

На правах рукописи

Паронян Карэн Мартинович

**ПОЛИТИКО-ПРАВОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ИНСТИТУТА
НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ
РОССИЙСКОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ**

23 00 02 – политические институты,
этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

1 6 ОКТ 2008

Ростов-на-Дону – 2008

Работа выполнена в Федеральном государственном образовательном
учреждении высшего профессионального образования
«Ростовский юридический институт МВД России»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Напалкова Ирина Георгиевна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Денисенко Виктор Васильевич;
доктор философских наук, профессор
Шпак Виктор Юрьевич

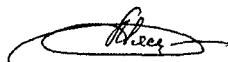
Ведущая организация: Федеральное государственное образова-
тельное учреждение высшего профессионального образования «Таганрог-
ский государственный педагогический институт»

Защита состоится 28 октября 2008 года в 12 часов на заседании дис-
сертационного совета Д 203 011 01 по юридическим наукам при Феде-
ральном государственном образовательном учреждении высшего профес-
сионального образования «Ростовский юридический институт МВД Рос-
сии» по адресу 344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83,
ауд 502

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Федерального го-
сударственного образовательного учреждения высшего профессионально-
го образования «Ростовский юридический институт МВД России»

Автореферат разослан 27 сентября 2008 года

Ученый секретарь
диссертационного совета



Мясников А.П.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена первоочередными задачами правового обеспечения развития и совершенствования представительной демократии в России, целью которого является создание системы представительства, позволяющей наиболее полно отразить волеизъявление народа. Особое значение приобретают институты народного представительства, осуществляющие функцию реализации права народа на участие в государственном управлении и местном самоуправлении.

Народное представительство – развивающийся политико-правовой институт, наполняющийся новым содержанием и реализующийся в различных формах публичной власти. Показателем зрелости институтов народного представительства выступает наличие не только органов публичной власти, но и тех структур, которые составляют их социальную базу и из которых они черпают народные инициативы, получают ориентиры для определения вектора политико-правовой трансформации российской государственности. Системно-структурное положение представительства в государственном механизме связано с осуществлением им законодательной функции. Наряду с ней в народном представительстве реализуются объединительная, лоббистская, контрольная, институциональная, экспертная и другие функции, наиболее значимой среди которых является функция представления интересов народа, определяющая сущность народовластия.

Вопрос о формировании института народного представительства и его включенности в систему публичной власти, несмотря на наличие большого числа научных публикаций и дискуссий, не утратил своей актуальности и в настоящее время. В частности, дальнейшего исследования требует сложившийся круг отношений между ветвями власти и представительством, с одной стороны, и широким спектром общественных инициатив, обуславливающих создание таких структур, которые по своей природе и функциям примыкают к народному представительству, составляя основу гражданского общества, – с другой.

В процессе развития и функционирования демократических институтов неизбежно должны меняться содержание и форма участия политических партий и общественных организаций в формировании института народного представительства. Накопленный опыт часто не отвечает современным политико-правовым реалиям, поэтому необходим мониторинг качества представительства на всех уровнях публичной власти, что требует теоретического анализа и политико-правовых прогнозов, включающих в себя вероятностные модели.

Функциями народного представительства являются формирование, формулирование и репрезентация интересов таких социальных групп, которые не находят полного отражения в деятельности представительных органов. По сути, этот групповой интерес может приобрести как общенациональный, так и общеклассовый, характер. Вместе с тем становление политических и общественных организаций как институционального субъекта народного представительства предполагает осуществление определенных корректировок, соответствующих трансформирующемуся российскому политико-правовому пространству.

Местное самоуправление как новая форма публичной власти меняет характер и масштабы политико-правового участия населения в формировании и развитии института народного представительства. Поэтому актуальным становится использование ресурсов местного самоуправления для придания динамичности представительным органам региональной публичной власти. В связи с этим нормативно-правовая база местного самоуправления должна учитывать и обеспечивать возрастающую роль народного представительства на местном уровне, используя общественные инициативы для совершенствования публично-правовых отношений.

Степень научной разработанности проблемы. В теоретическом плане институт народного представительства в системе российской публичной власти привлекает к себе внимание специалистов в различных областях политического и юридического знания, теории государства и права, философии права и других дисциплин.

Теоретическое оформление идея народного представительства получает в период позднего средневековья и находит свое отражение в классических концепциях общественного договора Т Гоббса, Ж-Ж Руссо, Дж Локка, Ш Монтескье, Г В Ф Гегеля, И Канта, Дж С Милля и др , далее развивавшихся в работах Ж Бешлера, Дж Мэдисона, А Бентли, Р Арона, Г Алмонда, М Вебера, Р Дариндорфа, Р Даля, М Дюверже, А де Токвиля, Ю Хабермаса и др

Значительный вклад в разработку теории народного представительства внесли российские ученые и общественные деятели дореволюционного и революционного периодов. И А Ильин, Н И Кареев, Ф Мускатблит, П И Новгородцев, Б.Н. Чичерин, Н.И. Бухарин, В И Ленин, П Сорокин и др.

