
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ОБЩЕСТВА В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ СИТУАЦИЯХ

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ, НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО, НАРОДОВЛАСТИЕ: К ВОПРОСУ О СООТНОШЕНИИ ПОНЯТИЙ

О.О. Зацепа;

М.В. Рыбкина, кандидат юридических наук, доцент.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Анализируются отдельные институты, процедуры, формы, режимы народовластия, соответствующего политического сознания и политической культуры. Из анализа выявляются два основных института составляющие народовластие – непосредственную демократию и народное представительство. На основе синтеза различных подходов к юридической характеристике народного представительства делаются попытки выработать системный подход к данному вопросу.

Ключевые слова: народовластие, парламент, гражданское общество, суверенитет

PARLIAMENTARISM, NATIONAL REPRESENTATION, DEMOCRACY: TO A QUESTION ON A PARITY OF CONCEPTS

O.O. Zacepa; M.V. Ryibkina.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Clouse is devoted to research of a phenomenon of parliamentarism in its parity with such categories, as «national representation» and «democracy». Authors pay attention of the reader to significant time break in origin of phenomena of parliament and parliamentarism in their modern understanding, on pluralism of approaches to definition of parliamentarism as basis of democratic statehood.

Key words: parliamentarism, democracy, national representation

Идея народовластия как справедливейшей из форм организации государственной власти уходит корнями в тысячелетнюю историю человечества. В рамках большинства форм государства, известных мировой истории, в той или иной мере получили распространение институты народного правления.

Заметный импульс развитию учения о народовластии дало зарождение и становление теории гражданского общества. Категории «народ» и «гражданское общество» являются взаимосвязанными, а иногда применяются для обозначения одного и того же феномена. В литературе отмечается, что государство как публично-властную институцию можно рассматривать в качестве управляющей системы по отношению к гражданскому обществу

как системе управляемой. Вместе с тем, гражданское общество – это саморегулирующаяся социальная система, детерминирующая государство [1]. При этом воздействие на государство в различных его аспектах (политический курс, персональный состав органов государственной власти и пр.) осуществляется гражданским обществом именно через посредство институтов народовластия.

Несмотря на то, что сама идея народовластия на долгом пути своего исторического развития встречала достойных оппонентов, она повсеместно утвердилась в качестве конституционной основы государственного бытия. Однако плюрализм самих определений народовластия по сей день остается базой для научной дискуссии.

В литературе отмечается сходство или даже тождественность понятий «народовластие» и «народный суверенитет». Так, авторы Большого юридического словаря указывают на то, что народовластие «в основном тождественно более употребительному в конституционном праве понятию народного суверенитета» [2].

Данная позиция представляется обоснованной, хотя, по нашему мнению, утверждение о том, что в науке конституционного права (по крайней мере, в отечественной) понятие «народный суверенитет» является более употребительным, спорно. Однако по существу, если исходить из общепринятого понятия суверенитета как верховной власти на собственной территории и независимости в международных делах, полагаем возможным согласиться с изложенной точкой зрения. Впрочем, констатация тождественности (или крайней схожести) терминов «народовластие» и «народный суверенитет» все же не раскрывает нам саму сущность исследуемого явления.

Как отмечает Д.Ю. Шапсугов, «главным вопросом концепции народовластия является вопрос о его сущности. В историко-политических теориях различные варианты его решения, как правило, связывались с качественными характеристиками народа, с исследованием осуществляемой им или при его участии власти. Из анализа отдельных институтов, процедур, форм, режима народовластия, соответствующего политического сознания и политической культуры вытекал ответ на вопрос о его сущности» [3].

При поверхностном анализе можно выявить два основных института (или даже группы институтов) составляющие народовластие – непосредственную демократию и народное представительство. В рамках настоящей работы остановимся подробнее на последнем.

Исследователи феномена народного представительства отмечают плюрализм подходов к определению его природы. На основе синтеза различных подходов к юридической характеристике народного представительства делаются попытки выработать системный подход к данному вопросу. В частности, по мнению С.Н. Мул, народное представительство как сложный социально-политический феномен следует рассматривать в трех аспектах:

- в институциональном аспекте под народным представительством понимаются политико-правовые институты, организационные формы, создаваемые в целях проведения народной воли, отражения обще социальных интересов в политике;

- в функциональном аспекте народное представительство рассматривается как функция, осуществляемая носителями государственной власти, государственно-властными структурами, которые создаются в самых разных целях, причем необязательно определяемых необходимостью проведения общенародной воли;

- в идеологическом аспекте народное представительство интерпретируется как некая идея социальной справедливости, идея такого справедливого управления обществом и государством, при котором в полной, или, по крайней мере, в максимальной возможной степени проводятся обще социальные интересы. Интерпретируемая в таком аспекте идея народовластия близка по смысловому содержанию идее демократии как форме правления, создаваемой путем делегирования народом властных полномочий своим избранныкам, которые должны использовать эти полномочия исключительно для обеспечения «народного блага» [4, с. 12].

