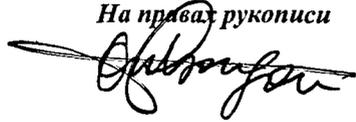


*На правах рукописи*



**ОНТСУГУ РОЛЛАНД ЖОРЖ**

**ПАРЛАМЕНТ В УСЛОВИЯХ НОВОГО  
КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА И ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ  
ПРЕОБРАЗОВАНИЙ В АФРИКЕ НА РУБЕЖЕ XX – XXI ВЕКОВ  
(НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИК БЕНИН, БУРКИНА-ФАСО, ТОГО)**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая  
конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени

кандидата политических наук



**Москва - 2009**

Работа выполнена на кафедре политических наук факультета гуманитарных и социальных наук Российского университета дружбы народов

Научный руководитель:

доктор политических наук  
**НИСНЕВИЧ Юлий Анатольевич**

Официальные оппоненты:

доктор философских наук, профессор  
**ИРХИН Юрий Васильевич**

кандидат политических наук  
**КИНЯКИН Андрей Алексеевич**

Ведущая организация:

**МГУ имени М.В. Ломоносова**  
Кафедра мировой и российской политики

Защита диссертации состоится «26» марта 2009 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета Д 212.203.20 при Российском университете дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая д.10, корп.1, ауд. 415

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке Российского университета дружбы народов по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат разослан «25» февраля 2009 г.

Ученый секретарь диссертационного совета

кандидат исторических наук, доцент



М.Н. Мосейкина

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена положением демократии в развивающихся странах и, в частности, в странах франкоговорящей Африки спустя два десятилетия с начала проведения в этих странах политических реформ на новой правовой основе. Демократия предполагает, прежде всего, принцип разделения властей, который является основой любого демократического государства и в рамках которого законодательной власти отводится особое и в определенном смысле центральное место в системе государственного управления. В 1990-х годах с утверждения в странах Африки новых демократических конституций, наблюдаются функциональные и структурные преобразования их законодательных органов. Парламенты теоретически теперь располагают большими возможностями для более эффективного выполнения своих законодательных и контрольных функций.

Научные исследования и практика в развитых демократических странах показывают, что путь к демократии проходит через реальное разделение ветвей власти и полное осуществление законодательной властью ее законодательной и контрольной функций.

С точки зрения построения системы государственного управления ясно, что во франкоговорящей Африке наблюдается возвращение к модели, которую принято называть западной. Почти везде на африканском континенте, каким бы не был выбранный способ перехода от авторитарных и даже тоталитарных режимов к демократии, цель была и остается одна и та же - создание нового конституционного строя, обеспечивающего равновесие между законодательной, исполнительной и судебной властями и установление правового государства.

Конституция, отныне рассматриваемая как защита от недавних злоупотреблений со стороны президентской власти, должна обеспечить соблюдение и защиту фундаментальных прав граждан и обеспечить

политический плюрализм. При этом, во-первых, новый конституционализм в Африке основан на принципе разделения властей по идее Монтескье<sup>1</sup> и французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., которая во многом послужила источником для африканских конституций 90-х годов XX века. Во-вторых, акцент сделан на необходимости проведения свободных и конкурентных выборов, позволяющих каждой политической партии иметь шанс победить и быть представленной в парламенте пропорционально ее политическому весу. После господства грубой силы впервые в государствах франкоговорящей Африки наблюдается возвращение к избирательной процедуре как к источнику легитимности власти.

Анализ принятых в рамках нового конституционализма правовых норм ясно показывает, что новые парламенты могут и должны принести существенно больше пользы странам Африки по сравнению с их ролью в прежних политических системах. Этим и обусловлен выбор темы исследования, постановка и содержание рассматриваемых вопросов.

#### **Состояние научной разработки темы.**

Научные исследования законодательной власти и деятельности парламента имеет развитую традицию, воплощенную как в методологии анализа, так и в собственно политических и юридических знаниях, сформулированных учеными, создававшими теорию правового государства в зарубежных и российских научных школах.

Общая нацеленность данной работы на вопросы о месте парламента в новом конституционализме в Африке не могла быть осуществлена без опоры на фундаментальные достижения, полученные при анализе общих проблем законодательной власти и практики ее деятельности. В России, как и во всем мире, давно изучаются статусные аспекты законодательной власти, ее взаимоотношения с другими ветвями государственной власти, многообразные процедуры формирования законодательных органов,

---

<sup>1</sup> Монтескье П. Л. Избранные произведения. – М.: Госполитиздат, 1955. - С. 293

испытываются на практике и осваиваются разные виды избирательных систем, немало сказано о сущности и правовых формах совершенствования законодательного процесса.

Все, кто исследовал проблемы правового государства, начиная с Дж. Локка, Ш. Монтескье, Ж.-Ж. Руссо, И. Канта, американских федералистов и вплоть до таких современных ученых как М. Ориу, Ф. Люшер, Э. Лейкман, Дж. Ламберт, К. Поппер, обращались к рассматриваемой проблематике.