В настоящее время накоплен исследовательский материал, позволяющий судить о степени научной разработанности проблемы и определить направления, которые нуждаются в дальнейшем анализе. Методология изучения института народного представительства складывалась на протяжении длительного времени в контексте теоретико-правового анализа институтов народной демократии, гражданского общества и становления современной политико-правовой модели народного представительства в трудах С А Авакьяна, А С Автономова, П А Астафичева, А М Барнашова, Н И Бирюкова, И А Богдановой, О Н Буракова, А И Ковлера, М А. Краснова, С В. Масленникова, С П Обухова, Р М Романова, Г Д Садовниковой, Т Я Хабриевой

В теоретико-правовом и методологическом плане заслуживают внимания работы таких авторов, как М И Байтин, П П Баранов, П Т Василенков, Л Д Воеводин, Т С Еськова, Д Л Златопольский, Д А Ковачев, Н М Конин, Б.П. Кравцов, Л.Т Кривенко, Э Л Кузьмин, И Я Куприц, В Я Любашиц, М М Марченко, Н И Матузов, А.В. Малько, Л С. Мамут, А Ю Мордовцев, В И Новоселов, А И Овчинников, Н Г Старовойтов, Б А Страшун, Е.А Тихонов и др , в которых представлены различные измерения института народного представительства в системе российской публичной власти

Отдельные политико-правовые трактовки генезиса института народного представительства рассмотрены в работах Н И Бирюкова, А Д Берлина,

Ю.А. Веденеева, А.А. Горшкова, И.В. Гранкина, Б.И. Зеленко, И.А. Иванникова, В.Н. Коновалова, М.А. Краснова, А.В. Лепехина, А.С. Панарина, А.Е. Постникова, П.А. Толстых, В.Н. Хропанюка, О.И. Цыбулевской и др

Вместе с тем следует подчеркнуть, что, несмотря на большое количество исследований, посвященных данной проблематике, недостаточно изучены политико-правовые технологии трансформации института народного представительства в структурах российской публичной власти и определения тренда его дальнейшей политико-правовой институционализации в публичные формы власти. В научной литературе идея создания юридического механизма народной экспертизы и обоснования новых институционально-правовых форм непосредственного участия народа в отправлении публичной власти является инновационной. Многочисленные институты гражданского общества, исполняющие некоторые функции народного представительства, также еще не выступали предметом отдельного политико-правового исследования.

Объектом диссертационного исследования являются институционально-правовые формы становления российской публичной власти. **Предметом** выступает институт народного представительства и его политико-правовая трансформация в современной России.

Цель диссертационного исследования состоит в теоретико-методологическом и институционально-правовом анализе народного представительства в системе российской публичной власти.

Для достижения указанной цели в работе ставятся и решаются следующие задачи:

- дать определение понятию народного представительства и выделить его признаки как политико-правового института,
- выявить генезис института народного представительства в российской политико-правовой системе,
- показать специфику политико-правовой трансформации института народного представительства в изменяющейся России,

- выделить закономерности становления института народного представительства с учетом политико-правовой конфигурации российского избирательного пространства,

- репрезентовать российские политические партии в качестве институционально-правовых субъектов народного представительства,

- систематизировать формы политико-правового участия народного представительства в системе местного самоуправления

Теоретико-методологическую основу диссертационного исследования составляют доктринальные и институциональные разработки в области теории государства и права, политологии, общей теории управления, а также политико-правовых технологий

В работе были использованы частнонаучные методы познания, применяемые при обосновании политико-правовых концепций народного представительства в контексте доктринальных, электоральных, исторических и социокультурных измерений современного политико-правового ландшафта

При рассмотрении особенностей трансформации института народного представительства, складывающегося в условиях политической переориентации электоральных предпочтений, использовались методы теоретико-правовой оценки политических процессов и технологий, их влияния на формирование народного представительства на всех уровнях российской публичной власти

Нормативно-правовая база диссертационного исследования представлена Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, региональными, местными и иными нормативно-правовыми актами, касающимися формирования и функционирования системы российской публичной власти

Научная новизна диссертационного исследования заключается в следующем

- на основе анализа теоретико-методологических и доктринальных установок сформулировано определение народного представительства как политико-правового института,

- выявлена специфика генезиса института народного представительства в российской политико-правовой системе,
- в ходе компаративного анализа показаны отличительные особенности института народного представительства в системе российской публичной власти,
- обоснованы основные формы легализации института народного представительства в российском избирательном процессе посредством новых политико-правовых технологий;
- российские политические партии интерпретированы в качестве институционально-правовых субъектов народного представительства,
- определена роль института народного представительства в системе местного самоуправления как эффективной технологии политико-правового участия

Основные положения, выносимые на защиту:

1 Народное представительство как политико-правовой институт является универсальным способом реализации интересов социальных групп, политических партий, общественных, территориальных и иных организаций, позволяющим устанавливать политико-правовой консенсус между государством и институтами гражданского общества. Однако этот консенсус не устанавливается автоматически, так как между государственным управлением и самоуправлением существует определенное противостояние, в котором государство позиционирует самоуправление в качестве своего конкурента

Народное представительство институционализируется как одна из форм народовластия, которая, кроме парламентской деятельности, обеспечивает функционирование структур, лоббирующих свои интересы посредством общественных экспертиз, местных референдумов, собраний, сходов и иных видов политико-правового участия граждан. Вследствие этого институт народного представительства начинает играть все большую роль в функционировании политико-правового механизма публичной власти в условиях становления современной российской государственности и неразрывно связан с ней

2 Генезис института народного представительства в российской политико-правовой системе обусловлен трансформацией идеи народовластия и ее актуализацией посредством усиления роли гражданского общества в осуществлении публичной власти. Формирование либеральной модели российского народного представительства предполагает многоканальную связь между гражданским обществом и государством, легализующую политико-правовое участие граждан в реализации властных полномочий.