Таким образом, С.Н. Мул допускает отождествление народного представительства (в идеологическом смысле) с идеей народовластия. Полагаем, что такой подход несколько сужает понятие народовластия, сводя его к одной, пусть и важнейшей, идее, входящей в концепцию народного правления. Вместе с тем, неоспоримо, что народовластие и народное представительство – это категории, находящиеся в теснейшей взаимосвязи.

Как указывает Е.Н. Медведев, «анализируя проблему народовластия с точки зрения исторической ретроспективы, следует отметить, что свое первичное отражение она получила в рамках концепций представительного правления, зачатки которой усматриваются в трудах античных мыслителей» [4, с.15].

Как греческие (Протагор, Анаксагор, Перикл, Горгий, Демосфен, Платон, Аристотель), так и римские (в частности, Цицерон) мыслители указывали на необходимость народного представительства как одной из основ государственного правления, хотя порядок формирования и деятельности представительных органов понимался, безусловно, по-разному.

Средневековье и эпоха Возрождения ознаменовали переход к новой организационно-правовой форме народного представительства – парламенту. В зарождавшемся конституционном праве европейских государств обособилась подотрасль – парламентское право.

По мнению В.Е. Усанова формирование парламентского права можно поделить на четыре этапа:

- формирование теоретических основ парламентаризма как политико-правового явления;
- количественный рост правовых норм конституционного права, которые потенциально могут быть отнесены к праву парламентскому;
- становление процессуальных основ парламентского права;
- попытки оформления парламентского права в качестве самостоятельной подотрасли конституционного права.

Итоги первого периода формирования парламентского права отражены в трудах Д. Локка, Ж.-Ж. Руссо, Ш.Л. Монтескье, Г. Еллинека [5].

Важно отметить, что само понятие «парламент» сложно и многозначно. Для того, чтобы дать развернутую характеристику этого института и понять многообразие значений, в которых он употребляется, следует определить статус народных представителей, составляющих парламент.

В связи с этим полагаем обоснованным обратиться к теоретическим разработкам, накопленным при исследовании британского представительного органа – одного из старейших в мире. Исследователи государства и права Великобритании выделяют четыре подхода к определению парламента через анализ природы депутатского мандата.

В рамках первого из них члены парламента выступают в роли так называемых «*слуг избирателей*», когда парламентарии, точнее, члены палаты общин, рассматриваются, прежде всего, как выразители интересов своего избирательного округа.

Другая модель отводит законодателям роль защитников *общенациональных интересов*.

Третья модель – *парламент как проводник воли партий* - рассматривает механизм представительства в контексте реализации программных основ политических партий.

И, наконец, последний, четвертый подход – *парламент - зеркало общества* – привязывает понятие представительства к идее пропорционального присутствия в парламенте представителей различных слоев населения. Показателем эффективности действующей системы представительства является общенациональный консенсус («национальный интерес») – совокупность личных и групповых интересов главы

государства, правящей элиты, торговых и промышленных кругов, широких слоев народа, положенных в основу государственного курса [6].

В целом перечисленные модели согласуются с подходом, сложившимся в отечественной юридической науке, согласно которому сущность мандата народного представителя при различных вариантах взаимоотношений депутата и избирателей определяется как «свободный» или «императивный» мандат.

На первый взгляд может казаться, что императивный мандат в большей степени соответствует существу народовластия как принципа организации и функционирования публичной власти. Народный представитель, получающий от избирателей во время предвыборной кампании наказы относительно своей будущей деятельности, после избрания исполняет волю своих избирателей, а в случае, если его работа будет признана неудовлетворительной, лишается своего мандата. При этом утрата депутатом своего статуса может произойти как при очередных выборах, так и досрочно, при отзыве депутата.

Вместе с тем, как показывает более детальное исследование, свободный депутатский мандат сам по себе не способствует искажению воли народа при её реализации представительным органом. Более того, при определенной политической конъюнктуре представительство на основе свободного мандата может быть более репрезентативным.

В данном случае следует иметь в виду, что применение пропорциональной избирательной системы (так называемые «выборы по партийным спискам») разрывает непосредственную связь парламентария с определенной территорией – избирательным округом. То есть депутат, избранный по такой системе, наделяется именно свободным мандатом. В то же время, пропорциональная система позволяет иметь представителей в парламенте не только большинству, но и избирателям, оказавшимся в меньшинстве.

