

А. Ф. Мальный

*доктор юридических наук, профессор
кафедра конституционного и административного права
Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Российская Федерация*

Л. Х. Мингазов

*доктор юридических наук, профессор
кафедра международного и европейского права
Казанский (Приволжский) федеральный университет, г. Казань, Российская Федерация*

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В ЕГО НАЦИОНАЛЬНОМ И МЕЖГОСУДАРСТВЕННОМ ИЗМЕРЕНИИ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы сущности представительного органа национального государства и межгосударственного объединения. Особый акцент сделан на том, что представительный орган государства формируется путем проведения всеобщих выборов. Только такой орган может именоваться парламентом. В значительной части межгосударственных объединений создается межпарламентская ассамблея, которая парламентом не является. Отмечается, что делегаты ассамблеи представляют не население государства, а национальный парламент. У таких делегатов нет мандата народа на представление интересов в органе, учрежденном государствами-учредителями межгосударственного объединения.

Рассмотрены некоторые вопросы правового статуса Общей ассамблеи ЕОУС и Межпарламентской ассамблеи ЕврАзЭС. Сделан вывод, что наличие или отсутствие представительного органа в организационной структуре межгосударственного объединения не свидетельствует о проявлении элитаризма. Скорее, присутствует прагматический подход государств-учредителей к формированию процедур принятия обязывающих решений.

Ключевые слова: парламент, представительство, государство, межгосударственное объединение, ассамблея.

A. F. Malyy

*Doctor of law, professor
Department of Constitutional and Administrative Law
Kazan (Volga region) Federal University, Kazan, the Russian Federation*

L. Kh. Mingazov

*Doctor of law, professor
Department of International and European law
Kazan (Volga region) Federal University, Kazan, the Russian Federation*

THE PEOPLE'S REPRESENTATION IN ITS NATIONAL AND INTERNATIONAL DIMENSION

Abstract. This article discusses the essence of a representative body of the nation State and the Interstate Association. Particular emphasis is placed on the fact that the representative body of the State is formed by general election. Only such a body can be called by Parliament. Much of the Interstate Association Interparliamentary Assembly is created which Parliament is not. It is noted that delegates of the Assembly do not represent the population of a State, and the national Parliament. The delegates have no mandate people to representation body established by States-founders of the Interstate Association.

Addressed some of the questions of the legal status of the Common Assembly of the ECSC and the Interparliamentary Assembly of the Eurasian Economic Community (EAEC). It is concluded that the presence or absence of a representative body within the organizational structure of the Interstate Association does not show on display elitism. There is rather a pragmatic approach to the formation of the States-founders of the procedures for the adoption of binding decisions.

Key words: the Parliament, the representation of the State, inter-State Association, Assembly.

Представительная демократия является основой существования любого демократического государства. Без всенародно избранного парламента невозможно представить систему управления общественными процессами. Выборы не только легитимизируют органы власти, являются способом их формирования, но и выступают мериллом оценки эффективности работы представительных органов.

Народное представительство продолжает оставаться предметом пристального изучения. Этому способствует многообразие форм его закрепления в конституциях государств, наличие особенностей во взаимосвязях с иными участниками политического процесса, особая роль в защите ценностей, составляющих основу человеческого существования. Идеи народовластия теснейшим образом переплетаются с представлениями о демократии [7], государственном и народном суверенитете, с формированием представительных органов, прозрачностью выборов, полномочиями народных избранников и органов власти [2].

Конституция РФ использует термин «представительство» для характеристики правового статуса, компетенционных особенностей выборных органов, закрепления их полномочий. Согласно части 4 статьи 80 Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Статья 94 определяет Федеральное Собрание как представительный и законодательный орган Российской Федерации.

Содержание представительства как правовой конструкции различно в публичном и частном праве, хотя суть едина – реализация воли представляемых в соответствии с их поручением. Избранные депутаты, получившее всенародную поддержку на выборах, обязаны представлять интересы избирателей, должностное лицо должно руководствоваться в своей деятельности обещаниями, данными в период проведения предвыборной кампании.

Наиболее полно идеи народного представительства воплощены в парламентаризме. Парламенты именуются представительными органами, они тесно связаны с избирателями через своих депутатов. Эта связь обусловлена возможностью избирателей влиять на итоги будущих выборов, что формирует у политических партий, депутатов установку на работу в парламенте в интересах населения. О реальном представительстве в публичном праве можно говорить лишь при условии, что представитель проходит процедуру выборов, в процессе которой он получает мандат доверия от избирателей. При отсутствии прямых выборов отсутствует и взаимосвязь представителя и представляемого.