Нельзя упускать из виду и вклад российских государствоведов досоветского периода: Кистяковского Б.А., Новгородцева П.И., Кареева Н.И., Шершеневича Г.Ф., Петражицкого Л.И. и других, в том числе и исследователя монархической государственности Тихомирова Л.А.

Проблемы деятельности парламента интенсивно обсуждаются и в настоящее время. Немало вопросов деятельности законодательной власти в последние десятилетия нашло отражение в работах Авакьяна С.А., Виноградова В.А., Габричидзе Б.Н., Ильина И.А., Козловой Е.И., Косухина Н.Д., Кутафина О.Л., Мальцева Г.В., Нисневича Ю.А., Руденко В.Н., Садовской Л.М., Страшуна Б.А., Сумбатяна Ю.Г. и других авторов.

Вопрос о месте и роли парламента в новых африканских режимах, сформированных в начале 90-ых годов XX века, составил основу работ ряда африканских и западных ученых. Так, немало внимания научному исследованию в данной области уделили Абду Хассан, Агбойибо Йаови, Ардан Филип, Байар Жан-Франсуа, Боньессан Арсен, Булага Фабиен Эбуссы, Денъи-Сеге Рене, Диоп Эль Хадж Омар, Лакомб Мишель, Тим Рюссийон, Генри Салами, Абдул Гибрагим, Сассу Атиссо Фюльберт, Тьерю Сэлин, Фалл Исмаила Маднор, Шантьбу Бернард и другие.

Значительное влияние на наше исследование и его результаты оказали следующие работы: Авакян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. 2-е изд. М., 2000; Косухин Н.Д. Африка: поиски обновления динамика политических изменений в конце XX - начале XXI вв. М., 2007; Кутафин О.Е. Российский конституционализм. - М.: норма, 2008;

Нисневич Ю.А. Законодательная деятельность. Политико-правовой анализ. - М.: Аспект пресс, 2007; Сумбатян Ю.Г. Африка на пороге XXI века: политические проблемы и перспективы. Учебное пособие. - М.: Изд-во РУДН, 1997. А также: Аду Хассан<sup>2</sup>, Рене Деньи-Сеги<sup>3</sup>, Эл Хадж Омар Диоп<sup>4</sup> Фабень Эбусси-Булага<sup>5</sup>, Исмаила Мадииор Фалль<sup>6</sup>, Жан-Франсуа Байарт<sup>7</sup>, Мишель Лакомб<sup>8</sup> Филипп Ардан<sup>9</sup>, Генри Руссиньел<sup>10</sup> Абуду Гибрагим Салами<sup>11</sup> Аттиссо Фюльберт Сассу<sup>12</sup>, Селине Тьеро<sup>13</sup>. Однако многое еще не исследовано в сфере деятельности законодательной власти на африканском континенте, особенно на прикладном уровне. Анализ возможностей парламента в рамках нового конституционализма Африки представляет одну из актуальных проблем на современном этапе демократического реформирования африканских государств. Вопросы адекватности и достаточности форм волеизъявления народа (избирателей), связи выраженных на выборах интересов с составом депутатского корпуса,

---

<sup>2</sup> Adou H. Le statut des partis politiques dans les etats de l'Afrique de l'ouest francophone. Paris, 1999.

<sup>3</sup> Degni-Segui R. Les droits de l'homme en Afrique noire. Théories et réalités, - Abidjan : CEDA, 2001.

<sup>4</sup> Diop El Hadj O. Les partis politiques dans le processus de démocratisation des Etats d'Afrique noire francophone. Essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de la Guinée, du Mali et du Sénégal, Thèse droit public. Bordeaux 4, 2005.

<sup>5</sup> Ebooussi-Boulaga F. Les conferences nationales en Afrique noire. - Paris : Karthala, 2003.

<sup>6</sup> Fall Ismaïla M. La condition du pouvoir exécutif dans le nouveau constitutionnalisme africain: exemple des Etats francophones d'Afrique subsaharienne. Thèse droit public. - Dakar: Université Cheikh Anta DIOP, 2001.

<sup>7</sup> Jean-François B. L'Etat en Afrique. La politique du ventre. 2ème édition augmentée. - Paris: Fayard Coll., 2006.

<sup>8</sup> Lascombe M. Le droit constitutionnel de la Cinquième République, 9ème édition. - Paris : l'Harmattan, 2005.

<sup>9</sup> Philippe A. Institutions politiques et droit constitutionnel. - Paris: LGDJ, 2007.

<sup>10</sup> Roussignon H. Les nouvelles constitutions africaines: la transition démocratique. - Toulouse : Presses de l'IEP, 1995.

<sup>11</sup> Salami Aboudou I. La protection de l'Etat de droit par les cours constitutionnelles africaines. Analyse comparative des cas béninois, ivoirien, sénégalais et togolais, Thèse droit public. - Tours : Université François Rabelais, 2005.