Политико-правовая трансформация института народного представительства проходит с учетом права граждан на участие в управлении делами государства, права контролировать его путем установления четко определенного места народного представительства в системе сдержек и противовесов как ветвей власти, так и местного самоуправления. В связи с этим требуется закрепление института народного представительства в российской политико-правовой системе посредством расширения общественных инициатив, направленных на дальнейшую демократизацию публичной власти.

3 Политико-правовая специфика института народного представительства обусловлена его положением в государственно-правовом механизме современной России, в первую очередь, связанным с осуществлением законодательной власти, а также с контрольной, оценочной, лоббистской, институциональной и другими функциями, приоритетной среди которых является представительная функция, определяющая юридическую сущность народной демократии, выражающей в своей деятельности волю народа. В настоящее время постепенно утрачивает свое значение территориальное парламентское представительство, поскольку политические партии в своей деятельности, пользуясь поддержкой различных слоев населения, представляют электорат в целом и аккумулируют его политическую волю вне зависимости от национальных, гендерных, религиозных и иных различий.

Народное представительство должно отражать палитру не только политических, но и иных интересов граждан, включенных в структуры гражданского общества. Поэтому такие вновь образующиеся организации, как Обществен-

ная палата, правозащитные, профессиональные и иные объединения, становятся инструментом расширения форм народного представительства на всех уровнях публичной власти, придавая ей характер самоуправления

Специфика формирования российского народного представительства обусловлена тем, что в нем доминирует политическое представительство, тогда как его другие формы, связанные с институтами гражданского общества, остаются за рамками политико-правового участия

4 Легализация института народного представительства в современных политических процессах осуществляется посредством политико-правовых технологий, связанных с участием политических партий и иных общественных организаций в деятельности по формированию народного представительства на основе их программ, конкурирующих в электоральном пространстве. В результате происходит трансформация народного представительства в реальные структуры публичной власти как на федеральном, так и на муниципальном уровнях

При этом правовая и политическая практика становления органов народного представительства и их институционализация базируются на определенных критериях, важнейшими из которых выступают принципы народовластия и самоуправления народа; разработан ряд политико-правовых норм, регулирующих порядок предоставления и объем избирательных прав, процедуры выборов, определения и обнародования результатов голосования, механизм формирования представительных органов в соответствии с волеизъявлением народа. Это позволяет избежать неопределенности в оценке выборов, исключить ситуации, в которых нарушается презумпция законности, когда пробелы в законодательстве могут приводить к стихийным политическим акциям и протестам. Особенность института выборов в системе народного представительства состоит в том, что он включает в себя общественные структуры, отражающие суть гражданского общества, придающие этому процессу характер непосредственного участия электората в отправлении государственной власти и местного самоуправления

5 Совершенствование института народного представительства сопровождается усилением роли политических партий, причем этот процесс затрагивает не только федеральный и региональный, но и местный уровни представительства. Пропорциональная избирательная система существенным образом меняет статус политических партий, повышая их значимость в контексте представительства, что влечет изменение форм их правовой и политической институционализации.

Политические партии как институционально-правовые субъекты народного представительства дуалистичны по своей природе, так как, с одной стороны, призваны отражать интересы народа, а с другой – стремиться к власти и вливаться в бюрократические структуры, что затрудняет концептуализацию позиции политических партий в правовых понятиях, так как они требуют однозначности.

Правовая институционализация политических партий придает им устойчивость и направляет вектор их политических требований в рамки правового поля. При таком подходе политическая партия может более эффективно обеспечивать волеизъявления народа в деятельности представительных органов публичной власти, тогда как конфликтующие или пренебрегающие законом партии становятся политическими изгоями и вытесняются за рамки народного представительства. Вместе с тем правовой плюрализм в качестве институциональных субъектов народовластия признает не только политические партии, но и равные с ними общественные объединения, различные организации самоуправления и народные инициативы.

6 Местное самоуправление в части его представительных органов должно позиционироваться в качестве одной из форм сдержек и противовесов, так как является реальным ресурсом демократизации народного представительства в системе публичной власти. Отсутствие признания за местным представительством такой функции не означает запрета на его участие в российском политико-правовом процессе. Институт народного представительства постепенно становится формой местного самоуправления, обеспечивающей политико-правовое участие граждан в решении вопросов местного уровня с перспективой

передачи большей части властных полномочий институтам гражданского общества

Реформирование народного представительства на местном уровне необходимо начинать с такой политико-правовой модели, которая позволит ему играть ведущую роль в структуре гражданского общества, не сливаясь с ним, с тем, чтобы установить юридическую и экономическую основы представительства, отвечающие как конституционному замыслу законодателя, так и интересам местного населения. По существу, это означает принятие политических и иных решений при непосредственном участии населения, тогда как органы самоуправления обязаны осуществлять правовую проработку этих решений и создавать механизмы реализации воли граждан.

