

КОНЦЕПЦИИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ И ИХ ПРАКТИЧЕСКОЕ ВОПЛОЩЕНИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ

Аннотация. В статье рассматривается понятие представительной системы в юридическом смысле (то, что закреплено в законодательстве) и в фактическом смысле (общественные отношения, существующие на самом деле) слова, а также в качестве теоретической концепции. Доказывается, что органом народного представительства может быть только парламент, так как именно данный орган призван играть ключевую роль в осуществлении власти народом, в выражении его воли и интересов.

Автор выделяет две основные теоретические концепции, по-разному раскрывающие правовую природу органов народного представительства и их роль в государственном механизме России и ряда зарубежных стран: так называемая либеральная и социалистическая концепции народного представительства. В этой связи проводится сравнительный анализ различных представительных систем в части возможности реализации народом конституционного принципа народовластия. Показывается, что одной из основных задач представительных систем в западных странах, помимо собственно представительства, является реализация децентрализованной (сетевой) системы управления обществом, так называемое «разделенное правление» в условиях горизонтального и вертикального разделения властей (первый уровень — общегосударственный и региональный; второй уровень — местный). В то время как в социалистических странах основной задачей представительной системы является содействие осуществлению единой централизованной (иерархической) системы управления обществом, так как по конституции вся полнота власти принадлежит народу и является неделимой.

В ходе анализа отдельных недостатков представительной системы России и возможных путей их устранения делается общий вывод о том, что построение системы управления должно осуществляться прежде всего с учетом ее общенациональных интересов, исторических, этнонациональных и других особенностей. В этой связи, по мнению автора, современное сетевое управление в настоящее время не способствует созданию возможностей для успешного решения круга стоящих перед нашей страной задач и требует изменения с учетом изложенных в статье факторов.

© Коврякова Е. В., 2016

* Коврякова Елена Владимировна, кандидат юридических наук, доцент Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

ekovr@inbox.ru

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Ключевые слова: народное представительство, народный суверенитет, народовластие, представительная система, система управления, государственный механизм, теоретическая концепция, иерархическое управление, сетевое управление, либеральная идеология, социалистическая идеология.

DOI: 10.17803/1729-5920.2016.120.11.077-090

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА (ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА)

В современном обществе представительство пронизывает все сферы — как частно-правовые, так и публичные. Однако институт представительства до сих пор не получил однозначной оценки как в отечественной, так и в зарубежной литературе, так как далеко не во всех странах есть легальное определение представительства. В Англии представительство как самостоятельный частноправовой институт возник в XVII—XVIII вв. Прежде всего это было связано с произошедшей в этой стране буржуазной революцией и принятием Билля о правах 1689 г., окончательно утвердившего конституционную монархию (т.е. ограничение власти короля буржуазией) и верховенство парламента в области законодательства. В итоге процесс накопления денежных средств у буржуазии и появление на рынке особого товара — рабочей силы — создали экономические предпосылки для появления представительства¹. Эта же причина (усиление буржуазии и ослабление власти монарха) явилась основой для возникновения теории разделения властей, обоснования наличия власти у парламента как представительного органа не только в Англии, но и в других странах, в которых произошли буржуазные революции. Таким образом, появление представительства как частного и публичного института произошло примерно в один и тот же период — XVII—XVIII вв. и связано с перераспределением денежных средств².

На наш взгляд, рассматривая понятие публичного представительства, по аналогии с публично-правовым, следует различать внутреннее и внешнее народное представительство. Внутреннее народное представительство — это

правоотношения между органами народного представительства, представителями и избирателями, в том числе контроль со стороны народа за депутатами (например, ответственность парламента перед избирателями, включая отзыв избирателями своих депутатов в тех странах, где существует императивный мандат). Внешнее представительство — осуществление парламента контроля, т.е. система норм, регулирующая установленный порядок проведения наблюдения и проверки в основной деятельности органов исполнительной власти, который осуществляется как парламентам большинством и оппозицией, так и вспомогательными органами высшего законодательного органа и направлен на оценку этой деятельности с возможным применением санкций (вотума недоверия, резолюции порицания, импичмента и т.п.).

В свою очередь, представительная система — сложное понятие, состоящее из двух терминов: представительство (представительный) и система. Если обратиться к Большому энциклопедическому словарю, то под системой (от греч. systema — целое, составленное из частей; соединение) понимается множество элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом и образующих определенную целостность, единство. При этом выделяют материальные и абстрактные системы.

1. Материальные системы подразделяются:

- а) на системы неорганической природы (физические, геологические, химические и др.);
- б) живые системы (простейшие биологические системы, организмы, популяции, виды, экосистемы). Особый класс материальных живых систем — социальные системы (от простейших социальных объединений до социально-экономической структуры общества).

¹ Субботин Н. А. Представительство в англо-американском праве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1983. С. 21, 26.

² Коврякова Е. В. Понятие представительства в публичном и частном праве // Право и государство: теория и практика. 2014. № 9. С. 11—15.

2. Абстрактные системы — понятия, гипотезы, теории, научные знания о системах, лингвистические (языковые), формализованные, логические системы и др.³

Следовательно, представительная система может рассматриваться, во-первых, в юридическом смысле (то, что закреплено в законодательстве) и в фактическом смысле слова (общественные отношения, существующие на самом деле); во-вторых, в качестве теоретической концепции.

В юридическом смысле, на наш взгляд, представительную систему можно охарактеризовать как совокупность норм, регулирующих деятельность законодательных выборных коллегиальных органов, составляющих определенное единство и связанных основной функцией — осуществлением наиболее важных юридически значимых действий от имени и в интересах народа на внутригосударственном и международном уровнях (исключительные полномочия по принятию бюджета, решению вопросов войны и мира, ратификации/денонсации международных договоров и др.).