Сформированный посредством выборов депутатский корпус получает мандат на осуществление властных полномочий от имени народа. Волеизъявление избирателей лежит в основе функционирования парламента, который осуществляет свою деятельность в интересах всего населения, создавая законодательную основу работы государственных структур. Представительный орган, сформированный посредством делегирования, а не прямых выборов не имеет непосредственной связи с избирателями, а источником его власти является не народ, а учредители, закрепившие в учредительном документе его полномочия. Таковым, например, является Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ). ПАСЕ получила мандат на принятие решений не от народа, а от государств-членов, поэтому она не именуется парламентом.

Совет Европы – это межгосударственное объединение, на формирование структуры которого оказывает влияние его международно-правовая природа. Отсутствие полноценного парламента является одной из его особенностей. Она проявляется и в том, что проводимая делегатами политика опирается не на мнение избирателей, а на формируемое узким кругом партийных функционеров представление

о должном. Вместе с тем, идеи представительства получают воплощение не только в национальных государствах, но и межгосударственных объединениях.

Глобализация ставит перед государствами новые задачи, решение которых они ищут, опираясь на традиционные схемы построения международных отношений. Экономическая интеграция порождает необходимость поиска таких форм межгосударственного сотрудничества, которые отвечали бы вызовам времени. Эти вызовы формируются потребностями экономического развития, неодинаковой динамикой такого развития у разных стран. Появляется необходимость консолидированного подхода к решению возникающих проблем, что находит отражение в создании межгосударственных сообществ.

В процессе учреждения межгосударственных объединений создаются надгосударственные институты, обладающие значительными полномочиями. Их формирование осуществляется с учетом национального законодательства и, прежде всего, конституций стран-участниц. Можно констатировать, что в настоящее время обозначилось направление «современного развития конституционного права – рождение и распространение наднационального конституционно-правового регулирования» [1].

Представительство, как форма реализации власти, возникает и в системе международной коммуникации. Там, где создаются наднациональные институты, неизбежно возникает вопрос об учреждении представительного органа. Он может отличаться от национального парламента, обладать несколько иными полномочиями, но по сути сохранять суть учреждения, обладающего представительскими функциями. Например, свой путь формирования представительного органа – парламента – прошел Европейский Союз.

Истоки Европейского парламента следует искать в учреждении Общей ассамблеи Европейского объединения угля и стали, образованного Парижским Договором 1951 г. о создании ЕОУС. Термин «ассамблея» отражал природу этого органа, поскольку состав его формировался из депутатов национальных парламентав государств-членов, и каждая парламентская делегация в ассамблее представляла свой законодательный орган. Отсутствие прямых выборов не позволяло именовать ассамблею парламентом. Термин «парламент» был введен в учредительные договоры ЕС лишь в 1986 г. с принятием Единого европейского акта. К этому времени он уже избирался прямым и всеобщим голосованием граждан государств-членов (с 1979 г.).

Первая Общая ассамблея ЕОУС обладала скромными правами. Это был орган, осуществлявший «полномочия по обсуждению и контролю», в законодательной сфере ее права сводились к «консультации» Совета и Комиссии. Заключения Ассамблеи по законопроектам не были обязательными для руководящих органов ЕОУС, они носили консультативный характер. И только в 70-е гг. Ассамблея получила право совместно с Советом утверждать бюджет [9, с. 283].

По мере углубления интеграции Парламент ЕС приобретал все больше полномочий. С каждой реформой учредительных договоров (Амстердамский договор 1997 г., Ниццкий договор 2001 г., Лиссабонский договор 2007 г.) представительный орган расширял свои законодательные полномочия. Сегодня Парламент ЕС превратился в один из законодательных органов Европейского Союза [9, с. 283]. Он отвечает критериям представительного органа, поскольку формируется посредством прямых всеобщих выборов. Депутаты получают мандат на осуществление законодательной деятельности от своих избирателей.

Международные договоры Российской Федерации об учреждении интеграционных объединений дают возможность обратить внимание на ряд особенностей, указывающих на собственный подход к формированию наднациональных институтов [5] и, в частности, реализующих представительские функции.