Институт народного представительства в системе местного самоуправления предполагает широкое политико-правовое участие населения в управлении местными делами и решении местных проблем.

Научно-теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования. Положения и выводы диссертационной работы раскрывают перспективы дальнейшего исследования политико-правовой трансформации института народного представительства в системе российской публичной власти. Теоретическая и практическая значимость полученных результатов состоит в том, что основные положения и выводы исследования дают возможность адекватно осмыслить трансформацию института народного представительства в России в плане дальнейшего формирования и реализации его роли в укреплении властных структур и институтов гражданского общества.

Материалы исследования могут быть использованы при разработке ряда тем в курсах политологии, теории государства и права, юридической конфликтологии, философии права и т.д., а также служить теоретической основой спецкурса для студентов и аспирантов, обучающихся по специальностям юридического профиля.

Выводы и рекомендации, сделанные диссертантом, могут способствовать дальнейшему исследованию политико-правовой феноменологии института народного представительства на федеральном и местном уровнях, укреплению институтов гражданского общества.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения диссертационного исследования отражены в семи публикациях автора общим объемом 3 п.л., в том числе двух статьях в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, а также представлены в докладах и сообщениях на международных и всероссийских научно-практических конференциях.

Диссертация обсуждена и рекомендована к защите на заседании кафедры государственно-правовых и политико-философских дисциплин Ростовского юридического института МВД России

Структура диссертационной работы обусловлена объектом, предметом, целью и задачами исследования, а также логикой изложения материала. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка литературы

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, рассматривается степень ее разработанности в научной литературе и политико-правовой традиции по основным направлениям развития народного представительства, ставятся цели и задачи, определяются методы исследования, научная новизна и основные положения, выносимые на защиту, дается оценка теоретической и практической значимости диссертации, приводятся сведения об апробации ее результатов

В первой главе **«Народное представительство как политико-правовой институт демократического государства: теоретико-методологический анализ»**, включающей три параграфа, рассмотрены общие подходы к проблеме демократизации публичной власти путем совершенствования института народного представительства, определены основные понятия, а также указаны теоретические истоки, генезис и трансформация этого института в условиях изменяющейся России

В первом параграфе **«Понятие института народного представительства: политико-правовые трактовки»** рассмотрены концепции зарубежной и отечественной политико-правовой науки, выражающие понимание сущности, структуры и значения института народного представительства, в которых предпринимаются попытки его синтетического определения как политико-правового института, составляющего стержень демократизации публичной власти

Диссертант отмечает, что институт народного представительства – универсальный способ обеспечения интересов социальных групп, политических партий, общественных и иных организаций, суть которого заключается в диалектическом взаимодействии содержания и формы общественного развития, позволяющем устанавливать консенсус между властью и институтами гражданского общества

В основу политико-правовой концепции развития современной России положен принцип совершенствования всех демократических институтов публичной власти, стремящейся к достижению законности и порядка в соответствии с Конституцией РФ. Свобода как высшая ценность не достигается сама собой, а достигается посредством институционализации народного представительства, главной целью которого является создание политико-правовой системы, обеспечивающей достойную жизнь и всестороннее развитие человека.

В настоящее время существует несколько теоретических подходов к определению народного представительства, его сущности и содержания. Большинство ученых не подвергают сомнению статус представительства как политико-правовой категории, но оставляют довольно широкий круг вопросов, требующих дополнительных исследований и научного анализа. Так, утрачивает свое значение парламентское представительство, в составе которого должны присутствовать делегаты от разных слоев населения по принципу национальности, территориальности, квотирования, гендерности и т.д., поскольку преимущественно политические партии в своей деятельности, пользуясь поддержкой различных социальных групп, представляют электорат и аккумулируют его политическую волю. Поэтому автор предпринимает попытку теоретически обосновать идею народного представительства, охарактеризовать его функции, исследовать основные теории народного представительства в контексте политико-правовых учений, их связь с современностью в процессе демократизации общественной жизни, приобретающей необратимый характер.

Базовым элементом строящейся на современном этапе модели государственного политического устройства выступает политико-правовая категория представительства интересов народа, получившая свое правовое закрепление в ст. 94 Конституции РФ, которая гласит, что «Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации – является представительным и законодательным органом Российской Федерации». Данное определение раскрывает назначение и роль Федерального Собрания в системе органов государственной власти – выступать представителем всего многонационального народа России и субъектов Российской Федерации.

