



Andrzej Szmyt*

Uniwersytet Gdański

ДЕМОКРАТИЧЕСКОЕ НАСЛЕДСТВО ЕВРОПЕЙСКИХ НАРОДНЫХ ГОСУДАРСТВ И ДЕМОКРАТИЯ ОБЪЕДИНЕННОГО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА¹

1. Демократическое наследство европейских народных государств

В Европе демократия берет свое начало в Древней Греции, о чем свидетельствует этимология этого слова: от гр. демос (народ) и кратос (власть, сила), что обозначает власть народа. Символом древней демократии является демократия Афин, согласно которой вся совокупность свободных граждан этого города-государства прямо осуществляет высшую власть во время народного собрания, как в законодательной, исполнительной и судебной сферах, так и при выборе должностных лиц. Более ограниченные пределы имели древнеримские собрания.

Средневековые виды прямой демократии – это древнегерманские тинги и соответствующие им славянские вече. Оттуда происходит прочный до сих пор институт швейцарского народного собрания (Landesgemeinde), известный в кантонах (Glarus, Appenzell Innerhode). Особым течением демократии в средневековой Европе являлись решения общественного строя городских республик, прежде всего, итальянских, но и немецких, а также модель собраний, возникших в результате больших королевских советов и феодальных съездов, основанных, однако, на представительствах сословий. Польский сейм (с 1493 г.), либо венгерский сейм, представляли собой шляхетскую демократию, но во многих государствах западной Европы сильное представительство имело

* aszmyt50@wp.pl

¹ Tekst w języku rosyjskim przygotowany na niemiecko-polsko-ukraińską konferencję w dniach 13–14 grudnia 2013 r. w Kijowie na Uniwersytecie Prawa przy Ukraińskiej Akademii Nauk. Wobec wydarzeń politycznych na kijowskim Majdanie i braku możliwości zapewnienia bezpieczeństwa konferencję odwołano na dwa dni przed jej rozpoczęciem.

мещанство (также духовенство, реже крестьянство). Прежде чем возник польский сейм, появились испанские Кортесы, английский парламент, генеральные штаты во Франции и шведский Риксдаг. Представители всех сословий, однако, не осуществляли власти от имени суверена, являлись прежде всего оппозицией для монаршей власти.

Уже в средневековье, однако, Марсилиус Падуанский указал на первые основы принципа народного суверенитета, как первоначального источника власти, не предопределяя, однако, должен ли народ осуществлять власть непосредственно, либо это должно иметь косвенный характер. Основные перемены принесла эпоха просвещения и Французская революция. С одной стороны Жан-Жак Руссо представил концепцию общественного договора и необходимость объявлять всеобщую волю народом. Это считается началом непосредственной демократии. С другой стороны Эммануэль-Жозеф Сийес представил концепцию, согласно которой народ имел право только периодически выбирать своих представителей. Доктрину представительства развернул Джон Стюарт Милль. Это течение дало устойчивые основы парламентарной демократии, которая расцвела в XIX веке.

Инструменты непосредственной демократии получили правовые основы во время Французской революции, однако, переломом является швейцарский опыт из XIX в. Настоящее место непосредственная демократия нашла в Веймарской конституции и других правовых актах, которые были на ней основаны. После Второй мировой войны очень часто обращались к непосредственной демократии в конституциях новых, демократических государств. Примером является здесь новейшая генерация конституций государств Центральной и Восточной Европы, периода изменений общественного строя после 1989 г. Побочным и частично фасадным течением являлись решения в государствах этого региона приняты после Второй мировой войны. Более существенное значение имеет в настоящее время референдум и народная инициатива (прежде всего законодательная гражданская инициатива), реже народное вето, либо институт recall (право освобождения от должности сотрудников, назначенных на пост путем выборов, например в Польше – на местном уровне войта, мэра, президента города), так как и вспомнянуты уже (наиболее известные – швейцарские) народные собрания в небольших территориальных обществах.

Опыт современных государств, однако, стал причиной того, что приоритетное значение приобрела представительная демократия, причиной чего является прежде всего величина государств, число политического общества (народа), а также сложность правления. Общественные и технические перемены, которые можно заметить в настоящее время в самом деле не определяют общей перемены, хотя смогут они в известной степени способствовать ренессансу институции непосредственной демократии.