Россия является членом межгосударственного интеграционного объединения, преследующего экономические цели, – Евразийского экономического союза

(ЕАЭС). Оно создано посредством заключения тремя государствами (Беларусь, Казахстан, Россия) Договора от 29 мая 2014 г. [4]. Позднее к нему присоединились еще два государства – Армения и Киргизия. Договор предусматривает формирование организационной структуры, в том числе учреждение органов с наднациональными полномочиями.

При построении Евразийского экономического союза европейский опыт объединения государств послужил моделью, хотя нельзя сказать, что заимствования были достаточно полными. Это касается и вопросов представительства. Обращаясь к истории становления представительного органа Европейского союза, следует отметить, что парламент является важной частью его институциональной системы. Он стал одним из полноценных законодательных органов ЕС. Его полномочия выходят за пределы обыкновенной законодательной процедуры и охватывают широкий спектр организационных и контрольных правомочий. Все это не могли не учитывать учредители Евразийского экономического объединения.

Предшественницей ЕАЭС было Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС), учрежденное в соответствии с Договором от 10 октября 2000 г. В числе органов управления Сообществом была учреждена Межпарламентская Ассамблея, которая позиционировалась как орган парламентского сотрудничества в рамках ЕврАзЭС [5]. В ее задачу входило рассмотрение вопросов гармонизации (сближения, унификации) национального законодательства и приведения его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС.

При создании нового объединения – Евразийского экономического союза – Межпарламентская Ассамблея прекратила свое существование. Договор от 29 мая 2014 г. об учреждении ЕАЭС не предусматривает создание какого-либо представительного органа в системе управления Союзом [4]. Отказ от парламентского учреждения позволяет поставить ряд вопросов, имеющих теоретическое и практическое значение с точки зрения выполнения представительских функций.

Во-первых, представительный орган характеризуется наличием взаимосвязи: представитель-представляемый. Кого представляет делегат межпарламентской ассамблеи? Во-вторых, какое место должен занимать представительный орган межгосударственного объединения в организационной структуре международной организации? В-третьих, какова эффективность представительного органа в межгосударственном объединении, может ли он выполнять законодательную функцию?

Ответы на эти и иные вопросы позволяют сформулировать посыл, опирающийся на общие представления о работе представительного органа и ответить на вопрос о том, почему ЕАЭС отказалось от парламентского учреждения. Этот отказ, как представляется, мотивирован и деятельностью Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС.

Формирование парламента (как уже указывалось) осуществляется посредством проведения всенародных выборов. Депутатский корпус получает таким образом мандат на осуществление законодательной деятельности, а также реализацию контрольной функции. Депутат, парламентская партия, парламентская фракция представляют в выборном органе интересы народа. В представительном учреждении межгосударственного объединения направляемые делегаты представляют не народ, а национальный парламент, который и делегировал группу депутатов для обсуждения вопросов функционирования межгосударственного органа.

Ответ на вопрос о том, какое место должен занимать орган в межгосударственном объединении, дает рассмотрение его правового статуса. Представление о содержании деятельности Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС дают нормы, содержащиеся в Договоре от 10 октября 2000 г. и в положении о Межпарламентской Ассамблее, утвержденном решением высшего органа ЕврАзЭС (Межгосударственным Советом) от 13 мая 2002 г. [8]. Сам Договор обозначил Ассамблею как орган парламентского сотрудничества в рамках ЕврАзЭС. Такое определение не дает основание включить Ассамблею в число органов, принимающих обязывающие

акты, влияющие на принятие важнейших решений в рамках Сообщества. Она всего лишь призвана рассматривать вопросы гармонизации (сближения, унификации) национального законодательства стран-участниц и приведения его в соответствие с договорами, заключенными в рамках ЕврАзЭС. Причем вопрос о том, каким образом Ассамблея могла бы способствовать приведению национального законодательства в соответствие с договорами, остается открытым. Не вполне ясна и общая цель – осуществлять правовое обеспечение функционирования Евразийского экономического сообщества. Вряд ли можно осуществлять «правовое обеспечение», не имея реальной возможности обсуждать и принимать обязывающие акты или участвовать в этом процессе.

По сути роль Ассамблеи сводилась к разработке Основ законодательства «в базовых сферах правоотношений», отнесенных Договором к компетенции высшего органа Содружества (Межгоссовету). Определенная Договором задача подготовки и принятия типовых проектов, на основе которых разрабатываются акты национального законодательства, также не свидетельствовала об участии Ассамблеи в принятии обязывающих решений. Скорее наоборот, это показывает, что ей отводилась вспомогательная роль.