ской Федерации, что обусловлено федеративным характером государства (ст 95 Конституции РФ) Без раскрытия данного понятия невозможно представить целостной модели представительства в Российской Федерации на пути к инновационному обществу

В представленной работе диссертант полемизирует с теми исследователями, которые рассматривают институт представительства неоправданно широко, фактически растворяя его в понятиях народной инициативы и гражданского общества, ссылаясь при этом на С А Авакьяна, П А Астафичев, Н И Бирюкова и др., понимающих под институтом представительства форму власти – «от народа и для народа» Поэтому основное внимание автор уделяет формированию представительной власти на нормах закона, который, в свою очередь, является юридическим оформлением политических решений

Диссертант не согласен также с теми исследователями, которые истоки представительства видят в привилегированных слоях общества, якобы доносящих до правителя интересы и потребности народа, самостоятельно не способного сформулировать свои политические цели В таком подходе проявляется стремление указанных авторов выдать собственную точку зрения за мнение всего народа, тогда как последний (народ) постепенно избавился от монархизма, тоталитаризма и, без сомнения, избавится и от их последствий в пользу народовластия

В диссертации выделяются институциональные признаки и существенные стороны народного представительства как предмета политико-правовых исследований, в ходе которых происходит осмысление основных траекторий трансформации института народного представительства в системе публичной власти Возможности граждан участвовать в управлении делами государства посредством вступления в отношения народного представительства в совокупности составляют субъективное право граждан на народное представительство как в виде теоретической конструкции, так и реально действующего механизма, воплощающего принцип народовластия.

Второй параграф *«Генезис института народного представительства в российской политико-правовой системе»* посвящен выявлению основных закономерностей и исторических этапов развития народного представительства в России. Такой подход позволяет рассматривать институт народного представительства в динамике и соотношении с теми реальными изменениями, которые происходили в России.

В работе основное внимание уделяется двум этапам развития народного представительства, так как предполагается, что другие будут более детально проанализированы другими исследователями. Сопоставление советского и постсоветского периодов служит контрастным фоном для выяснения закономерностей преемственности между ними и существенных особенностей, определяемых новой структурой общественных отношений. При этом автор не противопоставляет их, ибо теоретически это означало бы их взаимоуничтожение, и тот, кто делает это, остается вообще без теории народного представительства, так как они репрезентируются как разновидности авторитаризма.

Во время кризиса власти, когда исполнительная власть была не в состоянии обеспечить стабильность и правопорядок, представительные органы, парламент в большей мере, чем другие ветви власти, отражали и представляли интересы различных социальных групп и территорий. В условиях стабильного развития общества парламент часто подпадает под влияние исполнительной власти, его роль снижается, а представительская функция носит протокольный характер.

В процессе политико-правовой трансформации институт народного представительства прошел три этапа: дореволюционный, советский и постсоветский, в каждом из них играя более либо менее значительную роль, выступая как средство стабилизации в периоды обострения политических конфликтов в обществе, обеспечивая определенный правопорядок. Поскольку предметом исследования являются процессы институциональной трансформации правового обеспечения выборности и представительства, необходимо проанализировать

опыт прошлых лет, связанный с переходом от советской формы представительства к его современному демократическому типу

В настоящее время подобный опыт находит свое применение в связи с избирательной реформой, то есть переходом на пропорциональную избирательную систему в условиях, когда сложились явные преимущества одной партии, имеющей конституционное большинство, ассоциирующей себя с «партией власти», то есть формально претендуя на роль КПСС в российском представительстве. Поэтому юридические наработки и представительский опыт вполне могут быть востребованы в новых условиях и иных формах фактической однопартийности для выстраивания отношений с другими ветвями государственной власти. Опираясь на современную концепцию представительства, автор приходит к выводу, что когда одна партия получает конституционное большинство в представительном органе публичной власти, то устанавливается фактическая однопартийность, юридически не обязывающая «партию власти» считаться с мнением меньшинства.

Несбалансированная партийная система начинает лоббировать исключительно партийные интересы, а поэтому не заинтересована в развитии гражданского общества и лишает избирателя одного из двух имеющихся у него альтернативных голосов. Все это может привести к снижению гражданской инициативы, которая проявляется преимущественно во время выборов в представительные органы. Так, отсутствие сильной оппозиционной партии приводит к тому, что правящая партия может манипулировать законодательством в своих интересах, что в условиях нашей политико-правовой истории может способствовать возврату в недавнее прошлое. Тем более, что принцип разделения властей в действующей Конституции РФ 1993 г. реализуется с явным перевесом в сторону президентской власти и будущее народного представительства в значительной степени зависит от политических предпочтений Президента РФ.

Если обратиться к самому глубинному ментальному уровню, то обнаружится, что российский народ имеет огромный опыт в проведении демократических преобразований и формировании институтов народного представительства. В политической истории славян и их потомков было множество элементов реального

демократизма, более того, можно без преувеличения говорить о демократическом менталитете

Первоосновой демократического менталитета россиян является не форма осуществления народовластия как таковая (осуществляется ли она в форме земств, соборов, советов или парламента), а часть политической культуры, политического самосознания народа, традиций народной жизни, в которую вкраплены элементы демократических принципов и свобод

В заключение параграфа проводится сравнительный анализ институтов советской системы народовластия с институтом современного представительства в Российской Федерации, что позволяет выявить механизм трансформации народовластия от советского типа представительства к форме народного представительства. Кроме того, понимание роли и места органов народного представительства в политической системе современной России невозможно без всестороннего осмысления роли государственных учреждений советского периода и их вклада в процесс демократизации общественной жизни, который, несомненно, имел место и способствовал осознанию необходимости соблюдения общепринятых норм и принципов демократии, что собственно и привело к смене политико-правового режима