Представительская демократия традиционно была представлена в оппозиции до непосредственной демократии, хотя, очень часто, в настоящее время,

указывается на их взаимодополняющие отношения по вопросу развития принципа народного суверенитета. Новейшие формулировки доктрин пользуются понятием демократии участия (партиципаторной демократии), соединяя непосредственную демократию с понятием почти прямой демократии, которая является демакрационной линией между двумя формулировками классической типологии. Ее виды активизируют народ, но без участия в конечных решениях, так как они принадлежат государственным органам (как правило - представительским); например: право обращаться с петициями, либо институция публичного слушания.

В сфере развития представительской демократии важным является определение способа выдвижения представителей народа, вида их мандата, а также позиции парламента в сравнении с другими государственными органами. Всеобщим стандартом является создание парламента путем выборов (избирательное право), которые должны быть всеобщие (включая поступающее ограничение ценсов), равные, прямые (иногда частично косвенные), при тайном голосовании, мажоритарные (либо пропорциональные), при разделе мандатов между политическими силами. Иногда подчеркивается принцип вольных выборов и их периодичности.

Исторически победила концепция вольного мандата, согласно которой представитель (депутат) является представителем всего народа, не только избирателей данного избирательного округа, он не связан никакими инструкциями избирателей и их групп (что запрещено), а также его не возможно освободить от должности до конца срока полномочий. Концепция императивного мандата вошла в историю; в шляхетской Польше это проявлялось в виде сеймиковых инструкции для послов, которые были приведены к присяге и рассчитываны. В Польской Народной Республике – и в остальных государствах этого строя – это порявлялось в конституционных положениях об ответственности депутатов перед избирателями и возможности их освобождения от должности. С нормативными основами вольного мандата тесно связана роль политических партий – прежде всего фракционная дисциплина по отношению к депутату. Это противоречие практики решает только юридическая фикция.

В настоящее время в общем только парламента является представительским органом, что определяет его юридическое положение, прежде всего объем компетенции органа – главным образом – законодательных.

Примером демократических стандартов современных европейских государств является Конституция Республики Польши от 1997 г., согласно которой: Республика Польша есть демократическое правовое государство (ст. 2), в котором верховная власть принадлежит народу. Народ осуществляет власть через своих представителей или непосредственно (ст. 4). Польский гражданин имеет право принимать участие в референдуме, а также право избирать Президента Республики, депутатов, сенаторов и представителей в органы территориального самоуправления (ст. 62). Каждый имеет право обращаться с петициями,

предложениями и жалобами (ст. 63). Законодательную власть осуществляют Сейм и Сенат (ст. 10 и 95). Выборы в Сейм являются всеобщими, равными, прямыми и пропорциональными и проводятся тайным голосованием (ст. 96). Депутаты являются представителями Народа. Инструкции избирателей их не связывают (ст. 104). Законодательная инициатива принадлежит группе не менее, чем 100 000 граждан, обладающих правом избирать в Сейм (ст. 118). По вопросам, имеющим особое значение для государства, может быть проведен общепольский референдум (ст. 125). Например: о выражении согласия на ратификацию международного договора может быть постановлено общепольским референдумом (ст. 90), если закон об изменении Конституции касается положений разделов I, II или XII, субъекты, определенные в ч. 1, могут в срок 45 дней со дня принятия закона Сенатом потребовать проведения утверждающего референдума (ст. 235), а также вопрос местного референдума (ст. 170).

Избирательская общественная техника подтверждения правомочности власти народа является узким (немного формальным) пониманием демократии, но в более широком смысле (материальном, аксиологическом) – это неразрывное прикосновение к дополнительным стандартам либерализма (конституционализм, разделение власти, правовое государство, политический плюрализм, защита прав и свобод личности, а также защита меньшинства). Этим стандартом отвечает КРП от 1997 г. Множество из этих стандартов нашло свое место в настоящее время также в международном праве и защищаются международными организациями, что является укреплением демократии. Это заметно и в европейском интеграционном праве.

2. Демократия объединенного Европейского Союза

Вопрос о демократии в Евросоюзе необходимо рассматривать по-другому, чем в случае внутригосударственных отношений, прежде всего в связи с характером субъекта, каким является ЕС. В преамбуле Договора о ЕС прямо призвано наследством Европы, из которого вытекает принцип демократии. Это видно во 2 ст. Договора, согласно которой Союз основан на ценностях, в том числе и демократии, которые являются общими для государств-членов в рамках общества.