Сама представительная система в фактическом смысле слова, на наш взгляд, складывается из двух составляющих:

- принципа формирования представительного органа, степени и способов выражения воли избирателей в ходе создания представительного органа⁴;
- реальной роли представительных органов государственной власти в руководстве деятельностью всех других органов государства⁵, а также в контроле представительных органов за деятельностью органов исполнительной власти (в зависимости от формы правления).

Принцип формирования парламента отражает конкретную разновидность выборов, применяемую в той или иной стране для избрания органа народного представительства (прямые, косвенные, многостепенные выборы). Степень выражения воли избирателей

говорит о соответствии представительной системы социальной структуре общества, о легитимности органа народного представительства (перечисленное зависит от состава представительного органа и существующей партийной системы, избирательных цензов, то есть от того, кто избрал представительный орган и из кого). Избирательная система (мажоритарная, пропорциональная, смешанная) характеризует способы выражения воли избирателей.

Таким образом, представительная система характеризуется наличием взаимосвязанных элементов (законодательных представительных органов), комбинация которых зависит от формы правления, государственного режима (реального порядка функционирования и взаимодействия высших государственных органов), избирательной и партийной систем. Народными представителями в целом являются члены коллегиальных представительных органов как на общегосударственном, так и на региональном и местном уровнях. Во многих государствах это закреплено в основных законах. Так, в конституциях Белоруссии, Ирана, Латвии, Сирии, Франции, ФРГ депутаты упоминаются как представители нации (народа)⁶. То же самое относится и к США, в которых депутатов Палаты представителей на английском языке называют «представители» (representatives) или просто «члены Конгресса» (members of Congress)⁷.

Однако в последнее время в ряде государств в теоретических концепциях, а также в законодательстве и практике высших судов происходит постепенное размывание понятия «народный представитель»⁸. Не является исключением и наша страна. В современной отечественной теории народного представительства также присутствует точка зрения, в соответствии с которой народное представительство включает не только коллегиальные органы, состоящие из избранных народом представителей, но и должностных лиц, избранных народом (например, президента)⁹.

³ Большой энциклопедический словарь // URL: <http://www.vseslova.ru/index.php?dictionary=bes&word=sistema1> (дата обращения: 10.05.2014).

⁴ Представительная система социалистического государства (на опыте СССР и ВНР). М., 1981. С. 180.

⁵ Представительная система социалистического государства... С. 180.

⁶ Коврякова Е. В. Понятие представительства в публичном и частном праве. С. 15.

⁷ Бернам У. Правовая система США. 3-й вып. М., 2006. С. 51.

⁸ Коврякова Е. В. Современные концепции представительных систем // Право и государство: теория и практика. 2015. № 5. С. 46—48.

Как отмечал В. И. Фадеев, подобный взгляд на главу республиканского государства зародился в США и Франции еще в конце XVIII в. путем своеобразного сочетания теории народного суверенитета и теории разделения властей. Причем, по мнению Георга Еллинека, данный американо-французский подход был воспринят всеми республиканскими конституциями и под влиянием Франции проник в конституции некоторых монархий, соответствующим образом определяющих положение монарха¹⁰. В настоящее время в некоторых странах, в частности США, ряд авторов тоже рассматривают президента, наряду с парламентом, в качестве представителя народа¹¹, тем самым ставя под сомнение то, что избранный народом парламент реально гарантирует признание и одобрение государственной власти народом. В этой связи В. И. Фадеев полагал, что тем самым пытаются обосновать, опираясь на принцип разделения властей, что парламент — лишь один из каналов реализации народного суверенитета. Однако при этом не учитывается, что во всей системе органов государственной власти только парламент вправе издавать акты высшей юридической силы — законы, которые вместе с конституцией составляют основу организации и деятельности всех других государственных органов; именно парламент призван играть ключевую роль в осуществлении народного суверенитета, в выражении воли народа, его интересов¹² (в сфере принятия бюджета, решения вопросов войны и мира, международных отношений). Подобная практика, по его мнению, является искажением

идеи народного представительства в целом¹³, которая отражена в конституциях большинства государств¹⁴.

Б. С. Крылов связывал отличие парламента от иных государственных органов именно с его представительной природой, в силу чего общественное мнение в большей мере может воздействовать на деятельность парламента, чем на другие органы¹⁵. Е. И. Козлова и О. Е. Кутафин к важнейшим элементам парламентаризма, наряду с разделением властей и законностью, тоже относили и представительность. Так, в соответствии со статьей 94 Конституции РФ Федеральное Собрание — представительный орган Российской Федерации. Это означает, что формой нашего государства является представительная, то есть опосредованная выборами, парламентская демократия, в условиях которой формирование политической воли народа возлагается на народное представительство, принимающее наиболее ответственные решения¹⁶.

О. Н. Булаков в качестве аргументации точки зрения о том, что единственным органом народного представительства является только законодательный орган, приводит слова И. В. Гранкина, который полагал, что внедрение практики избрания должностных лиц, призванных осуществлять исполнительные функции, ослабляет народное представительство, ведет к раздроблению, размыванию народного суверенитета, столкновению законодательных и исполнительных органов между собой по поводу приоритетов при отражении народной воли в своих актах¹⁷. Поэтому, на

⁹ Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. М., 1998. С. 5 ; Астафичев П. А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 11 ; Автономов А. С. О категории представительства в конституционном праве // Проблемы народного представительства в Российской Федерации. М., 1998. С. 18, 22—23.

¹⁰ Приводится по: Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М., 2008. С. 26.

¹¹ Car R. K., Bernstein M. H., Morrison D. H., Snyder R. C., McLean J. E. American Democracy in Theory and Practice. National, State, and Local Government. Revised Edition. New York: Rinehart & Company, Inc., 1956. P. 561.