В третьем параграфе *«Политико-правовая специфика российского института народного представительства»* диссертант акцентирует внимание на том, что специфика института народного представительства в России заключается главным образом в том, что положение представительных органов в государственном механизме современной России связано с осуществлением ими законодательной функции. Наряду с ней реализуются контрольная, экспертная, лоббистская, институциональная и иные функции, приоритетной среди которых является представительная, определяющая сущность публичной власти, претворяющей в своей деятельности волю народа

Народное представительство в условиях демократической России проходит сложный путь смены как политико-правовых ориентиров демократического развития, так и менталитета в оценке общественных отношений, включающей

осмысление субъективных прав и обязанностей субъектов правоотношений и их самостоятельной роли в архитектонике представительной власти. Поэтому развитие концепции субъективных прав не может ограничиться констатацией активного и пассивного избирательного права, признавая право на участие в управлении делами государства и местного самоуправления. В условиях российской политико-правовой действительности реализация субъективных прав требует юридического обеспечения.

Специфика российской гражданско-правовой модели народовластия заключается в отставании от развитых демократий, что обусловлено как особенностью исторического развития России, так и национальным менталитетом россиян. В принципе это проявляется в отсутствии политико-правовой культуры, так как осуществление прав на народное представительство либо узурпировалось отдельными органами власти или политическими институтами, либо разрешалось на местном уровне методами народного правосознания, предпочитающего народному суду народный самосуд. Возможно, эту ступень политико-правовой трансформации прошли многие государства, но в России в силу специфики ее исторического развития, делающей ставку на тоталитаризм, этот процесс затянулся до настоящего времени. Однако наметились и положительные тенденции в политико-правовом мировоззрении россиян, которые форсируют усвоение общеполитических и юридических ценностей и успешно применяют их в выстраивании современной модели народной власти, что подтверждает стабилизация российской представительской системы.

Гражданское общество через сеть своих общественных объединений и особенно местное самоуправление оказывает существенное влияние на деятельность представительных органов, способствуя принятию взвешенных государственных решений и сплачивая само народное представительство вокруг общезначимых и демократических целей. Народное представительство имеет возможность через гражданское общество оказывать сдерживающее влияние на естественное стремление государства к установлению авторитар-

ных порядков, тогда как народное представительство заинтересовано в подконтрольности государства обществу. В частности, этим целям соответствует сравнительно недавно появившийся в нашей стране новый институт Общественной палаты, призванный устанавливать консенсус между институтами гражданского общества и органами государства через различные формы представительства.

Особую роль принципы народного представительства играют на уровне местного самоуправления, где народное волеизъявление может практически быть положено в основу муниципальных правовых актов. В настоящее время этого не происходит по ряду причин, в частности в силу сложившегося менталитета и инертности населения, полагающего, что власть должна править, а народ – давать оценку этому правлению. Такой подход является тормозом общественной инициативы, и для преодоления инертности населения следует вводить в правовое пространство местного самоуправления только актуальные вопросы местной жизни, избегая декларативности в содержании местной нормативно-правовой базы.

Право на представительство – фундаментальное право, так как принадлежит народу как целому или же его отдельным частям, выделяемым по таким существенным основаниям, как политические, культурные, этнические, территориальные и т.д. В этом и заключается глубинный смысл народного представительства, противостоящего субъективизму и эгоизму, так как право на него не принадлежит отдельным лицам, а определяется массовостью, ассоциированностью, коллективностью и солидарностью. Его органическая сила проистекает из субъективных прав конкретных граждан, входящих в политические партии и другие общественные объединения, полномочные выдвигать инициативы от имени социальных групп или народа в целом.

Во второй главе «Институционально-правовое становление народного представительства в современном российском политическом процессе» анализируется процесс совершенствования народного представительства в России и становление правовых форм институционализации принципов народо-

властия, складывающихся на основе демократизации политических отношений в процессе формирования представительной власти на всех уровнях

В первом параграфе *«Легализация института народного представительства в избирательных процессах и технологиях»* диссертант исследует формы избирательных технологий, посредством которых происходит трансформация института народного представительства в формы публичной власти, представляющие собой накопленный опыт и расстановку политических сил. В этом контексте рассмотрена политико-правовая практика участия политических партий в деятельности по формированию народного представительства на основе их политических программ, конкурирующих в электроном пространстве. Автор предлагает такое понимание избирательного процесса, при котором он может и должен стать важнейшим звеном демократизации всех ветвей власти и, в первую очередь, форм народного представительства.

Проблема избирательных технологий и их влияния на становление института народного представительства, несмотря на обилие научных публикаций и дискуссий, не утрачивает своей актуальности и в настоящее время. Вместе с тем до сих пор многие принципиальные вопросы правовой составляющей избирательных процессов освещены весьма противоречиво и не полно. Рассмотрев взаимосвязь избирательной системы и института народного представительства, автор дает определение указанному понятию, раскрывает его содержание и устанавливает соотношение с такими категориями, как «избирательное право», «избирательный процесс» и «избирательные технологии».

При анализе избирательной системы и избирательных технологий в современной России диссертант концентрирует внимание как на цивилизованных, так и теневых, проявлениях этого важнейшего института формирования народного представительства. В структуре нормативного права, регулирующего организацию и проведение выборов, правовые нормы важны, потому что закрепляют основные гарантии реализации гражданами России избирательных прав, устанавливают прочную юридическую основу, детально и всесторонне опреде-

ляют поведение и деятельность участников общественных отношений, связанных с формированием органов народного представительства и органов местного самоуправления на всех стадиях избирательного процесса.