Раздел II Договора (ст. 9-12) это положения о демократических принципах. Во всей своей деятельности Союз соблюдает принцип равенства своих граждан, которые пользуются одинаковым вниманием со стороны его институтов, органов и учреждений (ст. 9). Согласно ст. 10 Договора, функционирование Союза основано на представительной демократии. Граждане непосредственно представлены на уровне Союза в Европейском парламенте. Государства-члены представлены в Европейском совете своими главами государств или правительств, а в Совете – своими правительствами, которые сами являются демократически ответственными перед их национальными парламентами либо

перед их гражданами. Каждый гражданин имеет право участвовать в демократической жизни Союза. Насколько возможно, процесс принятия решений является открытым и максимально приближенным к гражданам. Политические партии на европейском уровне способствуют формированию европейского политического сознания и выражению воли граждан Союза. Согласно ст. 11 Договора, институты адекватными способами обеспечивают возможность гражданам и представительным ассоциациям ставить в известность о своих мнениях и публично обмениваться ими по всем сферам деятельности Союза. Институты поддерживают открытый, прозрачный и регулярный диалог с представительными ассоциациями и гражданским обществом. С целью обеспечить последовательность и прозрачность действий Союза Европейская комиссия проводит широкие консультации с заинтересованными сторонами. Граждане Союза в количестве не менее одного миллиона человек, принадлежащие к гражданству значительного числа государств-членов, могут выступить с инициативой пригласить Европейскую комиссию в рамках ее полномочий внести соответствующее предложение по вопросам, в отношении которых, по мнению этих граждан, необходимо издание правового акта Союза в целях применения Договоров.

Согласно ст. 12 Договора, национальные парламенты активно способствуют надлежащему функционированию Союза:

- a) получая информацию со стороны институтов Союза и уведомления о проектах законодательных актов Союза в соответствии с Протоколом о роли национальных парламентов в Европейском Союзе;
- b) следя за соблюдением принципа субсидиарности в соответствии с процедурами, предусмотренными в Протоколе о применении принципов субсидиарности и пропорциональности;
- c) в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия участвуя в механизмах оценки осуществления политики Союза в отношении этого пространства в соответствии со статьей 70 Договора о функционировании Европейского Союза и привлекаясь к участию в политическом контроле за Европолем и к оценке деятельности Евроюста в соответствии со статьями 88 и 85 упомянутого Договора;
- d) принимая участие в процедурах пересмотра Договоров в соответствии со статьей 48 настоящего Договора;
- e) получая информацию относительно заявок о присоединении к Союзу в соответствии со статьей 49 настоящего Договора;
- f) участвуя в межпарламентском сотрудничестве между национальными парламентами и с Европейским парламентом в соответствии с Протоколом о роли национальных парламентов в Европейском Союзе. Значительную роль имеют здесь два Протокола, добавлены к Договору – О значении национальных парламентов в ЕС и О применения принципов субсидиарности и пропорциональности. Надо помнить о внутригосударственных нормативных актах –

например в Польше это Закон от 2010 г. (раньше от 2004 г.) О сотрудничестве Совета Министров РП с Сеймом и Сенатом по делам, касающимся членства РП в ЕС, а также соответствующие нормативные акты парламентарного и правительского права.

Раздел III Договора касается положений об институтах. Согласно ст. 14 Европейский парламент совместно с Советом осуществляет законодательную и бюджетную функции. Он осуществляет функцию политического контроля и консультативную функцию согласно условиям, предусмотренным Договорами. Он избирает Председателя Комиссии. Европейский парламент состоит из представителей граждан Союза. Их число не превышает семисот пятидесяти, плюс Председатель. Представительство граждан обеспечивается в соответствии с методом убывающей пропорциональности при минимальном пороге в шесть членов на государство-член. Ни одному из государств-членов не может выделяться более девяноста шести мест. Члены Европейского парламента избираются всеобщим прямым, свободным и тайным голосованием сроком на пять лет. Необходимо сказать, что кроме положений Договора, значительную роль имеют внутригосударственные законы – в РП, это хотя бы Закон от 2004 г. Избирательная система выборов в Европейский парламент, а также положения Избирательного кодекса от 2011 г., в котором в ст. 330 подчеркивается, что депутаты Европейского парламента являются представителями граждан всех государств-членов ЕС. Инструкции избирателей их не связывают, их невозможно освободить от должности. Все это подчеркивает, что общество ЕС не является однородным сувереном. Акты первичного права ЕС являются международными договорами – их правообразование не являлось результатом деятельности какого-то законодательного органа. Также Европейский парламент не имеет права самостоятельно определять акты первичного права ЕС, так как о всех изменениях решают государства-члены ЕС.