¹² Фадеев В. И., Варлен М. В. Указ. соч. С. 28—29.

¹³ Фадеев В. И., Варлен М. В. Указ. соч. С. 15.

¹⁴ Коврякова Е. В. Понятие представительства в публичном и частном праве // Право и государство: теория и практика. 2014. № 9. С. 15.

¹⁵ Крылов Б. С. Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М., 1963. С. 335.

¹⁶ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. М., 2010. С. 410—411.

наш взгляд, наделение двух органов одинаковыми функциями (народным представительством) в конце концов неизбежно повлечет упразднение одного из них (в данном случае парламента, который в оперативности принятия решений явно уступает главе государства). В итоге президент по своему статусу приблизится к статусу абсолютного монарха, что несомненно повлечет коренное изменение общественного строя в стране. Отсюда следует: только законодательный орган может рассматриваться в качестве органа народного представительства.

Кроме того, в настоящее время в мире в зависимости от преобладающей в стране идеологии можно выделить две основные теоретические концепции, по-разному раскрывающие правовую природу органов народного представительства и их роль в государственном механизме: так называемая либеральная и социалистическая концепции народного представительства.

На наш взгляд, одной из основных задач представительных систем в западных странах, помимо собственно представительства, является реализация децентрализованной (сетевой) системы управления обществом, так называемое «разделенное правление» в условиях горизонтального и вертикального разделения властей (первый уровень — общегосударственный и региональный; второй уровень — местный), в то время как в социалистических странах основной задачей представительной системы является содействие осуществлению единой централизованной (иерархической) системы управления обществом, так как по конституции вся полнота власти принадлежит народу и является неделимой.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В ЛИБЕРАЛЬНО-ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

В западных странах в результате буржуазно-демократических революций в XVIII—XX вв. постепенно на смену единой иерархической системе управления унитарным государством, во

главе которой стоял монарх, после крушения монархий и появления светских государств стало внедряться сетевое управление, прямо противоположное по своим характеристикам иерархическому управлению. Прежде всего это заключается в наличии не одного, а нескольких центров управления (формально-юридически это законодательная, исполнительная и судебная власти, а на практике еще и лоббистские организации), а также в формальном отсутствии четкой идеологической или религиозной основы у государства.

Поэтому в капиталистических странах система представительной демократии юридически не является единой (есть органы государственной власти, а есть органы местного самоуправления), в отличие от социалистических стран, где все органы (как на местном, региональном, так и на общенациональном уровне) являются государственными, а вся полнота власти принадлежит коммунистической партии (как, например, в материковом Китае).

В странах с либерально-демократической идеологией, как правило, в соответствии с концепцией парламентаризма на законодательном уровне к числу органов народного представительства относятся избираемые народом законодательные органы власти (парламенты, законодательные собрания) и представительные органы местного самоуправления, не взаимосвязанные между собой. Они и образуют представительные системы. При этом органам народного представительства фактически отводится далеко не ключевая роль, несмотря на юридическое провозглашение важности данного института. Например, хотя в Соединенных Штатах и существует Палата представителей, однако ее роль нивелируется не только избирательной и партийной системами, при которых реальной властью обладают только две партии (Республиканская и Демократическая, а приход к власти третьей силы невозможен), социально-экономическими отношениями (для победы на выборах необходимы значительные денежные средства), но и существованием многочисленных (зачастую негосударственных) центров принятия решений.

¹⁷ Парламентское право России / под общ. ред. О. Н. Булакова. М., 2006. С. 50.

¹⁸ Wikipedia. URL: http://en.wikipedia.org/wiki/2012_state_petitions_for_secession (дата обращения: 29.06.2014); Martosko D. White House 'secede' petitions reach 675,000 signatures, 50-state participation // The Daily Caller. Retrieved Nov 14, 2012. URL: <http://dailycaller.com/2012/11/14/white-house-secede-petitions-reach-660000-signatures-50-state-participation/> (дата обращения: 29.06.2014).

За Демократической партией, как известно, в большей мере стоит банковское лобби, медиа и профсоюзы, за Республиканской — ТЭК (преимущественно нефтяное лобби и ВПК). Как видим, народные интересы не представлены. В итоге после проведения президентских выборов в 2012 г., на которых победил Б. Обама, граждане 45 (!) из 50 штатов в знак несогласия с политикой США (экономические проблемы и экспансия федеральной исполнительной власти) собрали более 600 000 подписей под петициями о выходе из состава Соединенных Штатов¹⁸. Это свидетельствует о том, что действующая власть не выражает интересы своих избирателей¹⁹.

Таким образом, влияние партий зависит от их финансово-экономической базы, которая позволяет манипулировать сознанием избирателей с помощью средств массовой информации (в качестве примера можно назвать работу ряда украинских СМИ, принадлежащих П. А. Порошенко, которые позволили ему одержать победу на украинских президентских выборах с большим отрывом от Ю. В. Тимошенко в 2014 г.²⁰). Еще одна проблема партий, особенно крупных, — их неизбежная бюрократизация, что не позволяет воздействовать на власть ее рядовым членам. Наконец, партии, победившие на выборах, далеко не всегда реализуют свою избирательную программу на практике, оставляя обманутыми проголосовавших за них избирателей. В итоге эти общественные объединения прежде всего реализуют свои узкокорпоративные интересы, а не интересы тех, кого представляют²¹.