<sup>12</sup> Sassou Attisso F. La problématique de l'alternance politique au Togo. - Paris : l'Harmattan, 2001.

<sup>13</sup> Thierio C. Démocratisation et démilitarisation du pouvoir: étude comparative à partir du Burkina Faso, Congo, Gabon, Mali et du Togo. Thèse Science politique, Université de Bordeaux IV, 1999.

реального воплощения интересов избирателей в конкретном законодательстве требуют дальнейшего научного исследования и осмысления.

**Цель диссертационного исследования** состоит в том, чтобы на основе анализа выработанных в 90-ые годы XX века новых конституционных установлений и практики их реализации на примере республик Бенин, Буркина-Фасо и Того оценить современное состояние и перспективы развития и повышения роли законодательной власти в африканских государствах.

**Для достижения указанной цели ставятся следующие научные задачи:**

1. Выявление специфики восстановления представительства, функций и структуры африканских парламентов в условиях демократических преобразований на рубеже XX – XXI веков;
2. Оценка характера социального разнообразия депутатского корпуса в новых парламентах стран Африки;
3. Изучение нормативно-правовой регламентации и политической практики институционализации политической оппозиции;
4. Исследование процессов и практик взаимодействия парламента и исполнительной власти;
5. Анализ результатов рационализации функции парламентского контроля и функционирования механизмов его реализации;
6. Оценка ответственности исполнительной власти за проводимую ее государственную политику

**Объектом диссертационного исследования** является парламент в странах Африки в условиях демократических преобразований 90-ых годов XX века и нового конституционализма на африканском континенте, определение его роли и места в системе государственной власти в новых политических реалиях.

**Предметом данного исследования** являются изменения характера представительства в африканских парламентах, их функциональных и структурных параметров, включая институционализацию и нормативно-

правовую регламентацию политической оппозиции, возможностей и инструментария взаимодействия парламента с исполнительной властью и, в частности, контроля деятельности правительства.

**Методологическую базу данного исследования** составляют теория разделения властей и теория правового государства, современные теории организации государственной власти, принципы развития, объективности, плюрализма и конкретности. В качестве методов проведения настоящего исследования использованы структурно-функциональный, системно-логический, диалектический, исторический и сравнительно-правовой методы, а также методы, анализа и синтеза, индукции и дедукции, исследования конкретных прецедентов (case-study).

**Теоретическую основу данного исследования** составляют научные труды в области политики, права, истории, социологии. Настоящее исследование базируется, прежде всего, на трудах по общей теории права и государства и по теории разделения властей Дж. Локка, Ш. Монтескье, Агбойибо Йаови, Диоп Эль Хадж Омар, Лаврофф Дмитри-Жорж, Хаурию Андрэ, Фалл Исмайла Мадииор и др.

**Нормативную основу данного исследования** составляют Декларация прав человека и гражданина 1789 г., конституции демократических государств - членов Европейского Союза, конституции Республик Бенина, Того, Буркина Фасо и ряд других африканских государств, а также иные нормативные правовые акты, регулирующие деятельность органов государственной власти и системы государственного управления в африканских государствах, служащие базой для теоретических выводов и обобщений.

**Эмпирическую основу настоящего исследования** составляют статистические и информационно-аналитические материалы, данные экспертных и социологических исследований, посвященные политическим и социально-экономическим проблемам Африки.

**Научная новизна диссертационной работы включает следующие элементы:**

1. Проведен сравнительно-исторический фактологический анализ изменений характера политического и социального представительства, структуры и функций парламента в африканских государствах на примере республик Бенин, Буркина-Фасо и Того, обусловленных новым конституционализмом и демократическими преобразованиями в Африке на рубеже XX – XXI веков;
2. Исследованы и проанализированы процессы политико-правовой институционализации политической оппозиции, в частности посредством механизма формирования «правительства национального единства». Теоретически доказано и обосновано, что дальнейшая демократизация работы парламентов государств Африки и их систем государственного управления в целом требует не только совершенствования нормативно-правовой регламентации деятельности политической оппозиции, но и ее реальной, а не имитационной легализации и включения в процессы принятия государственных решений;
3. Показано, что ключевой проблемой функционирования и демократизации государственной власти в африканских государствах на основе принципа разделения властей остается проблема ответственности правительства перед парламентом, прежде всего, через механизм вотума недоверия и парламентского контроля его деятельности, которая пока еще не нашла должного политического и организационного решения.
4. Доказано, что в современных политических реалиях в африканских государствах в деятельности их парламентов определяющая роль наряду с законодательной функцией должна быть отведена контрольной функции. Для этого должны быть обеспечены условия для реального и практически значимого функционирования таких механизмов парламентского контроля как создание комиссий парламентского расследования, парламентских запросов, устных и письменных вопросов

членам правительства и руководителям иных органов исполнительной власти;

5. Методом политико-правового анализа доказано, что при существующих во многих африканских странах политических и государственных режимах суперпрезидентского типа, глава государства и подконтрольное и полностью подотчетное только ему правительства фактически не несут никакой реальной ответственности перед гражданами за проводимую ими политику.