Более широкие возможности участия в делах Сообщества (по сравнению с закрепленными в Договоре) были зафиксированы в Положении о Межпарламентской Ассамблее, утвержденном Межгосударственным Советом 13 мая 2002 г. Они сформулированы как задачи и функции, хотя их содержание свидетельствует о закреплении правомочий. Например, Ассамблея назначала по представлению Межгосударственного Совета судей Суда Сообщества. Это конкретное право, поскольку назначение судей не может быть осуществлено иным способом. За функциями «скрываются» не только права, но и обязанности. Так, Ассамблея рассматривала запросы и рекомендации Межгосударственного Совета и Интеграционного Комитета, информацию Интеграционного Комитета о ходе реализации целей и задач Сообщества.

Некоторые функции были закреплены, но неопределенность механизма их реализации ставила под сомнение реальное участие Ассамблеи в их осуществлении. Например, закреплялась функция участия в формировании и доработке бюджета Сообщества. Формулировка «участие» предполагает множество вариантов приобщения к какому-либо процессу. Можно поучаствовать, направив разработчику свои предложения и рекомендации, без надежды на то, что они будут учтены.

Как видим, изначально Межпарламентская Ассамблея не рассматривалась как представительный орган, полномочный активно влиять на политику создания единого экономического пространства на территории пяти государств-учредителей ЕврАзЭС. Отсюда и минимальная эффективность, не позволившая внести свою лепту в формирование будущего Евразийского экономического союза и приобрести необходимый авторитет для «сохранения» своего статусного положения в новом Союзе.

Отрицательное отношение учредителей ЕАЭС к введению в организационную систему Союза наднационального представительного органа вряд ли является свидетельством проявления элитаризма, формирования закрытого слоя управленцев [3; 6]. Скорее, это связано с созданием более гибкой системы принятия решений, исключения из нормотворческого процесса звеньев, не отвечающих требованию профессионализма.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Авакьян С.А. Основные тенденции современного развития конституционного права / С.А. Авакьян // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 4. — С. 3–7.

2. Астафичев П.А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / П.А. Астафичев; под ред. Г.Н. Комковой. – Орел: Изд-во Орловского ун-та, 2004. — 364 с.

3. Государственная власть в субъектах Российской Федерации: понятие, организация, принципы: монография / Б.Л. Железнов, И.В. Левакин, А.Ф. Малый, Д.А. Малый, М.В. Пресняков, О.В. Романовская, Р.А. Сахиева, Г.Р. Хабибуллина, Р.А. Хайруллин, С.Е. Чаннов; под ред. Г.Б. Романовского. — М. : Юрлитинформ, 2016. — 288 с.

4. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29.05.2014) (ред. от 11.04.2017) / Правовой Сервер КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (дата обращения: 20.10.2018).

5. Договор об учреждении Евразийского экономического сообщества (ред. от 06.10.2007, с изм. от 10.10.2014) (Подписан в г. Астане 10.10.2000) / Правовой Сервер КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106656/ (дата обращения: 22.10.2018).

6. Краснолуцкий Г.Н. Политическая альтернатива России: элитизм или элитаризм? / Г.Н. Краснолуцкий // Управленческое консультирование. — 2011. — № 1. — С. 89–92.

7. Манасян А.А. Идея народовластия в рамках современной конституционно-правовой мысли / А.А. Манасян // Конституционное и муниципальное право. — 2018. — № 7. — С. 8–12.

8. Положение о Межпарламентской Ассамблее Евразийского экономического сообщества (с изменениями и дополнениями от 23 июня 2006 года) (утверждено решением Межгосударственного Совета Евразийского экономического сообщества от 13 мая 2002 г. № 52) / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации ЗАО «Кодекс» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902126371> (дата обращения: 27.10.2018).

9. Право Европейского Союза: учебник / под ред. С.Ю. Кашкина. — М. : Из-во Урайт; ИД Урайт, 2010.— 1119 с.

10. Malyi A. F., Khurmatullina A. M. The supranationality problem in the formation of interstate associations (the associations of the Eurasian economic union) // Journal of Economics and Economic Education Research. Vol. 17, Special Issue 2, 2016. pp. 304–309.

REFERENCES

1. Avak'ian S.A. Principal tendencies of contemporary constitutional law. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 4, pp. 3-7 (in Russian).