Как отмечала Е. И. Козлова, в соответствии со сложившейся западной концепцией народ

не может сам управлять государством, так как для этого он не имеет должных познаний в силу отсутствия необходимых сведений о том, как управлять (например, Г. Кельзен полагал, что поскольку народ не может осуществлять законодательную власть прямо и непосредственно, она осуществляется по доверенности²², как и представительство в частном праве). Такие суждения достаточно часто высказывались и другими крупными зарубежными учеными, но на такого рода высказывания у нас почти не бывает реакции. Так это или не так? Снимает ли принадлежность к партии свободу мандата? Эти вопросы, по ее мнению, фактически не затрагиваются в нашей литературе, не получив должного осмысления и анализа²³.

По мнению Б. С. Крылова, государственная идеология западных стран направлена на то, чтобы создать у населения представление, что государство и его органы руководствуются не только интересами отдельных групп, но и интересами всего общества в целом. Это достигается внедрением в сознание избирателей идеи, что власть в государстве полностью принадлежит избираемым населением органам, прежде всего парламентам. В связи с этим во многих странах (особенно в тех, где народовластие фактически является одним из средств обеспечения власти владельцами основных средств производства) парламент изображается не только как законодательный орган, но и как орган, олицетворяющий народовластие, т.е. орган народного представительства. В то же время оппозиционные, как правило социалистические, партии в западных странах лишаются возможности иметь собственные средства массовой информации, им ограничивается

¹⁹ В официальном ответе Белого дома на петиции отражена иная позиция, а обратившимся гражданам, в частности, был дан совет найти несколько минут для большего изучения идей президента (см.: Carson J. Our States Remain United. We the People // URL: <https://petitions.whitehouse.gov/response/our-states-remain-united> (дата обращения: 29.06.2014)).

²⁰ По данным Центральной избирательной комиссии Украины, Порошенко П. А. набрал 9 857 308 голосов (54,70 %), Ю. В. Тимошенко — 2 310 050 голосов (12,81 %) (см.: URL: http://www.cvk.gov.ua/info/protokol_cvk_25052014.pdf (дата обращения: 26.06.2014)).

²¹ *Страшун Б. А.* Народное представительство и вопрос о некоторых его перспективах // Конституционный строй России / отв. ред. Ю. Л. Шульженко. Вып. V. 2006. № 3. С. 89, 90.

²² *Крылов Б. С.* Парламент буржуазного государства. Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М., 1963. С. 51.

²³ *Козлова Е. И.* Эволюция концептуальных основ народовластия в РФ // Народовластие и права человека : материалы IV Междунар. науч.-практ. конф., проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом — филиалом РАНХиГС при Президенте РФ 19—22 октября 2012 г. М., 2012. С. 51—55.

доступ к любым СМИ, чинятся разного рода препятствия на номенклатурном уровне теми слоями общества, которые прямо или косвенно заинтересованы в сохранении социального неравенства, т.е. ограничении прав и свобод определенной части общества²⁴. А в тех капиталистических странах, в которых социалистические партии пришли к власти, последние жестко ограничены рамками существующего общественного строя, который предполагает власть монополистического капитала, а также ранее заключенными внутригосударственными и международными договоренностями, членством в различных международных и наднациональных структурах и вытекающими отсюда обязанностями и т.д. Поэтому социалистические партии вынуждены проводить ту же политику, что и их предшественники. Особенно ярко в настоящее время это выражено во Франции. Пришедшая к власти в 2012 г. Социалистическая партия, по сути, проводила либерально-демократическую политику, которая реализуется при проведении крайне непопулярной социально-экономической реформы. Всё большую популярность набирают националисты, что в условиях экономического кризиса характерно не только для Франции, но и для других стран (например, для Германии после окончания Первой мировой войны, Украины в 2014 г.).

Однако для Древней Руси, а в последующем и России, исторически характерно не сетевое, а смешанное или иерархическое управление (в зависимости от того или иного исторического этапа).

Как известно, в Древней Руси была широко распространена вечевая (прямая) демократия. Власть не принадлежала только князю. Для удельно-вечевого периода развития нашей страны было характерно разделение функций между князьями и народными собраниями (вече), причем если в мусульманских странах высшим органом власти, как правило, являлся глава государства, то в Древней Руси таким органом было вече, выросшее из традиции племенных

сходов и выполнявшее важную государственную и политическую функцию²⁵. Прежде всего это выражалось в том, что с такими собраниями князья должны были заключать договоры, регулирующие условия будущего правления, при вступлении на престол. В случае нарушений условий договора народ мог изгнать князей и приглашать новых, что, как представляется, подтверждает наличие очень высокого уровня демократии. Таким образом, княжества являлись монархиями, ограниченными народными собраниями²⁶. Вечевая система отражала территориальное устройство страны. Так, Таболин В. В. отмечает, что ко второй половине XII века зависимое положение младших (удельных) городов перед старшими (столицами земель-княжений) определялось термином «пригород» и вытекало из их обязанности «по правде» подчиняться решению веча столичных городов²⁷. На наш взгляд, в целом подобная система была взята за основу при формировании системы советов в советских республиках в XX веке. В России после Февральской революции 1917 года на смену иерархическому правлению (православной монархии) возникло сетевое управление. Таким образом, был изменен политический режим и форма правления. Возникла не абсолютистская монархия, а демократическая республика²⁸.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА В СОЦИАЛИСТИЧЕСКИХ СТРАНАХ

После Октябрьской революции 1917 г., как представляется, в нашей стране возникло смешанное иерархически-сетевое управление (советская республика): с одной стороны, вместо унитарного на карте мира появилось федеративное государство (разделение властей по вертикали), с другой стороны — единая система Советов, в которой нижестоящие Советы формировали вышестоящие, а также министерская система единоначалия (иерархическое управление).

²⁴ Крылов Б. С. Проблемы влияния идеологии на общество и государство. М., 2013. С. 9—10, 11, 14, 54—55.