#### **Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Процесс демократических преобразований в рамках нового конституционализма позволил перестроить, существенно изменить и повысить роль парламентов в африканских государствах. С одной стороны были усилены конституционные права и полномочия парламентов, а с другой - за счет перехода к прямым всенародным выборам депутатов была расширена их политическая и социальная представительность. При этом не только политическая, но и половозрастная структура депутатского корпуса по-прежнему нуждается в дальнейшей и существенной корректировке.

2. В ряде африканских государств, например в республике Бенин, осуществляется переход от однопартийной системы к многопартийной, повышается роль и значимость деятельности парламента, происходит постепенная правовая и политическая легитимация и институционализация политической оппозиции, отказа от ее негативной оценки как фактора «вредного для национального сплочения», «дестабилизирующего обстановку» и «препятствующего экономическому развитию страны».

3. В политических процессах в ряде африканских государств, в частности в республиках Буркина-Фасо и Того, наблюдаются такие негативные тенденции как явная или латентная регенерация

суперпрезидентских режимов с опорой на политическую монополию правящей партии, продолжающееся запугивание, преследование и даже физическое устранение оппозиционных политиков, использование механизма формирования правительства национального единства для «перетягивания» лидеров оппозиции на сторону партии власти и другие. При этом осуществляется подмена реальной политической оппозиции ее «ручной» имитацией, подавляется политическая конкуренция и создаются препятствия для сменяемости высших должностных лиц государства по результатам всеобщих, прозрачных и честных выборов.

4. В африканских государствах до конца неразрешенной на правовом и политическом уровнях остается проблема реализации системы сдержек и противовесов во взаимоотношениях законодательной и исполнительной властей, чему существенно препятствует сохранение в новых конституциях, принятых в 90-ые годы, избыточных прав и полномочий президента, доставшихся в наследство от предыдущих политических режимов. В частности, практически не представляется возможной реализация парламентом одного из самых действенных механизмов ответственности перед ним правительства - вотума недоверия правительству. Даже только возможность постановки в парламенте вопроса о вотуме недоверия правительству легко блокируется президентом через подконтрольное ему парламентское большинство.

5. В современной политической ситуации характерным для африканских государств является значительное повышение роли и значения контрольной функции парламента, что нашло отражение в ее конституционной рационализации по примеру пятой Французской Республики. Однако такая конституционная и законодательная рационализация существенно усложнила процедуры осуществления парламентом контроля деятельности правительства и, в первую очередь, реализацию таких механизмов как комиссия парламентского расследования и парламентский запрос. В настоящее время в парламентах

африканских государств наибольшее применение имеют устные и письменные вопросы депутатов членам правительства, которые часто используются ими в личных интересах и целях.

6. Несмотря на возрастающую роль парламента в управлении делами государства ключевой для африканских государств остается проблема ответственности президента и правительства перед гражданами за проводимую государственную политику и возможности парламента в обеспечении такой ответственности. Африканские парламента, как правило, не обладают достаточными рычагами влияния на политику проводимую президентом и правительством, а при суперпрезидентских режимах глава государства и полностью формируемое и контролируемое им правительство явно или скрытно демонтируют все правовые и политические механизмы такой ответственности.

#### **Практическая значимость и апробация работы.**

Положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы при работе по совершенствованию законодательства африканских и других развивающихся стран и в практической работе их парламента.

Материалы диссертации могут быть также использованы в качестве аналитических, информационно-справочных и эмпирических материалов для проведения сравнительных политологических исследований и при подготовке и чтении учебных курсов по сравнительной политологии, посвященных политическим проблемам африканского континента.

Работа обсуждена на кафедре политических наук Российского университета дружбы народов. Выводы и основные положения работы излагались на международных научных конференциях студентов, аспирантов и молодых ученых (РУДН 2005, 2006); на симпозиуме «День независимости Габона» в посольстве, 2006; а также в процессе преподавания учебного курса «Организация законодательной

деятельности» для студентов факультета гуманитарных и социальных наук РУДН. Основные идеи диссертации были представлены в публикациях автора.

**Структура работы** определяется поставленными задачами и соответствует логике их изложения. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновываются актуальность избранной темы исследования, его цель и основные задачи, характеризуется состояние теоретической разработки проблемы, методологическая основа исследования, излагается научная новизна и практическая значимость, основные выводы и положения, выносимые на защиту.

В первой главе «Трансформация парламента в процессе демократических преобразований» - предпринят многосторонний анализ новых африканских конституций, принятых в начале 90-х годов XX века. По мнению автора, демократические преобразования позволили этим парламентам выполнить их конституционную и политическую роль гораздо лучше.

Процесс демократизации позволил перестроить функции африканских выборных органов. Это привело к изменению национальных собраний, с одной стороны, политических форм новых парламентов и укреплению их полномочий, с другой.

