Болгария, Литва, Польша, Румыния, Словения) республики. Среди причин данного выбора можно назвать следующие: исторические традиции некоторых государств где существовали начальные элементы парламентского режима (парламентские монархии); позитивный опыт стран Южной Европы; стремление к децентрализации власти; плюрализм мнений и множество политических партий и др. Одну из важных ролей сыграл и международный фактор. Уже в конце 80-х – начале 90-х гг., XX в. (т. е. в начале перехода) большинство стран стремились к «возвращению в Европу», а ведущим условием вступления в

Европейский союз является соблюдение таких стандартов как: стабильность институтов, гарантирующих демократию, верховенство закона, права человека и защиту меньшинств. Эти требования стали стимулом для соблюдения демократических правил игры и совершенствования институтов для стран Центральной Европы [3, с. 14].

Иная тенденция преобладала в большинстве государств, которые образовались на территории бывшего Советского союза, здесь выбор формы правления был осуществлен в пользу смешанной республики. В процессе утверждения поста президента, в подчинении у которого оказывалась исполнительная власть, парламенты теряли влияние, а их лидеры первые роли властного истеблишмента. Для постсоветского региона стали характерными противостояние ценностей демократии и сохранение стабильности, что объясняется процессом двойной трансформации: политической (связанной с созданием плюралистической политической системы) и экономической (связанной с переходом к рыночной экономике). Немаловажное значение для процесса происходящих преобразований имели и трудности, связанные с обретением независимости: разрушение единого многонационального государства, дезинтеграция прежних связей, усиление конфликтности. Эти факторы вызвали необходимость увеличения полномочий президента, что было закреплено (в данный период) в Конституциях России, Грузии, Армении, Украины, Казахстана, Беларуси и др.

Через некоторое время тенденция изменилась: в ряде государств начался процесс расширения полномочий парламента (революционным путем как на Украине, в Киргизии и Грузии и эволюционным, через модернизацию «сверху», как в Армении и Казахстане).

Еще одной характерной особенностью переходного периода и становления парламентаризма в государствах ЦВЕ стали конфликты между законодательной и исполнительной властями, а также между законодательным органом и президентом. В Чехии начале 1990-х г. правительство, при содействии правящей коалицией в парламенте, проводило непопулярные социально-экономические реформы. Во избежание вотума недоверия и роспуска парламента правительство и Палата депутатов блокировали формирование Сената. Ст. 106 Конституции закрепляет положение о том, что до избрания Сената его функции выполняет Временный Сенат, который в свою очередь формируется способом, установленным законом. До вступления данного закона в силу функции Сената выполняет Палата депутатов, которая в таких обстоятельствах не может быть распущена. В таких условиях президент В. Гавел неоднократно направлял законы, принятые парламентом в Конституционный суд.

В Польше в 1997–2001 гг. избранному от социал-демократов президенту А. Квасневскому, пришлось взаимодействовать с правоцентристским правительством. Президент неоднократно накладывал вето на законы, принятые Сеймом и только один раз парламент его преодолел.

В Словакии в 1994–1998 гг. во время правления В. Мечьяра исполнительной власти удалось сосредоточить в своих руках контроль над всеми государственными институтами и СМИ. Оппозиция была лишена возможности проводить какую-либо законодательную деятельность. Глава государства был в конфликте с правительством: президент отклонял закон, принятый парламентским большинством, которое в свою очередь отклоняло вето. Тогда президент или оппозиция обращались в Конституционный Суд с ходатайством о проверке соответствия закона Конституции (за это время Конституционным судом 19 законов были признаны неконституционными) [4].

В 1998-2002гг. правительство В. Обрана в Венгрии пыталось уменьшить контроль законодательной власти над исполнительной. Депутаты коалиционных партий внесли предложение проводить пленарные заседания парламента один раз в три недели (ранее проводились еженедельно). В результате количество пленарных заседаний значительно сократилось: если в начале 90-х гг. депутаты заседали около 40 недель в год, то в 1999 г. – 16, в 2000 – 17, вследствие чего сократилось количество немедленных вопросов правительству (в 1994–1998 гг. их было 1276, а 1998–2001 гг. – 508). Таким образом, контроль парламента над правительством значительно снизился, а роль сдержки и противовеса не реализовывалась.