²⁵ Исаев И. А. История государства и права России. М., 1993. С. 8, 6.

²⁶ Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи (из лекций по русскому и административному праву). Одесса, 1912. С. 1.

²⁷ Таболин В. В. Правовая теория современного российского города. М., 2012. С. 18, 16.

²⁸ Коврякова Е. В. Вече как форма народовластия у славян: история и современность // Актуальные проблемы российского права. 2014. № 12. С. 2690—2694.

Как отмечала Е. И. Козлова, концепции полновластия Советов, соединявших законодательную и исполнительную власти, с руководящей ролью коммунистической партии в политической системе институт президента как единоличного органа государственной власти, наделенного самостоятельными государственно властными полномочиями, был органически чужд. Не случайно была отвергнута поправка к проекту Конституции СССР 1936 г., в которой предлагалось ввести в СССР пост Президента СССР. До принятия Конституции 1993 г. существовал «двухступенчатый» механизм высших органов государственной власти, включавший Съезд народных депутатов и формируемый им Верховный Совет²⁹. При этом православная религия была заменена социалистической идеологией, которая на Западе зачастую рассматривалась в качестве религии. С этим, пожалуй, можно согласиться в связи с сохранением нравственных ориентиров в советском обществе.

По мнению Б. А. Страшуна, в социалистических странах соучастие в народовластии в небольших территориальных коллективах на низовом уровне представительных учреждений в целом выражается в отношении «гражданин — представительный орган». Однако в крупных территориальных коллективах участие гражданина в осуществлении власти представительным путем реализуется в отношении «гражданин — коллектив — представительный орган»³⁰.

В этой связи закономерен вопрос, что же такое «социалистический представительный орган»? Е. И. Козлова в работе «Представительные органы государственной власти в СССР» (М., 1974) обращала внимание на отсутствие на тот момент единого подхода в отечественной литературе к роли Советов в системе органов государственной власти, что было связано с различным подходом к критериям классификации самих государственных органов. Например, Ю. А. Тихомиров (один из авторов, подвергших наиболее обстоятельному и подробному критическому анализу взгляды по этому вопросу) выдвинул концепцию, в соответствии с которой в СССР было четыре разновидности государственных органов: Советы

(представительные органы власти), исполнительные органы власти, суд и прокуратура. Л. А. Григорян предложил разделить всю систему советских государственных органов на две большие группы: представительные органы государственной власти и органы, подчиненные и подотчетные им. В итоге те авторы, которые видели критерий классификации в различии форм государственной деятельности, Советы (и Президиумы Верховных Советов) называли органами государственной власти. Те же авторы, которые высказывались против трактовки государственной власти как особого вида государственной деятельности и считали, что государственную власть осуществляли все органы Советского государства, выделяли Советы как вид органов под названием «представительные органы государственной власти». К указанному виду они, как правило, относили и Президиумы Верховных Советов³¹. В этой связи вопрос о представительной природе Президиумов Верховных Советов решался неоднозначно и в ряде случаев противоречиво. Так, А. И. Лепешкин относил к органам народного представительства только Советы депутатов трудящихся; Я. Н. Уманский — и Президиумы Верховных Советов³².

Е. И. Козлова справедливо полагала, что более обоснованны суждения о том, что понятие «представительные органы государственной власти» может употребляться только для характеристики Советов депутатов трудящихся; расширительное толкование этого понятия не позволяет проводить качественного различия между самостоятельными частями системы высших органов государственной власти, которое заключается в том, что Верховный Совет выступает как высший представительный орган государственной власти, а Президиум — как высший коллегиальный орган государственной власти, избираемый Верховным Советом и ему подотчетный. В ином случае включение Президиумов в систему представительных органов потребовало бы распространения на них всех признаков представительных органов (что в конечном счете привело к необоснованному расширению полномочий самих Президиумов Верховных Советов; речь, например, идет об

²⁹ Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Указ. соч. С. 371, 410.

³⁰ Указ. соч. С. 30—31.

³¹ Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР. М., 1974. С. 4—5.

³² Указ. соч. С. 8.

отделении русскоязычного Крыма от России и присоединении к Украине в нарушение действовавшего в то время законодательства).

В зависимости от назначения и роли в осуществлении функций государства к числу характерных черт представительных органов СССР Е. И. Козлова в упомянутой монографии относил активное участие Советов в разработке и формировании единой общей воли народа, а не только в формулировании ее содержания. В то же время выражать волю народа означает проводить ее в жизнь, отражать в своей деятельности интересы народа, формировать от лица государства и по его уполномочию государственные веления в пределах закрепленной за данным представительным органом компетенции. В этом случае различие между высшими и местными представительными органами выражается в объеме их властных полномочий, в пределах их компетенции. К числу характерных черт представительных органов, по ее мнению, следует отнести и наличие государственно-правовых отношений между депутатом и избирателями, отчетность депутата перед избирателями и право избирателей в любое время досрочно отозвать депутата, не оправдавшего их доверия или совершившего действия, недостойные высокого звания депутата³³.

Таким образом, Е. И. Козлова под представительными органами государственной власти в СССР понимала органы, олицетворяющие власть советского народа, его суверенитет, выступающие как форма его государственной организации, осуществляющие непосредственно от имени народа как субъекта государственного властвования функции верховного государственного руководства, формирующие государственную волю народа и обеспечивающие ее проведение в жизнь на основе принципа демократического централизма через избранных народных представителей и составляющие основу всего государственного механизма³⁴ (по сути, марксистская концепция вкладывала в это понятие народного представительства в большей мере идею не представительства, а «самоуправления народа»³⁵).