В новых конституциях зафиксировано существенное улучшение представительности парламента. Но наиболее очевидный аспект улучшения состава парламента – это, бесспорно, разнообразие политических партий, представленных в этом учреждении. Выборы в законодательное собрание действительно позволили многим

политическим партиям получить место в парламенте, даже если некоторые из них смогли получить лишь одно место. Это разнообразие партий и политических идеологий в парламенте способствовало появлению динамичной парламентской оппозиции, которая с первых legislatur доказала свою жизненность по отношению к правительству и большинству в парламенте.

Укрепление парламентаризма нормализует ситуацию путем добавления новых прав политическим партиям оппозиции. Они стали более защищенными как политически, так и в конкретных действиях. Хотя и теперь положение оппозиции зависит от доброй воли властей и большинства в парламенте, а риск преследования и принуждения к компромиссу политической оппозиции остается высоким. Сегодня большое число государств заинтересовано в принятии статуса оппозиции для того, чтобы нормализовать отношения между участниками политической игры. Речь идет о том, чтобы рассмотреть меры, направленные на институционализацию оппозиции и закрепить права политической оппозиции спустя два десятилетия многопартийности.

Сейчас ясно представляется, что парламенты радикально отличаются от однопартийных парламентов прежних однопартийных систем, роль которых оставалась чисто протокольной и существовала лишь ради прикрытия конформизма в соответствии с построением демократии по западному образцу<sup>14</sup>. Сегодня, с развитием демократического процесса, парламенты стали плюралистическими, где сталкиваются противоположные мнения. Отныне на африканском континенте фундаментальным направлением развития политического строя будет соперничество между правительством и партией власти, с одной стороны, и оппозиции - с другой. Этот новый политический расклад сопровождается поправками в законодательстве, принятыми во

---

<sup>14</sup> Tall M. Le parlement dans les Etats d'Afrique noire francophone. Essai sur le Burkina-Faso, La Côte d'Ivoire, le Sénégal et le Togo. Thèse droit. Poitiers, 1996.

многих странах, цель которых состоит в том, чтобы не только призывать функции оппозиции, ее обязанности, но также гарантировать ей постоянную защиту.

С большими изменениями, которым подверглась Африка в начале 90-ых годов, началось создание новых конституций, новых начал для парламентов. Однопартийным парламентам на смену приходят плюралистические парламенты, члены которых избраны на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей; открытый и гласный, демократический и конкурентный характер выборов. Оппозиция пользуется более благоприятным, чем раньше, юридическим статусом для осуществления своей деятельности, Постепенная институционализация оппозиции осуществляется принятием в некоторых странах закона о статусе оппозиции и ее интегрированием в парламентские структуры.

Задача молодых африканских демократий заключается в изучении опыта отдельных парламентов, которые гарантировали оппозиции ее права и обязанности, вывели практику ее работы на приемлемый уровень, сопрягнули ее реальные возможности с приходом в будущем для смены власти.

Во второй главе – «Реорганизация взаимоотношений парламента и исполнительной власти» - проводится анализ взаимоотношений законодательной и исполнительной властей. Показывается необходимость восстановления равновесия между исполнительной и законодательной властями, и установление режима контроля за состоянием этих отношений. Тогда отцы-основатели парламентского режима с 18-го века начали думать о политической ответственности правительства, как элементе восстановления равновесия<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Bidegaray C. et Emeri C. La responsabilité politique. Dalloz, 1998, p.137.

Правительственная ответственность в Африке берет свое начало от момента введения статьи 49 французской конституции Пятой Республики, в которой правительственная нестабильность проистекает из нарушения равновесия между исполнительной властью и парламентом. Принятие этой статьи привнесло стабильность, но не установило равновесия полномочий. Теория, полностью переписанная с чужой практики, дала трещину в конкретной африканской ситуации, ибо оказалось, что парламент лишен каких-либо методов контроля за исполнительной властью.

Важный момент исследования составила проблема эффективности контроля за исполнительной властью. Показывается, что из всех способов контроля вотум недоверия представляет собой наиболее эффективный способ контроля за исполнительной властью, так как он влечет немедленную отставку правительства. Конституции Республик Того и Буркина-Фасо предусматривают этот парламентский механизм контроля за правительственной деятельностью<sup>16</sup>. Между тем, эта техника успешно применялась всего один раз в Того<sup>17</sup>. Ограничивают действенность две причины: одна юридического характера, связанная с тяжеловесностью приведения в действие ответственности правительства; вторая политического характера, связанная с непредвиденной реакцией президентского круга. Все предусмотрено в обеих странах для того, чтобы усложнить и приостановить применение вотума недоверия. Чтение и изучение конституционных и нормативных текстов, диктующих условия принятия вотума недоверия, демонстрирует реальное желание сделать из этого показную технику, более теоретическую, чем реальную. Сложность процедуры проявляется на двух уровнях: сначала во время принятия инициативы, затем при редакции текста реяляции.