До 2003 г. в Конституции Румынии было закреплено положение о том, что правительство имеет право принимать ордонансы, а также экстренные ордонансы, вступающие в силу немедленно и не нуждающиеся в одобрении парламента. В целях ускорения законодательного процесса правительство активно пользовалось этим правом. Например, в 1998 г. было принято 220 ордонансов и экстренных ордонансов, в 1999 г – более 300. В тоже время парламентом в ходе обычной процедуры было принято 475 нормативных актов. В 2000 – 2002 гг. треть принятых законов были одобрением экстренных ордонансов [3, с. 15-16; 5, с. 25].

В Российской Федерации конфликт между законодательной, исполнительной властями и Президентом перерос в вооруженное противостояние в 1993г. Причиной тому стало несовершенство норм, закрепленных Конституция РСФСР с поправками 1989 г. Конституция закрепляла двухзвенную структуру законодательной власти – Съезд

народных депутатов / Верховный Совет – наделенную широкими полномочиями (включая принятие Конституции, а также внесение в нее изменений и дополнений). Депутаты активно использовали это право в целях усиления контроля над исполнительной властью и ограничения полномочий Президента. Также в Основном законе отсутствовал механизм разрешения противоречий между Главой государства и законодательной властью, например, Президент назначал Председателя Совета Министров с согласия Верховного Совета, однако в случае отказа не имел ни каких ответных мер воздействия, т. к. роспуск Съезда народных депутатов и Верховного Совета Конституцией не предусматривался. Конституционный и политический кризис, который развивался в течение 1993 г., не нашел конституционного разрешения и завершился вооруженным противостоянием [3, с. 16].

Исходя из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что стратегия перехода оказала влияние и на разрешение конфликтов между различными ветвями власти. В странах, где был осуществлен «пактированный» или «реформистский» вариант перехода и присутствовал опыт дискуссии (Чехия, Польша, Словакия) разногласия между законодательной властью (парламентом) и исполнительной (президентом и правительством) разрешались конституционным путем: через очередные выборы в законодательный и представительный орган или обращение в Конституционный Суд. В тоже время в странах с «революционным» или «навязанным» переходом конфликт между властями разрешался или через вмешательство извне (в Румынии право издавать экстренные ордонансы было отменено после рекомендаций ЕС) или путем вооруженного противостояния (Россия) [3, с. 16].

Нужно сказать, что поиски оптимальных форм государственного устройства и политического правления предпринимались на протяжении тысячелетий и во многих странах и ведутся до сих пор. Французский исследователь Р.Арон, отметил, что нет совершенных форм правления. Каждая из них несовершенна, хотя потенциально содержит в себе высокую конструктивную силу. Все зависит от конкретно исторических условий, совокупности политической воли народа, профессионализма, нравственных и политических предпочтений элиты.

Среди достоинств парламентской системы можно назвать способность правительства быстро реагировать на вызовы среды его гибкость, формирование правительства парламентом что сокращает вероятность конфликтов между законодательной и исполнительной властью. Парламентские формы правления успешно функционируют в Италии, Индии, ФРГ, Испании, Норвегии, Латвии, Эстонии и др. Тем не менее, и парламентским республикам присущи такие недостатки как:

нестабильность и конфликты различных ветвей власти, частые правительственные кризисы, реорганизации управленческих структур. Переходное общество, которое характеризуется экономической нестабильностью, фрагментированностью партийной системы в сочетании с пропорциональной избирательной системой, отсутствием опыта демократического правления создает условия для формирования неустойчивых правящих коалиций и как следствие – слабости исполнительной власти. Помимо этого, отсутствие ограничений власти парламентского большинства может привести к тирании главы правительства.