На фоне указанных регулирований можно заметить, с одной стороны проблему дефицита демократии, а с другой устойчивые попытки ограничения этого недостатка. Этот дефицит замечен и в ЕС и в государствах-членах. Европейский совет является наиболее значительным органом ЕС, в состав которого входят главы государств или правительств государств-членов. Европейский парламент, который является институтом ЕС, все время имеет ограниченную позицию. В принятой модели институтского равновесия в системе органов ЕС, будучи соответствием принципа разделения властей, Европейский парламент не имеет значительных компетенций в законодательной сфере. Особые законодательные компетенции имеют органы исполнительной власти – Совет и комиссия, хотя утверждение бюджета принадлежит парламенту. Все решения в ЕС возникают на правительственном уровне. Так как Совет состоит из представителей правительств государств-членов, так на уровне государств правительство решает, какое будет отношение этого государства к данному вопросу на фоне ЕС. Это, однако, стесняет роль национальных парламентав. На

самом деле вступление в ЕС обозначает, что необходимо передать ЕС некоторые компетенции, которые до сих пор принадлежали только национальному парламенту. Это оценивается на около 2/3 законодательной стратегии, что обозначает существенную маргинализацию значения национальных парламентов. В сфере законодательства это является депарламентаризацией. Функция включения союзного права не является здесь эквивалентной.

Надо помнить, что как Совет, так и Европейская комиссия не имеют демократического удостоверения из-за общих и прямых выборов, а также не отвечают перед гражданами. Граждане государств-членов одновременно имеют ограниченное влияние на деятельность ЕС при посредстве своих национальных парламентов. ЕС не обеспечивает своим гражданам достаточного участия в правлении (и не при посредстве наднационального института, и не национального института), а также соответствующих выборов, благодаря которым граждане смогли бы освободить от должности лица, ответственные за негативно оцениваемое решение ЕС. Иногда считается, что этот вопрос является ограничением принципа народного суверенитета, который находится в конституциях государств-членов, так как участие граждан в решениях вопросов, касающихся данного государства-члена, является ограниченным в пользу ЕС, на деятельность которого они прямо не влияют.

Уже давно предпринимаются попытки найти выход из такого дефицита демократии. Во-первых, укреплением роли Европейского парламента через укрепление национальных парламентов (это связано с их участием в деятельности органов ЕС, а также взаимодействии евродепутатов и национальных парламентов и видов влияния и контроля деятельности национальных правительств в органах ЕС), во-вторых, использование институтов демократии участия (прежде всего общественные консультации и европейская законодательная гражданская инициатива). Результатом этого является вышеуказанное нормативное состояние.

Перевод с польского: Agnieszka Wysomierska

Библиография:

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
2. Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersje skonsolidowane z 2010 r.)
3. Ustawa z 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.
4. J. Barcz, B. Janusz-Pawletta (red.), *Parlament Europejski po wyborach w 2009 r. Nowe zadania w świetle Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2009
5. M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, Warszawa 2002
6. A. Rytel-Warzocho, *Referendum ogólnokrajowe w państwach Europy Środkowo- Wschodniej*, Warszawa 2011

7. G. Sartori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1998
8. A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego*, Warszawa 2009
9. P. Uziębło, *Demokracja partycypacyjna*, Gdańsk 2009
10. P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli w Polsce na tle rozwiązań ustrojowych państw obcych*, Warszawa 2006
11. M. Wyrzykowski, R. Puchta, M. Ziółkowski, *Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Raport Generalny na XXIV Kongres FIDE*, Madryt 2010

Andrzej Szmyt

DEMOKRATYCZNE DZIEDZICTWO EUROPEJSKICH PAŃSTW NARODOWYCH A DEMOKRACJA W ZINTEGROWANEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Autor przedstawia najpierw kształtowanie się treści pojęć demokracji bezpośredniej i przedstawicielskiej oraz pojmowania suwerenności ludu. Demokrację przedstawicielską określa sposób wyłaniania reprezentantów (prawo wyborcze), charakter mandatu przedstawicielskiego i pozycja parlamentu w systemie organów państwa. Główne formy demokracji bezpośredniej dziś to referendum i ludowa inicjatywa ustawodawcza. Szersze pojmowanie demokracji wiąże się z respektowaniem nadto standardów doktryn liberalnych (konstytucjonalizm, podział władzy, państwo prawa, pluralizm polityczny, ochrona praw i wolności jednostki, ochrona mniejszości). Standardy demokracji są także umacniane przez prawo międzynarodowe i prawo europejskie (unijne). Pojmowanie wymogów demokracji na poziomie Unii Europejskiej ma swą specyfikę i odrębności. Zauważalny jest deficyt demokracji.