

УДК 321.015 (342.3)

БАРАБАШ Б.А.,
к.ю.н., радник президента УСПП
Українського Союзу Промисловців і Підприємців (УСПП)

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА

Анотація. У статті розглядаються сучасні проблеми представницького мандата, ролі й статусу депутата, як народного представника.

Ключові слова: представницький мандат, депутат, народне представництво, виборче право, політичні партії.

Barabash B.A., к.ю.н., советник президента УСПП, Украинского Союза Промышленников и Предпринимателей (УСПП)

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

Аннотация. В статье рассматриваются современные проблемы представительного мандата, роли и статуса депутата, как народного представителя.

Ключевые слова: представительный мандат, депутат, народное представительство, избирательное право, политические партии.

Barabash B., candidate of law science, the adviser of the president UUIB, The Ukrainian Union of Industrialists and Businessmen (UUIB)

MODERN PROBLEMS OF PEOPLE'S REPRESENTATION

Abstract. In article are considered modern problems of the representative mandate, a role and the status of the deputy, as national representative.

Key words: the representative mandate, the deputy, people's representation, voting right, political parties.

Актуальность проблемы. Осуществление исполнительно-распорядительных функций государственного управления сопряжено с острыми политическими спорами и дискуссиями. Власть, разделенная по классическим канонам на три самостоятельные ветви, нуждается в критическом анализе свойств и природы своей деятельности. Актуальную практическую деятельность парламента и правительства необходимо обеспечить теоретическими новациями.

Анализ исследований и публикаций. Нами проведены исследования теоретического наследия государственно-правовой проблематики, а также анализ современных научных публикаций в области теории государства и права, конституционного права зарубежных стран.

Цель данной статьи состоит в критическом анализе существующих тенденций роли и места парламента в системе органов государственной власти, а также той социальной функции, которую осуществляет депутат, являющийся представителем народа.

Изложение основного материала. Тема статьи излагается автором методом критического анализа предмета исследования, основанного на фундаментальных теоретических разработках мыслителей прошлого и работах современных ученых.

Политические штормы, бушующие в Верховной Раде Украины и вокруг нее, заставляют задуматься об ответственности депутатов перед избирателями. Общество имеет свое мнение о происходящем в стране, и вправе ждать от депутатов соответствующих действий. Ведь депутаты были избраны народом, и являются его представителем. Данное утверждение является непреложной истиной. Но современные тенденции развития парламентаризма вынуждают нас критически его рассмотреть. Обратившись к теории и практике народного представительства, мы обнаружим следующие закономерности.

Основной социальной функцией парламентов является их представительный характер. Современный парламента – это представительный орган. То есть, законодательную власть в государстве осуществляют парламента, формируемые избирателями. В этом суть теории народного представительства. В основу этой теории были положены разработки многих поколений философов, а также практика английского парламента XIII века. Под самим термином «народное представительство» подразумевается выражение парламентам интересов и воли всего народа, формирующего парламента путем всеобщих выборов, проводимых на принципах активного и пассивного избирательного права. Современная концепция народного представительства, сложившаяся еще в XVIII-XIX веках, представляет собой совокупность следующих принципов:

1. Народное представительство учреждается конституцией;
2. Народ, как единственный носитель власти и суверенитета, уполномочивает парламента осуществлять от его имени законодательную власть;

3. С этой целью народ избирает в парламент своих представителей;

4. Член парламента – представитель всего народа, а не только тех избирателей, которые его избрали. Поэтому парламентарий не зависит от избирателей, и не может быть ими отозван.

Французский классик конституционного права Леон Дюги отмечал, что «Парламент есть представительный мандатарий нации» [1]. Иными словами, народное представительство - это отношения между избирательным корпусом в целом, и парламентом в целом.

Однако при ближайшем рассмотрении «народное представительство» оказывается не таким, каким его можно было бы представить в теории. Спустя, примерно, полвека после Леона Дюги, французский конституционалист Марсель Прело высказал иное мнение: «Волеизъявление избирателя ограничивается выбором того или иного лица, и не оказывает никакого влияния на положение избранного. Оно определяется только конституцией и законами... Избранное лицо, непосредственно и свободно творящее волю нации, обладает полной независимостью» [2]. Из данного утверждения следует, что депутаты независимы от воли избирателей. Но в то же время, они точно знают, чего хочет нация. Совокупный представитель народа знает, чего хочет совокупный избиратель. Парламент выражает волю избирателей, принимая законы и иные акты, не будучи в данном отношении никому подконтрольным. Парламент действует в рамках конституции, которую он сам может изменять. Тем самым, воля парламента приравнивается к воле народа.