Ряд исследователей считает, что для переходного периода более предпочтительной является президентская форма правления. Это объясняется тем, что в условиях общественно-политических трансформаций парламенты часто превращаются в арену жесткого противостояния реформаторских и антиреформаторских сил, новых и старых политических элит, финансовых и экономических группировок, стремящихся закрепить свои политические и экономические интересы в законодательных актах. Результатом чего является нагнетание институциональной неопределенности и противостояние законодательной и исполнительной ветвей власти. В таких условиях президентская форма правления дает возможность сконцентрировать рычаги управления в руках исполнительной власти, над которой установлен эффективный контроль законодательной.

Однако, по мнению американского политолога Х. Линца, «президентские системы чреваты серьезными расколами внутри политической культуры, острыми конфликтами между президентом и парламентом, отсутствием достаточно эффективных институциональных механизмов преодоления указанных расколов и конфликтов» [6, с. 30].

Проблема подавляющего большинства стран ЦВЕ и постсоветских государств состоит в том, что созданные в переходный период демократические политические институты, как правило, не опираются на прочные традиции. В результате растет неудовлетворенность их функционированием, которая приводит к недоверию. Существенная часть населения не может ждать, пока политические институты, созданные в интересах элиты, начнут функционировать в интересах общества [3, с. 16].

По результатам исследований Евробарометра уровень доверия национальным парламентам за последние годы не превысил 35%. Так в 2011 г. он составил: в Болгарии – 20%, Чехии – 12%, Латвии – 14%, Литве – 11%, Венгрии – 28%, Польше – 25%, Румынии – 9%, Словении – 10%, Словакии – 25%, Хорватии – 9% (исключение составляет только

Эстония, где в 2011 г рейтинг доверия национального парламента составил 40%), общий показатель уровня доверия национальным парламентам в странах Евросоюза – 27%. В 2016 г.: Болгария – 15%, Чехия – 20%, Эстония – 34%, Латвия – 21%, Литва – 22%, Венгрия – 30 %, Польша – 23%, Румыния – 22%, Словения – 14%, Словакия – 29%, Хорватия – 24 %, показатель по ЕС – 28%. [3, с. 16; 7; 8].

Во многом такой уровень доверия парламентам объясняется тем, что в государствах, находящихся на территории бывшего СССР характерна ориентация в большей степени на главу государства, т. к. его прямое взаимодействие с избирателями, приводит к тому, что именно эта власть воспринимается как реальная. Законодательная власть, в свою очередь, скрыта от граждан и проявляется только в форме законов, которые не всегда работают. Уровень позитивной оценки деятельности президента в России – 87, 1 %, парламента – 51%, в Украине – 29, 5 % и 15, 5 % (данные на 2015 г.), в Республике Беларусь – 77% и 66% (данные на 2015 г.), в Молдове – 21% и 18%, в Кыргызстане – 65% и 38%, в Казахстане - 88% и 54%, в Таджикистане – 86% и 83% (данные на 2012 г.) [3, с. 17; 9; 10; 11].

Особое значение для становления и функционирования политико-правового института парламентаризма имеет развитие гражданского общества. В к. 80-х – начале 90-х гг. XX в. в рассматриваемом регионе начала формироваться многопартийная система. С одной стороны партии разнообразили политическую жизнь, однако с другой – фрагментированность политических партий и, в большинстве случаев, отсутствие низовых партийных организаций привели к тому, что многопартийность перестала быть проводником интересов и потребностей общества. Указанное обстоятельство является одной из причин не высокого уровня доверия политическим партиям: в Румынии – 20%, Венгрии и Литве – 17 %, Словакии – 16%, Хорватии и Польше – 13%, Чехии, Эстонии и Болгарии – 12%, Латвии – 8%, Словении – 6%. Другим институтам гражданского общества (в частности профсоюзам) уровень общественного доверия значительно выше. Например, согласно опросам 2015 г., позитивное отношение к деятельности профсоюзов высказали: 44, 5% опрошенных в Болгарии, 56% в Чехии, 58% в Эстонии, 51% в Латвии, 73% в Литве, 41% в Венгрии, 57% в Польше, 47% в Румынии, 38% в Словении, 52% в Словакии, 49% в Хорватии и 52% в целом по Евросоюзу. В России одобряли деятельность профсоюзов – 38,8 %, в Республике Беларусь – 55%. В Украине общественным организациям в целом доверяют 46,2 %. [3, с. 17; 7; 8; 9; 10; 11; 12].