Уже в наши дни Е. И. Козлова выделяла следующие признаки, отличающие советскую концепцию народного представительства от западной парламентарной. Прежде всего это всевластие коммунистической партии и классовая трактовка понятия «народ», которое применялось только к бывшим эксплуатируемым классам (рабочим и крестьянам). Так, в Конституции РСФСР 1918 г. фиксировалось, что власть целиком и исключительно принадлежит трудящимся массам, их полномочному представительству — Советам рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. В Конституции РСФСР 1937 г. — трудящимся городам и деревням — в лице Советов депутатов трудящихся; в Конституции РСФСР 1978 г. — народу Российской Федерации. Понятие «народ» и «общенародное государство» не утратили своей классовой основы и в преамбуле Конституции СССР 1977 г., в которой говорилось, что в СССР «сложилась новая историческая общность людей — советский народ; сложилось социально-политическое и идейное единство советского общества, ведущей силой которого выступает рабочий класс»; «возросла руководящая роль Коммунистической партии — авангарда всего народа».

Понятие «народ» в Конституции 1993 г., лежащее в основе концепции народного представительства, было расширено. К нему относились все граждане государства, независимо от их политических и идеологических убеждений — коммунисты, либералы, демократы, монархисты и анархисты и пр.³⁶ (а также от социально-экономического положения).

Большинству социалистических стран была присуща следующая многоступенчатая конституционная схема. Органы народного представительства вышестоящей ступени направляют и контролируют деятельность представительных органов нижестоящей ступени, а также исполнительных и распорядительных органов последних. В ходе контроля вышестоящие представительные органы могут отменять решения нижестоящих. На высшем уровне эти функции выполняют президиумы и аналогичные им органы. При этом исполнительные ор-

³³ Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР. С. 11—21.

³⁴ Указ. соч. С. 21.

³⁵ Козлова Е. И. От советов к парламенту: задачи науки и суть перемен // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. М., 2008. С. 48.

³⁶ Указ. соч. С. 46—47.

ганы руководят деятельностью нижестоящих исполнительных органов и не лишены надзорных полномочий по отношению к нижестоящим представительным органам, чьи решения могут приостанавливать. В целом ранее такая система действовала в СССР, НРА, НРБ, ДРВ, ГДР, МНР и др.³⁷

Так, в СССР в конституциях союзных и автономных республик было установлено, что вышестоящие местные Советы вправе отменить решения и распоряжения нижестоящих Советов без каких-либо ограничений, т.е. как по мотивам незаконности, так и целесообразности. В свою очередь, акты местных Советов высшего звена республики (края, области, города или района) могли быть отменены Президиумом Верховного Совета республики только в случае противоречия закону. Акты исполнительных органов отменялись вышестоящими исполнительными органами по любым основаниям независимо от уровня. Кроме того, в силу конституционного принципа единства власти оснований для приостановления актов местных Советов исполнительными органами высшего уровня установлено не было (местное самоуправление понималось как осуществление полномочий местными органами государственной власти и их тесное взаимодействие с избравшим населением)³⁸.

В настоящее время такая система характерна, например, для Китайской Народной Республики. Так, в соответствии со ст. 3 Конституции КНР 1982 года государственные органы Китайской Народной Республики осуществляют принцип демократического централизма. Всекитайское собрание народных представителей и местные собрания народных представителей различных ступеней избираются демократическим путем, ответственны перед народом и находятся под его контролем. Все государственные административные органы, судебные органы и органы прокуратуры формируются собраниями народных представителей, ответственны перед ними и им подконтрольны. Допускается разграничение полномочий центральных и местных государственных органов по принципу всемерного развития инициативы и активности на местах, однако при едином ру-

ководстве центра. Согласно ст. 96 Конституции местные собрания народных представителей являются органами государственной власти на местах. Кроме того, депутаты собраний народных представителей провинций, городов центрального подчинения и городов, имеющих районное деление, избираются собраниями народных представителей на ступень ниже; депутаты собраний народных представителей уездов, городов, не имеющих районного деления, городских районов, волостей, национальных волостей и поселков избираются непосредственно избирателями (ст. 97). О том же говорит и Закон КНР 1979 г. «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей и в местные собрания народных представителей различных ступеней».

Таким образом, рассматриваемая социалистическая система органов народного представительства является единой и иерархической.

Кроме того, в нашей стране в соответствии с Конституцией СССР 1977 г. Советы рассматривались как сочетающие в себе черты государственных и общественных организаций, как самая массовая общественная организация. Такая трактовка концепции советского народного представительства, по мнению Е. И. Козловой, влекла за собой вполне естественный, но чисто формальный вывод о том, что народ не передает суверенитет своим представителям, а сохраняет полную и неограниченную власть за собой. Сущность такого рода концепции народного представительства дал профессор Чикагского университета И. Р. Симон (1903—1961) в своей теории «coach-driver» (теория кучера), согласно которой, в соответствии с воззрениями Руссо, представители являются слугами народа. Народ дает представителям, которые им делегированы, определенные поручения, выполняя последние представители остаются непосредственно подчиненными народу. В итоге власть принадлежит не избранному, а тем, кого он представляет, т.е. власть принадлежит не управляющим, а управляемым. Наименование «coach-driver» отражает ситуацию, при которой кучер действительно везет своих хозяев, но только тогда, когда они этого захотят, и путем, который они укажут³⁹.

³⁷ Козлова Е. И. От советов к парламенту. С. 80—90.

³⁸ Страшун Б. А. Социализм и демократия (Социалистическое народное представительство). М., 1976. С. 80—84.

³⁹ Указ. соч. С. 49—50.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Как отмечала Е. И. Козлова, одной из важнейших составляющих масштабных конституционно закрепленных реформ в 1990-е гг. явились изменения, затрагивающие сферу публичной власти⁴⁰. На наш взгляд, прежде всего это выражалось в том, что иерархическая система советов была демонтирована, в том числе посредством нивелирования роли Коммунистической партии СССР, цементирувавшей указанную иерархию.