Однако подобное утверждение недемократично, т.к. еще французские теоретики-конституционалисты не считали идею представительского правления демократической нормой. Ведь эта идея подразумевает влияние парламента на законодательное обеспечение регуляции общественных отношений в государстве, но исключает влияние граждан данного государства на парламента. Тот же Марсель Прело считал, что у избирателя не имеется конституционно-правовых средств постоянного контроля над деятельностью парламентариев и способов воздействия на них [3].

Немецкие правоведы высказывали аналогичную точку зрения, обращая внимание на то, что депутаты подчинены воле партий, а не избирателей: «Демократизация избирательного права, по внутренней логике развития парламентарного представительства, вывела политические партии на господствующие позиции в демократическом процессе формирования общественного мнения и выражения воли народа...» [4]. Данное утверждение германских правоведов свидетельствует о том, что фактическим правом контроля над парламентариями обладают не избиратели, а политические партии. Парламентарные выборы, как правило, монополизированы ими. И, хотя, юридическими средствами контроля над деятельностью своих депутатов политические партии не располагают, тем не менее, фактический контроль партиями осуществляется. Без поддержки партий почти невозможно стать депутатом, а, став им, невозможно эффективно действовать в парламенте. Мировой общественный опыт показывает, что парламента только тогда эффективно работает, когда в его составе имеются крупные политические объединения депутатов, выражающие интересы значительных слоев общества. Если этого не будет, то парламента превратится в арену борьбы мельчайших личных интересов и амбиций сотен депутатов. И эта борьба никак не будет связана с интересами избирателей.

Конечно, в цивилизованном, демократическом обществе партии вынуждены считаться с интересами своего электората. Они борются за расширение его численного состава. Но в условиях украинской реальности эта цель достигается различными способами, игнорирующими интересы большинства. В Украине широко используется не реальная деятельность, а манипуляция общественным мнением.

Неотделима от проблемы представительного мандата и проблема коррупции законодателей. Весьма красноречиво по поводу парламентаризма и демократии высказался в свое время Наполеон. В беседе с французским теоретиком истории и права Бенджаменом Констаном Наполеон сказал: «Демократия - политическое развлечение для всех, диктатура – политическое развлечение для одного. Диктатура действует преимущественно на основе устрашения. Демократия - преимущественно на основе подкупа... Надо организовать парламентарскую коррупцию, которая до сих пор не упорядочена. Надо же понять, что в основе парламентарского строя лежит коррупция. Это не цинизм. Это признание бесспорной истины. Нужно принимать людей таковыми, каковы они есть в действительности, а не воображать на лице брезгливость...» [5].

Из приведенных аргументов следует парадоксальный вывод о том, что парламента, как представительный орган, осуществляющий высшую законодательную власть, не представляет интересы своих избирателей. Более того. Депутаты эти интересы игнорируют. Практика свидетельствует о том, что депутаты – это суть представители интересов крупных финансово-политических групп и объединений. Именно их интересы депутаты отстаивают, превращая волю экономически господствующих слоев общества в законы. Кандидаты в депутаты тщательно отбираются партийными структурами. Всем гражданам предоставлено пассивное избирательное право, т.е. право быть избранным. Оно закреплено в Конституции. Каждый гражданин, достигший определенного возраста, может принять участие в избирательной борьбе в качестве независимого кандидата. Однако в этом случае независимый кандидат может рассчитывать только на собственные финансовые и организационные возможности, а также на помощь добровольных жертвователей. В избирательной борьбе ему будут противостоять партийные структуры, с их финансовой и организационной мощью. Надо полагать, что именно из-за этих обстоятельств немногие смельчаки выдвигаются в качестве независимых кандидатов. Но если независимый кандидат и побеждает, то вскоре выясняется, что на практике он представляет собой беспартийного члена какой-либо партии.

Справедливости ради отметим, что эта проблема не носит строго украинский характер. Известный американский правовед Алан Розенталь когда-то написал: «Может ли законодательная власть отражать народ?»

Члены законодательной власти более состоятельны и более образованы, чем народ, которому они служат. В этом смысле они не отображают основной народ. Поэтому можно предъявить им претензии, что они не представители. Законодательная власть также не отражает и другие характеристики основного народа, такие как пол, расу. В этом смысле они также не представительны. Список признаков, по которым законодательная власть не отражает народ, может быть очень длинным. Поиски представителей законодательной власти, отражающих народ, могут быть долгими, благородными, но не реальными» [6].

Таким образом, концепция о представлении интересов народа в парламенте на самом деле есть не что иное, как дополнительная возможность политических партий и стоящих за ними представителей крупного бизнеса, формировать органы государственной власти по своему желанию. В данной статье речь идет о формировании власти законодательной. Но таким же образом, только с наименьшим количеством избирательных процедур, формируется и власть исполнительная.