Как справедливо отмечают по этому поводу И.Г. Спасенников и Р.Г. Тикиджиян, «основным качественным показателем пропорциональной системы является ее политическая справедливость, что не оспаривается даже противниками этой системы. Уже одно это преимущество пропорциональной системы с избытком покрывает ее недостатки, носящие почти исключительно формальный характер. При этом в то время как мажоритарная система в пределах каждого избирательного округа дает представительство лишь большинству избирателей, совершенно аннулируя голоса меньшинства, пропорциональная система и меньшинству уделяет представительство в той мере, в какой это соответствует его численности» [7–8].

Таким образом, с одной стороны, мажоритарная избирательная система, позволяет установить «прямую связь» между народным представителем и его избирателями, но с другой стороны, пропорциональная система лучше отражает в составе представительного органа все многообразие политических взглядов, получивших распространение в обществе.

Нижняя палата российского парламента – Государственная дума, как известно, с недавнего времени формируется исключительно на основе пропорциональной системы. Нам представляется, что такое изменение законодательства направлено именно на наиболее эффективную реализацию принципа народного представительства в условиях современной политической конъюнктуры, которая характеризуется доминированием одной крупнейшей политической партии. Сохранение при таких обстоятельствах смешанной мажоритарно-пропорциональной системы формирования Государственной думы сделало бы крайне затруднительным формирование состава палаты из представителей нескольких партий.

Учитывая изложенные обстоятельства, мы можем сделать вывод о том, что применение той или иной избирательной системы в зависимости от системы политической, сложившейся в конкретном государстве, может способствовать реализации народовластия либо, напротив, затруднять выражение действительной воли избирателей, но в любом случае, наличие представительного органа (парламента), избираемого на

основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, относится к обязательным признакам народовластия.

При этом необходимо отметить, что в науке существует два подхода к определению парламентаризма как наиболее развитой формы народного представительства.

Согласно первой позиции, о парламентаризме можно говорить не во всех случаях, когда в стране существует парламент, а лишь тогда, когда ему принадлежит верховная власть [9].

Как подчеркивает Н.В. Онишко, такой подход нашел широкое распространение в науке. Его сторонники полагают, что парламентаризм возникает и существует тогда, когда парламент наделен полномочиями законодательства, избрания правительства, контроля за его деятельностью, равно как и за деятельностью других органов власти, их отставки, а также отставки президента. Только при таком положении парламента в системе органов государственной власти исключается извечное соперничество между законодательной и исполнительной ветвями власти, что обеспечивает единство народного представительства на общегосударственном уровне [10, с.10].

Нам представляется, что такая позиция является неоправданной попыткой обосновать преимущественное положение парламентской формы правления перед иными, которые могут воплощать идею народовластия столь же успешно.

Сторонники более широкого подхода считают, что само наличие в структуре государственной власти представительного органа позволяет говорить о парламентаризме. По мнению Н.В. Онишко, «более плодотворным в методологическом плане представляется взгляд на парламентаризм в широком аспекте, предполагающий наличие коллегиального представительного органа, обладающего законодательными (законосовещательными) полномочиями и обсуждающего наиболее значимые общественные проблемы» [10, с. 11].

Последняя позиция видится нам более обоснованной, поскольку верховенство законодательного (представительного) органа по отношению к органам, относящимся к другим ветвям государственной власти, не является, по нашему мнению, обязательным признаком народовластия.

Впрочем, следует оговориться, что о парламентаризме как элементе народовластия можно говорить лишь в случаях, когда представительный орган обладает именно властными (хотя бы и ограниченными), а не исключительно совещательными полномочиями.

Таким образом, понятия «народное представительство» и «парламентаризм» в большинстве случаев используются для обозначения одного и того же явления. А вот отождествление этих категорий с народовластием (народным суверенитетом) представляется неоправданным.

Литература

1. Проблемы общей теории права и государства / под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М, 2004. С. 628.
2. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Круских. М., 2001. С. 353.
3. Шапсугов Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. М., 2003. С. 66.
4. Мул С.Н. Социально-исторические условия и концептуальные основания российского парламентаризма: автореф. дис. ... канд. юр. наук. СПб, 2004.
5. Усанов В.Е. О становлении и развитии парламентского права // Законодательство и экономика. 2005. № 6.
6. Медведев Е.Н. Историко-правовые и теоретические основания формирования и эволюции института народовластия: дисс. ... канд. юр. наук. СПб., 2002. С. 36.

7. Спасенников И.Г., Тикиджиян Р.Г. Применение смешанной избирательной системы при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации // Юрист-Правоведь. 2005. № 3. С. 89.
8. Жакке Ж-П. Конституционное право и политические институты. Пер.с франц. М. 2002. С. 77.
9. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С 301.
10. Онишко Н.В. Парламентаризм в России: история становления и эволюции. СПб, 2002.