Конституция РФ 1993 года окончательно закрепила сетевое управление, характерное для так называемого буржуазно-демократического устройства. Социалистическая идеология была заменена на либерально-демократическую: провозглашение в Конституции плюрализма идеологий, разделения властей, приоритета личных прав и свобод, отделение органов местного самоуправления от органов государственной власти и т.д. В результате появились несколько центров управления, что было связано с разделением властей не только по вертикали (при этом равноправными субъектами федерации помимо республик бывшего СССР стали края, области, а также автономные образования, которые ранее субъектами никогда не были (ст. 5, ч. 1 ст. 65 Конституции РФ), но и по горизонтали (разделение законодательной, исполнительной и судебной властей — ст. 10).

Положение усугубило и то, что ряд республик провозгласили свой суверенитет, после чего Конституционному Суду РФ в своих решениях пришлось сформулировать правовую позицию, в соответствии с которой суверенитетом обладает только сама Российская Федерация. Помимо этого полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах была проведена огромная работа по приведению конституций и уставов субъектов в соответствие с федеральной конституцией. Кроме того, Е. И. Козлова обращала внимание на то, что в соответствии с действовавшим на тот момент законодательством один субъект Федерации мог находиться в составе другого субъекта Федерации (речь идет о так называ-

емых «матрешечных» субъектах). В результате, например два округа, являющиеся субъектами, входили в Тюменскую область, так же являвшуюся субъектом РФ. Эти два округа не желали объединяться (даже отказались избирать законодательные органы Тюменской области), так как именно на их территории находились залежи полезных ископаемых⁴¹.

Новая представительная система также стала отражением сетевого управления. Она перестала быть единой и была поделена на федеральную представительную систему, представительную систему субъектов и представительную систему местного самоуправления (в соответствии со статьей 12 Конституции РФ последняя выделена из системы органов государственной власти).

При этом органам местного самоуправления были делегированы практически все самые малоприбыльные и затратные направления деятельности (организация системы ЖКХ, транспортных услуг и ряд других) без надлежащего финансирования. В итоге на сегодняшний день бюджеты муниципальных образований в среднем на 80 % зависят от различного рода бюджетных вливаний государства (дотаций, субвенций, трансфертов и др.). В этой связи говорить о какой бы то ни было реальной независимости системы местного самоуправления от государства достаточно сложно. Кроме того, постепенно стала размываться и министерская система единоначалия — механизм, исторически функционирующий в России в течение двух веков и не раз доказывавший свою эффективность. С начала 2000-х гг. в России была заимствована американская система, суть которой состоит в наличии в структуре министерства большого количества самостоятельных ведомств — федеральных агентств и служб. Результатом этого стало превращение министерства из четко структурированной, иерархической управленческой системы в аморфную конструкцию, в рамках которой существующие ведомства конкурируют между собой за управление имеющимися отраслевыми объектами, в то время как механизм ответственности между ними четко не прописан. Результатом регулярной несогласованности становится

⁴⁰ Козлова Е. И. От советов к парламенту. С. 38.

⁴¹ Козлова Е. И. О признаках и проблемах федерации // 20 лет кафедре конституционного (государственного) права зарубежных стран МГЮА имени О.Е. Кутафина : научно-практические материалы. М., 2010. С. 28—29.

множество различных системных сбоев в государственном управлении, часто приводящих к трагическим последствиям⁴².

Помимо этого появился и еще один центр управления — экономическая власть в связи с закреплением в Конституции права частной собственности (ст. 35), которая стала определять направление деятельности политической власти, не руководствуясь нравственными ориентирами (в соответствии со ст. 13, ч. 1 Конституции закреплялось идеологическое многообразие). При этом экономическая власть была замкнута на внешние центры управления: Международный валютный фонд, Всемирный банк, Всемирную торговую организацию и т.д., что фактически являлось утратой государственного суверенитета. Отсюда — резкое снижение роли представительных органов в российском обществе, как и в других странах со сходной системой управления (прежде всего восточно-европейских).

В этой связи закономерным стал вопрос и о формально-юридическом месте образованного в соответствии с Конституцией 1993 г. нового представительного органа — Федерального Собрания в государственном механизме страны. Проблемы российского парламентаризма явились предметом исследования в большом количестве монографий, учебников, учебных и научно-практических пособий, научных статей. Введено в оборот и понятие «парламентское право»⁴³, несмотря на то, что само понятие «парламент» в основном законе употребляется лишь однажды — в ст. 94 «Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации». По мнению Е. И. Козловой, термин «парламент» означает лишь неофициальное наименование Федерального Собрания, определяет его сущностную принадлежность к органам парламентского типа. Она замечает, что это антитезис ленинскому утверждению «не парламентская республика... а республика Советов рабочих, крестьянских и солдатских депу-

татов...». Статья 94 на конституционном уровне фиксировала переход от Советов к парламенту, что ранее получило выражение в роспуске советских органов — Съезда народных депутатов, Верховного Совета РФ, всех местных Советов⁴⁴.

Таким образом, целью обозначения характера Федерального Собрания как парламента России являлось закрепление отказа от советских концепций народного представительства и внедрение западного понимания сущности парламентаризма.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время нет единого подхода в решении вопроса о том, какая же система управления (сетевая или иерархическая) является наиболее эффективной⁴⁵. По мнению ряда западных аналитиков и некоторых отечественных авторов, традиционное иерархическое государственное управление не является демократическим, не может обеспечить удовлетворение общественных потребностей и поэтому подлежит замене на новое — сетевое, предполагающее в конечном счете транснациональное управление с акцентом на демократию и рыночную экономику с широким использованием информационно-коммуникативных технологий (электронной демократии). Такая система не предусматривает наличие иерархии, фактически существует только сеть национальных государств, частных фирм, неправительственных организаций и структурных подразделений исполнительной власти. В итоге национальное государство из важнейшего участника политических отношений превращается лишь в базовый инструмент внутреннего и глобального управления⁴⁶. Именно в этом заключается новая сетевая реальность, лежащая вне нравственно-правовых рамок.