По завершении выборов, в ходе которых избиратель проголосовал определенным образом, избранный кандидат получает мандат доверия. В теории данный мандат предоставляется для выполнения предвыборных программ. Однако на практике невозможно определить точную причину избрания депутата. Избиратель голосует непостижимым образом, и его выбор зачастую не имеет ничего общего с платформой и программой кандидата. На выбор избирателя может оказать воздействие внешний облик кандидата, его голос, манера говорить, возраст, пол, национальность и масса иных факторов. Подобные внешние аспекты относятся к оценочным категориям и всегда индивидуальны. Следовательно, возникают сомнения в рациональности выбора избирателей. Этот выбор может говорить о чем угодно, но только не о профессионализме кандидата и о его способностях к законодательной деятельности.

Если представительный мандат в действительности что-то и означает, так только то, что избиратели признают избранного ими законодателя неким посредником, агентом, проводником их воли. Избиратели надеются и рассчитывают на то, что кандидат, будучи избранным, сможет осуществить хотя бы что-нибудь из своих обещаний. Для этого законодатель, олицетворяя избирателя, выступает от его имени. Он пользуется властными полномочиями, данными ему избирателем, до тех пор, пока избиратель позволяет ему это. Но в действительности избранные законодатели делают то, что они считают нужным в рамках делегированной им власти. Они могут делать даже то, что не одобряется избирателем. При этом мера ответственности депутата перед избирателем минимальна. Это только в теории народного представительства превалирует точка зрения о том, что депутат должен голосовать так, как ему велит большинство избирателей. Но это в теории. На практике же реализация данного принципа неосуществима. Нет никакого мнения большинства избирателей. Большинство мнений избирателей на практике означает нечто неопределенное и расплывчатое, к деталям законопроектов не относящееся, и не позволяющее достичь конкретных целей конкретными мерами. Большинство избирателей не имеет представления о законопроектах, выносимых на рассмотрение. К тому же большинство законопроектов либо не касаются непосредственно избирателей конкретного округа, либо требуют глубоких специальных знаний для того, чтобы иметь по данному законопроекту определенную точку зрения. Таким образом, большинство избирателей не имеют представления о том, чем конкретно занимается законодатель. Законодательная власть имеет дело с сотнями законопроектов на протяжении каждой сессии, и может случиться так, что ни одни из законопроектов не получит такой достаточной степени гласности, чтобы большинство избирателей высказывало по нему свое мнение.

Как нет большинства мнений избирателей, так и отсутствует мнение, которое поддерживает большинство. Это предположение только теоретически осуществимо. На практике, однако, те, у кого есть мнение по определенному законопроекту, представляют собой исключительно минимальную часть общества. Реальность такова, что эта часть общества не является избирателями данных законодателей. Чаще всего мнение по поводу конкретных законопроектов имеют лоббисты интересов крупного бизнеса.

Таким образом, идея представительного мандата при детальном рассмотрении оказывается концепцией с весьма незначительной степенью истины. Практическое воплощение данного принципа не только не отражает сути теории представительного мандата, но и противоречит ему. Депутат не выражает волю своих избирателей. Он в своих действиях связан партийной дисциплиной, обязательствами перед лоббистами, органичен определенными нормами регламента и другими жесткими требованиями. Данный статус неизменен. Его не поколеблют ни изменения избирательной системы, ни революционные волнения общества. Здесь не поможет и принцип императивного мандата, т.е. принцип юридической зависимости депутата от избравших его избирателей. Большинство государственно-правовых доктрин, воспринятых в конституциях многих стран, не допускает возможности досрочного отзыва депутата избирателями, ибо депутат - представитель всего народа, а не отдельной его части.

Тем не менее, эволюция взаимоотношений избирателей с депутатами необходима. Общественные отношения переросли законодательства, их регулирующие. Необходима кропотливая научная работа специалистов в области конституционного права и теории государства и права, для выработки новейшей концепции разделения властей. Современный, постоянно ускоряющийся свой бег ход цивилизационного развития, актуализирует данную проблему.

Выводы. Статус депутата, как представителя народа, утратил свое первоначальное значение. Критический анализ фактической деятельности депутатов, особенности политической природы выборов, дают нам основания для утверждений о том, что депутаты не являются представителями народа или избирателей. Мы можем обоснованно утверждать, что депутаты представляют в парламенте узкую группу экономически

господствующих классов. Данное фактическое положение заставляет переосмыслить классическую формулу принципа разделения властей и разработать теоретическую новацию.

Список использованной литературы

1. Дюги, Леон «Конституционное право», М. 1908, с. 416.
2. Прело, Марсель «Конституционное право Франции», М. ИЛ, 1957, с. 436.
3. Прело, Марсель «Конституционное право Франции», М. ИЛ, 1957, с. 61.
4. «Государственное право Германии», т.1, М. ИГП РАН, 1994, с. 51.
5. Алданов, Марк «Ульмская ночь», М. Новости, 1996, с. 582.
6. Rosenthal, Alan. «Legislative Life: People, Process and Performance in the States». New York: Harper & Row Pub, 1981, p.43.