Подводя итог вышесказанному можно сделать вывод о том, что сравнительный анализ переходных процессов в государствах региона

Центральной и Восточной Европы и постсоветского пространства демонстрирует обусловленность динамики и характера институциональных преобразований, с одной стороны, характером перехода, а с другой – влиянием различных факторов: экономических, политических, исторических и национальных.

Список использованных источников

1 Елисеев, С.М. Выйти из «Бермудского треугольника»: о методологии исследования посткоммунистических трансформаций / С.М. Елисеев // Полис. – 2002. – № 6. – С. 71–82.

2 Карл, Т.Л. Демократизация: концепты, постулаты, гипотезы (размышления по поводу применимости транзитологической парадигмы при изучении посткоммунистических трансформаций) / Т.Л. Карл, Ф. Шмиттер // Полис. – 2004. – № 4. – С. 6–27.

3 Абраменко Е. Г. Некоторые аспекты становления парламентаризма как политического института в странах Центральной и Восточной Европы / Е. Г. Абраменко // Научные труды Республиканского института высшей школы, Философско-гуманитарные науки: сб. науч. ст.: / РИВШ; под ред. В. Ф. Беркова. – Минск, 2016. – Вып. 15. – С. 12–19.

4 Малова, Д. Конституционный суд в Словакии: политический взгляд / Д. Малова // Конституц. право: Восточноевроп. обозрение. – 2000. – № 1. – С. 26–37.

5 Демократическое правовое государство и гражданское общество в странах Центрально-Восточной Европы / Н.И. Бухарин [и др.] ; Рос. акад. наук, Ин-т междунар. экон. и полит. исслед. – М. : Наука, 2005. – 181 с.

6 Линц, Х.Дж. Угрозы президентства / Х.Дж. Линц // Век XX и мир. – 1994. – № 7/8. – С. 15–46.

7 Standard Eurobarometer 76. Public opinion in the European union. Fieldwork: November 2011 [Electronic resource]. – 2017. – Mode of access <http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/PublicOpinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/1973/yearTo/2012/surveyKy/1069> – Date of access : 22.09.2017.

8 Standard Eurobarometer 84. Public opinion in the European union. Fieldwork: November 2016 [Electronic resource]. – 2017. – Mode of access <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2137>. – Date of access : 22.09.2017.

9 Одобрение деятельности государственных институтов 2015 // Всероссийский центр изучения общественного мнения [Электронный

ресурс]. – 2016. – Режим доступа: http://wciom.ru/news/ratings/odobrenie_deyatelnosti_gosudarstvennyh_institutov/ – Дата доступа: 17.01.2016.

10 Республика в зеркале социологии: сборник материалов социологических исследований / Информ.-аналит. центр при Администрации Президента Респ. Беларусь.; под общ. ред. А.П. Дербина. – Минск : ИАЦ, 2015. – 211 с.

11 Мониторинг социальных настроений населения стран постсоветского пространства // Евразийский монитор [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: <http://www.eurasiamonitor.org/rus/research/event-234.html> - Дата доступа : 17.01.2016.

12 Кому більше довіряють українці: владі, громадськості, ЗМІ..? - загальнонаціональне опитування // Фонд «Демократичні ініціативи» ім.Ілька Кучеріва [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: <http://dif.org.ua/ua/polls/2015a/komu-bilshe-doannja.htm> – Дата доступа: 17.01.2016.

The article is dedicated to the analysis becoming of политико-правового institute of парламентаризма in the countries of ЦВЕ in the period of post-soviet transformation. The comparative analysis of transients in the countries of Central and East Europe demonstrates the conditionality of dynamics and character of institutional transformations, from one side, by transition character, and from other - by influence of different factors : economic, political, national on the mechanism of decision conflicts between basic political actors arising up on the initial stages trudged