---

<sup>16</sup> Keita L. Les attributions des assemblées législatives dans les pays d'Afrique noire d'expression française. Thèse droit public. Paris 1, 1978, p. 173.

<sup>17</sup> Речь идет о вотуме недоверия, ставившемся на голосование 24 августа 2000 г. против правительства Эжена Адоболи.

Автор утверждает, что функция контроля в наши дни - существенная функция парламента. Кроме функции законотворческой, роль парламента заключается в контроле правительства, направлении его деятельности в нужном для народа русле<sup>18</sup>. Функция контроля может оказаться важной по специфической причине для африканских стран, в особенности тех, которые являются предметом данного исследования. Действительно, в первые годы независимости обнаружилось, что при отсутствии контроля концентрация всех полномочий в одних руках оказалась опасной для большинства африканских государств. Это объясняется, в значительной степени, диктаторскими замашками правителей и экономическими кризисами, которые потрясли континент в течение последней четверти века.<sup>19</sup>

Учреждение механизма контроля в контексте нового конституционализма нужно для смягчения лишней концентрации полномочий и для предупреждения неэффективного управления государственными ресурсами.<sup>20</sup>

Но надо заметить, что в институционализации механизмов контроля, как за деятельностью правительства, так и за управлением государственными финансами, значительного изменения роли африканских парламентов по примеру того, что происходит в западных странах, где контроль более или менее действенен, не наблюдается. Действительно, даже новые конституционные статьи, по которым функционируют африканские государства с 90-ых годов, формально показывают, что со времен независимости для ответственных лиц исполнительная власть более важна, чем законодательная.

Африканские парламента теоретически располагают в наши дни очень важными процедурами контроля, позволяющими получить полезную информацию не только по всем проблемам страны, но и

---

<sup>18</sup> Burdeau G. *Traité de science politique*, Tome 9, P., 1999, p. 173.

<sup>19</sup> Oudghiri Taha. *Corruption et finances publiques : le cas du Maroc*. RFFP, 2000, p. 135.

<sup>20</sup> Djekpo C., Laleye F. et Tevoedjre E. *Le député et le parlement béninois*. C., 2005, p. 55.

средствами давления на правительство.<sup>21</sup> Но в реальности в политико-конституционной практике эти процедуры подвергаются таким ограничениям, что наблюдается настоящее отклонение от механизмов "контроль-выговор". Два главных фактора объясняют это положение: практика ультрапрезидентской системы, свойственной африканскому континенту, и феномен парламентской рационализации, унаследованный от Пятой Французской Республики.

Автор отмечает, что с развитием парламентаризма в Африке стало расти преобладание бывших монопартий, несмотря на демократический плюрализм. Рассматривается изобретательность методов контроля, трактуемых как нажим на власть, которые дезавуировали политическое желание, активность со стороны депутатов, что препятствовало приведению в действие политической ответственности правительства.

Надо сказать, что Парламентские собрания в странах Африки уполномочены создавать комиссии по расследованию и по контролю, ответственные за сбор информации. Однако создание комиссий по расследованию и по контролю в странах Африки – дело сложное. Эта сложность характеризуется двумя причинами. Первая - это причина психологического свойства, а вторая - процедурного.

Итак, мы наблюдаем, как вся процедура комиссий по расследованию и по контролю претерпевает регламентацию, при которой комиссии уменьшают эффективность. Фактически эффективный контроль парламента за деятельностью правительства предполагает обмен информацией, хотя правительство склонно к сокрытию информации. Только эффективная система обмена информацией позволяет парламенту держать правительство под контролем.

В действительности, на африканском континенте, информирование парламента крайне недостаточно, так как, с одной стороны,

---

<sup>21</sup> Fonctionnement du parlement dans un contexte démocratique. Union Interparlementaire. Genève, 1996, p. 23.

правительство отвечает на информационные требования по желанию, а с другой стороны, процесс создания комиссий по расследованию и по контролю проходит под эгидой «мажоритарного диктата»<sup>22</sup>, который пытается препятствовать всему, что могло бы повредить действиям исполнительной власти. К этому диктату следует добавить строгую регламентацию, согласно которой действуют механизмы как парламентских вопросов, так и парламентских комиссий по расследованию и по контролю.

Автором выдвигается и обосновывается гипотеза, согласно которой плохо проинформированные правительством и не предпринимающие дополнительных усилий в поисках правды африканские парламентарии не в состоянии сыграть роль посредника между правительством и избирателями. Эта организационная слабость не способствует достижению того состояния зрелости парламента, когда он может поставить вопрос о политической ответственности правительства перед африканскими парламентариями.

Правовое государство, которое африканские страны обязались построить с 90-х годов - это государство, в центре которого уже никто не сможет уклоняться бесконечно от своих общественных обязанностей и санкций. Но африканские ответственные лица, а именно члены правительства, не берут на себя последствия своих решений, своих поступков из-за ложно понятой политической безответственности президента Республики. Так как он не несет ответственности и не подчиняется ни парламенту, ни судьям, ни народу, он и считает, что все, что исходит от него, относится к той же логике безответственности. Эта безответственность дошла до уровня членов правительства и доверенных

---

<sup>22</sup> Bidegaray C. et Eemeré C. Le contrôle parlementaire. RDP, 1973, p. 17.