В местной нормативно-правовой базе заложены возможности использования дозволений, закрепленных в федеральных законах, для совершенствования органов народного представительства в целях наиболее полного выражения суверенитета народа. Например, в Федеральном законе о выборах не предусмотрен отзыв депутатов Государственной Думы, в то время как региональные законы нередко включают норму об отзыве депутата в правовые акты, регламентирующие местные выборы. Автор отмечает, что такая норма расширяет права граждан на участие в государственном управлении, однако не отвечает назначению и принципам демократии и народовластия.

Стремление преодолеть несправедливости мажоритарной избирательной системы по отношению к участвующим в выборах политическим партиям породило систему пропорционального представительства, которая предполагает соперничество между списками различных политических партий в многомандатных округах и устанавливает определенные пропорции между количеством голосов избирателей, отданных за конкретную партию, и полученными ею местами в избирательном округе, что позволяет свести к минимуму потерю голосов избирателей и обеспечить более широкое представительство политических партий. Думается, что эти выводы следуют из теории пропорционального представительства и совсем не обязательно должны проявляться на их практике, так как в ходе выборов справедливость – лишь один из факторов, влияющих на результаты, наравне с такими, как идеологическая обработка масс и конкретно-классовые интересы. Поэтому в зависимости от конкретного расклада политических сил экономически господствующий класс выбирает то одну, то другую избирательную систему, руководствуясь, в первую очередь, партийными интересами и лишь потом благом большинства.

Особое значение избирательная система и избирательные технологии приобретают в ходе формирования института народного представительства по

партийным спискам, что может привести к двухпартийной системе. Для стабилизации выборного процесса и наиболее полного выражения воли электората требуется дальнейшее всестороннее развитие политико-правовой культуры участников избирательного процесса, что достижимо на основе общепризнанных принципов народовластия.

Во втором параграфе «*Российские политические партии как институционально-правовые субъекты народного представительства*» диссертант обосновывает положение о фундаментальной роли политических партий в избирательном процессе, появление поливариантной возможности влиять на формирование представительства в зависимости от расклада политических сил.

Долгое время формирование политических партий в России протекало практически независимо от их правовой институционализации, в значительном хронологическом отрыве от политической институционализации. В условиях современной российской действительности политические инициативы, программы, платформы и их правовая институционализация оказались сближенными, более того, в отличие от многих стран с развитой партийной системой именно правовая институционализация исторически всегда стимулировала политическую, задавала необходимый вектор эволюции политического феномена в юридический.

В результате правовую институционализацию политических партий можно рассматривать как механизм решения приоритетных задач в сфере формирования органов народного представительства в вопросах трансформации народовластия в реальное самоуправление. В российских условиях это необходимо для обеспечения единства политического пространства страны, баланса сдержек и противовесов между ветвями власти на федеральном и региональном уровнях, создания качественно новых механизмов взаимодействия государства с гражданским обществом, а также полноценно функционирующего местного самоуправления.

Программы политических партий в конечном счете содержат сходные цели и задачи, сводящиеся к укреплению государства, демократизации гражданского общества, повышению материального и культурно-политического

уровня народа и т.д., предлагая лишь различные средства их решения и достижения. Политическая борьба в этом плане должна быть скорее созидательной, чем разрушительной, так как предполагает широкий вектор поиска возможностей достижения социального консенсуса на основе принципов народовластия.

Законодательство большинства стран признает политические партии одними из главных субъектов формирования народного представительства. Это находит свое выражение, во-первых, в определении общественной роли политических партий, во-вторых, в детальном регулировании их участия на каждой стадии избирательного процесса, в-третьих, в их позиционировании себя как стороны, выступающей от лица народа при обсуждении общественных проблем, имеющих отношение к деятельности правовых институтов и государства, осуществлении предварительного мониторинга для установления общественного мнения, что помогает законодателю выстраивать приоритеты в своей деятельности.

Важнейшими и типичными организационными структурами современного парламента (его палат) являются партийные фракции. Их правовой статус и деятельность подробно регламентированы существующим законодательством: Конституцией, регламентами, специальными законами о фракциях, депутатах, а также законами о политических партиях и их финансировании. Поскольку в подавляющем большинстве демократических государств парламент всегда партиен по своему составу, то парламентская фракция является, по существу, партийной фракцией – основной организационной формой парламентской деятельности политических партий. В ряде стран закрепляется принцип образования парламентских фракций исключительно на партийной основе. Поэтому изменения, происходящие в системе формирования российского народного представительства, согласуются с общепризнанными формами народовластия, так как позволяют ввести различные партийные программы в рамки политико-правового пространства, которое базируется на фундаментальных принципах демократии.

Появление норм закона о введении в России выборов депутатов Государственной Думы исключительно по партийным спискам привело к соответствующим результатам. Однако нельзя однозначно утверждать, что этот порядок должен распространяться на все уровни представительства, включая местный, так как это означало бы унификацию формирования власти, явившуюся следствием бюрократизации избирательных технологий. Чрезвычайно жесткая регламентация избирательного процесса может лишить его главного – конкуренции свободных политических сил в борьбе за власть, осуществляющих ее преимущественно от лица той или иной части народа.