2. Astafichev P.A., Komkova G.N. (ed.) *Narodnoe predstavitel'stvo i parlamentarizm: konstitutsionnye problemy* [National representation and parliamentary: constitutional problems]. Orel, Izd-vo Orlovskogo un-ta Publ., 2004, 364 p.

3. Zheleznov B.L., Levakin I.V., Malyi A.F., Malyi D.A., Presniakov M.V., Romanovskaia O.V., Sakhieva R.A., Khabibullina G.R., Khairullin R.A., Channov S.E. Romanovsky G.B. (ed.) *Gosudarstvennaia vlast' v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii: poniatie, organizatsiia, printsipy: monografiia* [The government in territorial subjects of the Russian Federation: concept, organization, principles: monograph]. Moscow, Iurlitinform Publ., 2016, 288 p.

4. *Dogovor o Evraziiskom ekonomicheskom soiuze (Podpisan v g. Aстане 29.05.2014) (red. ot 11.04.2017)* (The contract on the Eurasian Economic Union (It is signed in Astana 29.05.2014) (an edition of 11.04.2017)). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163855/ (accessed 20.10.2018).

5. *Dogovor ob uchrezhdenii Evraziiskogo ekonomicheskogo soobshchestva (red. ot 06.10.2007, s izm. ot 10.10.2014) (Podpisan v g. Aстане 10.10.2000)* (The constitutive treaty of the Eurasian Economic Community (an edition of 06.10.2007, with amendment of 10.10.2014) (It is signed in Astana 10.10.2000)). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106656/ (accessed 22.10.2018).

6. Krasnolutskii G.N. Political alternative of Russia: elitism or elitism? *Upravlencheskoe konsul'tirovanie = Administrative Consultation*, 2011, no. 1, pp. 89-92 (in Russian).

7. Manasian A.A. The rule of the people idea within the framework of the modern constitutional law thought. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe parvo = Constitutional and Municipal Law*, 2018, no. 7, pp. 8-12 (in Russian).

8. *Polozhenie o Mezhparlamentskoi Assamblee Evraziiskogo ekonomicheskogo soobshchestva (s izmeneniiami i dopolneniiami ot 23 iunია 2006 goda) (utverzhdено resheniem Mezhgosudarstvennogo Soveta Evraziiskogo ekonomicheskogo soobshchestva ot 13 maia 2002 g. № 52)* (The provision on Interparliamentary Assembly of the Eurasian economic community (with changes and additions of June 23, 2006) (it is approved by the decision of Interstate Council of the Eurasian Economic Community of May 13, 2002 no. 52)). Available at: <http://docs.cntd.ru/document/902126371> (accessed 27.10.2018).

9. Kashkin S.Iu. *Pravo Evropeiskogo Soiuzа: uchebник* [Law of the European Union: textbook]. Moscow, ID Iurait Publ., 2010, 1119 p.

10. Malyi A. F., Khurmatullina A. M. The supranationality problem in the formation of interstate associations (the associations of the Eurasian economic union). *Journal of Economics and Economic Education Research*, vol. 17, special issue 2, 2016, pp. 304-309 (in English).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Малый Александр Федорович — доктор юридических наук, профессор, кафедра конституционного и административного права, Казанский (Приволжский) федеральный университет, 420008, г. Казань, ул. Кремлевская 18, Российская Федерация, e-mail: constitutional_law@kpfu.ru.

Мингазов Ленарис Харисович — доктор юридических наук, профессор, кафедра международного и европейского права, Казанский (Приволжский) федеральный университет, 420008, г. Казань, ул. Кремлевская 18, Российская Федерация, e-mail: lharizoff@yandex.ru.

AUTHORS

Malyu Aleksandr Fedorovich — Doctor of law, professor, department of Constitutional and Administrative law, Kazan (Volga region) Federal University, 18 Kremlyovskaya Street, Kazan, 420008, the Russian Federation, e-mail: constitutional_law@kpfu.ru.

Mingazov Lenaris Kharisovich — Doctor of law, professor, department of International and European law, Kazan (Volga region) Federal University, 18 Kremlyovskaya Street, Kazan, 420008, the Russian Federation, e-mail: lharizoff@yandex.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Малый А.Ф. Народное представительство в его национальном и межгосударственном измерении / А.Ф. Малый, Л.Х. Мингазов // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2018. — Т. 6, № 4 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Malyu A. F., Mingazov L. Kh. The people's representation in its national and international dimension. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2018, vol. 6, no. 4, available at: <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).