лиц и помощников президента<sup>23</sup>. Как при однопартийной системе, государство продолжает порождать «отпущение грехов»<sup>24</sup>.

Конституции многих африканских государств, в их числе Республики Того и Буркина-Фасо, наделяли президентов Республик чрезмерными полномочиями, превышающими традиционные функции в парламентском режиме, которые вкратце можно охарактеризовать триптихом: гарант, хранитель и судья.

Президент республики конституционно в выгодном положении. Проблема только состоит в том, оправдана ли политическая безответственность, которой он пользуется. Политическая безответственность в парламентском режиме вместо того, чтобы усилить положение президента республики, должна скорее отправить его в некотором смысле в «политическую ссылку», а не как в африканских конституциях, где тот остается единственным центром политической власти. В этих условиях нельзя сказать, что политические режимы, установленные в 90-ые годы, являются настоящими парламентскими режимами, так как они оцениваются не только правом роспуска и возможностью парламента включить процедуру о политической ответственности правительства, но также и с точки зрения этих механизмов определять иммунитет и политическое бездействие президента. В конечном счете, ничто в новых африканских конституциях не может оправдать политическую безответственность главы государства, хотя в этих конституциях стоит вопрос об ответственности президента Республики как нормы государства.

Мы имеем дело с президентским режимом, с усиленной однопартийной системой, предназначенной контролировать народные

---

<sup>23</sup> См. Beaud O. La contribution de l'irresponsabilité présidentielle au développement de l'irresponsabilité politique sous la Cinquième République. RDP, n° spécial, Les 40 ans de la Cinquième République. 1998, p. 54.

<sup>24</sup> Revel J.-F. L'absolutisme inefficace ou contre le présidentielisme à la française. - P.: Plon, 1992, p. 68.

требования. Предвзятое отношение, из-за которого восхваляют президента Республики и все его полномочия, влекут необратимое превращение африканских политических режимов в режимы «компромиссов» или в оригинальную президентскую систему правления, предназначенную усиливать власть главы государства<sup>25</sup>. При такой форме правления он превращается в «отца нации».

Автор считает, что отсутствие политической ответственности, которой пользуются политики, породило у граждан чувство безнаказанности.

В итоге представляется, что механизмы, предусмотренные для парламентского контроля над правительством, парализованы. Законодатели из Республик Буркина-Фасо, Того и Бенина наделили парламент контролем, при котором, тем не менее, соблюдается правительственная стабильность. Такой контроль не позволяет парламенту эффективно получить необходимую информацию и поднять вопрос об ответственности правительства перед Национальным собранием. Что касается парламентских комиссий по расследованию и по контролю, то после более чем десятилетия существования практика показала, что они представляют собой больше средство для усиления политической лояльности к президенту, нежели средство выявления нарушений правительства. Конечно, роль большинства состоит в том, чтобы, прежде всего, поддержать правительство. Правительство нуждается в поддержке большинства для успешного ведения политики, но когда это парламентское большинство становится послушным, ввиду слишком сильной связи с правительством и президентом Республики и когда единственная цель членов парламента состоит в том, чтобы понравиться исполнительному органу в перспективе политической выгоды или повторное внесение его в избирательные списки партии,

---

<sup>25</sup> Divellec A. La variante allemande. Pouvoirs, n°85, 1998, p. 35.

тогда бессилие и упадок законодательной власти навсегда останутся основными характеристиками африканского парламентаризма. Поддержка правительства не означает отказа от конструктивной критики, требования отчетности о состоянии дел в государстве, прозрачности деятельности правительства, но являются главными принципами управления страной. Африканские парламентарии должны действовать по пословице «доверяй, но проверяй».

### **Заключение**

В заключении диссертации обобщены результаты исследования. Сделан вывод о том, что 90-ые годы XX века останутся для Африки периодом больших политических преобразований. Тектонический исторический процесс, являющийся следствием событий, потрясших общественные и политические устройства СССР и государств Восточной Европы, отразился в Африке и особенно на Юге Сахары, где народы вышли на улицы, не, как обычно, для поддержки режимов, а чтобы выразить недовольство произволом режима своих стран. Старые африканские диктаторы, известные репрессивной грубостью и хищениями денежных средств в особо крупных размерах, внезапно оказались под критикой студентов, интеллигенции, профсоюзов и тех, кому уже долгие годы они предоставляли только выбор между изгнанием и тюрьмой. Изменение положения для народов, находившихся под ярмом гражданских и военных диктатур, выразилось во многих странах созывом Национальных конференций, составлением новых конституций<sup>26</sup>.