В третьем параграфе *«Институт народного представительства в системе местного самоуправления: политико-правовое участие»* диссертант констатирует, что в настоящее время теория народного представительства находится в процессе своего становления и развития. Поэтому существует потребность в комплексном анализе процессов, протекающих в русле институционализации местного представительства, и соотнесении его с системой региональной и федеральной власти по поводу установления взаимодействия и разделения сфер влияния и деятельности исходя из презумпции самостоятельности местного самоуправления в России.

Местное самоуправление должно занять определенное место в системе сдержек и противовесов власти, так как представляет собой еще не в полной мере востребованный ресурс для придания динамичности процессам демократизации представительных органов на федеральном, региональном и местном уровнях. Автор подчеркивает, что народ передает представительным органам не саму власть, а лишь право на ее осуществление, причем на строго определенный срок. Поэтому покушение на институт народного представительства, в том числе путем так называемого продления полномочий, есть покушение на народный суверенитет, полноту власти народа и его верховенство и должно квалифицироваться как присвоение власти.

Процесс демократизации представительной власти на всех уровнях в полной мере затрагивает и местное самоуправление, так как именно на местном

уровне непосредственное волеизъявление граждан имеет самые благоприятные правовые условия своей реализации. Совершенствование правовой базы местного самоуправления должно не только опираться на федеральное и региональное законодательство, но и учитывать особенности местного исторического и культурного потенциала региона или муниципальной общины, закрепленных в местной нормативно-правовой базе. Это приближает решение многих проблем, предусмотренное реформой местной власти в соответствии с Федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими правовыми актами. В рассматриваемом плане местная представительная власть, как и представительство в целом, сама является субъектом нормотворчества и, реформируя себя, преобразовывает все местное самоуправление. Поэтому совершенствование народного представительства и реализацию принципа народовластия следует начинать с всестороннего анализа путей развития народного представительства как выразителя интересов всех слоев населения на подведомственной территории.

В условиях реформирования местного самоуправления российское законодательство закрепляет действенный механизм совершенствования представительной власти на местном уровне, допускающий большую свободу выбора ее формирования и функционирования. В структуре местного самоуправления представительная власть стала возглавлять, как правило, систему органов муниципального образования, что позволяет народовластию играть в ней решающую роль. Статус представительных учреждений, действующих на местном уровне, приобретает особую значимость, так как избиратели наиболее тесно связаны с депутатами органов местного самоуправления и могут принимать активное участие в отправлении местной власти.

Рассмотрев приведенные в законе новеллы, диссертант отмечает, что отсутствие категориального понятия представительного органа местного самоуправления не способствует укреплению статуса представительных учреждений и развитию народного представительства на местном уровне. Четкое уста-

новление законом основных понятий и категорий для муниципального права как сравнительно новой отрасли системы права России имело бы большее значение для правового закрепления организационно-правовых форм и возможностей осуществления местного самоуправления, определения статуса органов местного самоуправления, их места в системе публичной власти, порядка формирования, компетенции и в целом для реализации принципа народовластия через местные органы самоуправления

В заключении диссертант подводит итоги проведенного исследования и делает обоснованные выводы по рассмотренной проблематике, намечает направления трансформации института народного представительства в полноценные органы публичной власти. Проблемы, рассмотренные в совокупности на федеральном и муниципальном уровнях, открывают новые подходы к дальнейшей институционализации принципов народовластия в конкретных формах народного представительства в России

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

1 Паронян К М Становление народного представительства политико-правовой анализ // Государственная власть и местное самоуправление 2007 № 6 – 0,4 п л

2 Паронян К.М. Совершенствование института представительства в контексте реформы избирательного права России // Научная мысль Кавказа 2007 № 2 – 0,4 п л

3. Паронян К.М Политико-правовой фактор в формировании представительства в Российской Федерации // Вестник Таганрогского института управления и экономики 2007 № 1 – 0,3 п л

4 Паронян К М Вопросы правового регулирования внутренней миграции представительными органами России // Регулирование миграционных процессов в Российской Федерации. политические, юридические и правоохранные аспекты Материалы Международной научно-практической конференции Ростов н/Д РЮИ МВД России, 2007. – 0,4 п л

5 Паронян К М Совершенствование института представительства в контексте реформы избирательного права России // VIII научно-практическая конференция преподавателей, студентов, аспирантов и молодых ученых Сборник докладов Таганрог, 2007 Т 1 – 0,3 п л

Статьи, опубликованные в изданиях Перечня ВАК Минобрнауки России:

6 Паронян К М. Народное представительство в контексте политико-правовых учений // Философия права 2007 № 5 – 0,6 п.л

7. Паронян К М Сравнительно-правовой анализ советского типа представительства с парламентаризмом в России // Юрист-Правоведь. 2008. № 2 – 0,5 п л.

Формат 60x84/16 Объем 1,5 п л Набор компьютерный
Гарнитура Таймс Печать ризография Бумага офсетная
Тираж 100 экз Заказ № 414

Отпечатано в отделении оперативной полиграфии ОНиРИО
Ростовского юридического института МВД России
344015, г Ростов-на-Дону, ул Маршала Еременко, 83