Эти новые конституции имели целью гарантировать осуществление и соблюдение общественных и гражданских прав и, главным образом, определить новые правила демократического правления: многопартийность, регулирование политических конфликтов

---

<sup>26</sup> Речь идет о конституции Республики Бенин от декабря 1990 г., Буркина-Фасо от июня 1991 г., Центральной Африканской Республики от декабря 1994 г., Габона от марта 1991 г., Нигера от декабря 1992 г. и Республики Того от октября 1992 г.

конституционной юрисдикцией, свободное избирательное право. Одна из целей, направленных на упорядочение политической борьбы в Африке, состоит в том, чтобы вывести законодательную власть из состояния летаргии и сделать из нее центр демократии на континенте.

В практическом плане из этой работы следует, что парламенты, образованные новым конституционализмом, к несчастью, носят чисто формальный характер. Их работа ограничивается утверждением правительственных инициатив. Все конституционные, законодательные и нормативные реформы, принятые в 90-ые годы, не смогли существенно изменить это положение. Парламенты не стали до сих пор инструментами диалога и участия, как того хотят народы. Множественные причины: эндогенные, экзогенные, структурные, конъюнктурные объясняют, почему принятые реформы не увеличили роль парламента. В этом смысле мы пытались показать в этой работе, что главным препятствием к улучшению является давление правительственного большинства на все политические партии, в том числе и оппозиционные.

За два десятилетия после наступления нового конституционализма в Африке положение парламентских собраний в исследованных странах остается разным. Если в одних странах наблюдаются реальные достижения по сравнению с прошлым, как например, свобода оппозиционной деятельности, законодательная власть освобождена от нажима исполнительной власти, подтверждена прозрачность выборов депутатов, зафиксирована политическая смена власти, то в других многочисленны препятствия (абсолютное подчинение парламента, запугивание и произвольные заключения в тюрьму оппозиционеров, давления на судей, мошенничество на выборах, давление и подкуп депутатов из оппозиции) ставят под сомнение, будущее парламентаризма. Конкретно в исследованных странах, Республика Бенин и в меньшей степени Республика Буркина-Фасо, идут по пути демократических преобразований. Республика Того, напротив, упорствует в переходе на

демократический путь и отказывает в открытии парламента другим политическим объединениям в результате прозрачных, справедливых и демократических выборов в Законодательное собрание.

Восстановление демократических норм в Африке – это постоянная борьба в обществе, в то время как исполнительные органы преобладают над законодательной властью, с целью эффективности и стабильности правительственной деятельности. В Бенине, Буркина-Фасо, Того и почти во всех странах франкоговорящей Африки борьба за реальное преобразование парламента далека от завершения и требует активности, ежедневной бдительности и усиления политической воли.

### **III. По теме диссертации опубликованы следующие работы:**

1. Онтсугу Ролланд-Жорж. Сильный парламент для сильной демократии //Актуальные проблемы политической науки и политики в современном мире / Сборник статей студентов, аспирантов и молодых ученых-политологов. - М.: МАКС Пресс, 2006. – С.177-178.

2. Онтсугу Ролланд-Жорж. О парламентском контроле // Проблемы политической науки и политики в современном мире / Сборник статей студентов, аспирантов и молодых ученых-политологов. - М.: МАКС Пресс, 2007. –С.134-137.

3. Онтсугу Ролланд-Жорж. Парламентские комиссии по расследованию и по контролю в странах Африки: исключительная мера // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.Политология. – М.: Изд-во РУДН, 2008. - №5. – С.95-99.

## **Онтсугу Ролланд Жорж**

**Парламент в условиях нового конституционализма и демократических преобразований в Африке на рубеже XX– XXI веков  
(на примере Республик Бенин, Буркина-Фасо, Того)**

Диссертация посвящена изучению парламента в условиях нового конституционализма и демократических преобразований в Африке в 90-ые годы XX века. В работе подвергается анализу роль и место парламента в системе государственной власти в новых африканских политических реалиях и оценивается актуальное состояние и перспективы развития и повышения роли законодательной власти в африканских государствах. В диссертации определяются новые правила демократического правления: многопартийность, регулирование политических конфликтов конституционной юрисдикцией, свободное избирательное право.

## **Ontsougou Rolland Georges**

**Parliament in the conditions of the new constitutionalism and democratic transformations in Africa in 90th of the XX century  
(on the example of republics of Benin, Burkina-Faso, Togo)**

This dissertation is devoted to the study of parliament in the conditions of the new constitutionalism and democratic transformations in Africa in 90th of the XX century. In this work the role and place of parliament in the system of public authority, in the new political realities, actual state and developmental perspectives and also the increase in the role of the legislature in African states is analyzed. In this dissertation new rules of democratic system are defined: multi-party system, regulation of political conflicts by constitutional jurisdiction, free suffrage.

Подписано в печать: 24.02.2009

Заказ № 1625 Тираж - 100 экз.

Печать трафаретная.

Типография «11-й ФОРМАТ»

ИНН 7726330900

115230, Москва, Варшавское ш., 36

(499) 788-78-56

[www.autoreferat.ru](http://www.autoreferat.ru)