Вследствие перечисленных причин у концепции сетевого управления (нового государственного менеджмента) есть и противни-

⁴² *Сергеев А.* Систему надо менять // Кавказский геополитический клуб. URL: <http://kavkazgeoclub.ru/content/sistemu-nado-menyat> (дата обращения: 28.09.2015).

⁴³ *Козлова Е. И.* От советов к парламенту. С. 39.

⁴⁴ Указ. соч. С. 44—46.

⁴⁵ *Коврякова Е. В.* Современные концепции представительных систем. С. 50.

⁴⁶ *Rhodes R. A. W.* Policy Network Analysis // *The Oxford Handbook of Public Policy*. Ed. by M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin. Oxford : Oxford University Press, 2006. P. 423—445.

ки, в том числе и за рубежом⁴⁷. Кроме того, еще в 1984 г. был принят так называемый Блэксбургский манифест (Blacksburg Manifesto), который подверг критике неспособность нового государственного менеджмента решать важнейшие государственные задачи (экономическая эффективность, справедливость в деятельности государства), а также содействовать осуществлению контроля народа за управлением государством⁴⁸.

Несомненно, построение системы управления должно осуществляться прежде всего с учетом общенациональных интересов России, ее исторических, этнонациональных и других особенностей. Как представляется, современное сетевое управление в настоящее время не способствует созданию возможностей для успешного решения круга стоящих перед нашей страной задач и требует изменения с учетом изложенных факторов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бернам У. Правовая система США. — Вып. 3. — М., 2006.
2. Грибовский В. М. Государственное устройство и управление Российской империи (из лекций по русскому и административному праву). — Одесса, 1912.
3. Козлова Е. И. О признаках и проблемах федерации // 20 лет кафедре конституционного (государственного) права зарубежных стран МГЮА имени О.Е. Кутафина : научно-практические материалы. — М., 2010.
4. Козлова Е. И. От Советов к парламенту: задачи науки и суть перемен // Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики / отв. ред. С. В. Нарутто, Е. С. Шугрина. — М., 2008.
5. Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР. — М., 1974.
6. Козлова Е. И. Эволюция концептуальных основ народовластия в РФ // Народовластие и права человека : материалы IV Междунар. науч.-практич. конф., проведенной Российской академией правосудия совместно с Северо-Кавказским институтом — филиалом РАНХиГС при Президенте РФ 19—22 октября 2012 г. — М., 2012.
7. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право России. — М., 2010.
8. Крылов Б. С. Проблемы влияния идеологии на общество и государство. — М., 2013.
9. Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. — М., 1998.
10. Страшун Б. А. Народное представительство и вопрос о некоторых его перспективах // Конституционный строй России / отв. ред. Ю. Л. Шульженко. — Вып. V. — 2006. — № 3.
11. Таболин В. В. Правовая теория современного российского города. — М., 2012.
12. Фадеев В. И., Варлен М. В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. — М., 2008.
13. Car R. K., Bernstein M. H., Morrison D. H., Snyder R. C., McLean J. E. American Democracy in Theory and Practice. National, State, and Local Government. — Revised Edition. — New York: Rinehart & Company, Inc., 1956.

Материал поступил в редакцию 6 октября 2015 г.

⁴⁷ Marsh D., Rhodes R. A. W. (eds.). Policy Networks in British Government. Oxford : Clarendon Press, 1992 ; Mills M., Saward M. All Very Well in Practice, But What About the Theory? A Critique of the British Idea of Policy Networks // Contemporary Political Studies. Belfast : Political Science Association. 1994. Vol. 1. P. 79—92 ; Rhodes, R. A. W., Bache I., Stephen G. Policy Networks and Policy Making in the European Union : A Critical Appraisal // Cohesion Policy and European Integration : Building Multi-Level Governance / Ed. by Hooghe, Liesbet. Oxford : Oxford University Press, 1996. P. 367—387.

⁴⁸ Концепции государственного управления // Государственное управление. URL: <http://pubadm.narod.ru/Theory/concepts.htm> (дата обращения: 13.10.2014).

CONCEPTS OF REPRESENTATIVE SYSTEMS AND THEIR PRACTICAL IMPLEMENTATION IN THE SYSTEM OF GOVERNMENT

KOVRYAKOVA Elena Vladimirovna — Ph.D., Associate Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ekovr@inbox.ru
123995, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9

Review. This article deals with the concept of a representative system in the legal sense (that is enshrined in the law) and in the true sense (public relations existing in fact), as well as a theoretical concept. It is proved that only Parliament can be a body of representation of the people because this body is called upon to play a key role in the exercise of power by the people, in the expression of popular will and interests.

The author highlights the two main theoretical concepts that reveal the legal nature of the bodies of the people's representation and their role in the mechanism of Russian government and a number of foreign countries: the so-called liberal and socialist concept of popular representation. In this context, the paper provides a comparative analysis of different representative systems with regard to the possibility for the people to implement the constitutional principle of democracy. It is shown that one of the main tasks of representative systems in Western countries, in addition to the representation per se, is to implement a decentralized (network) government system of regulating the society, the so-called "divided government", in the conditions of a horizontal and vertical separation of powers (the first level is national and regional; the second level is local). While in socialist countries the main task of a representative system is to facilitate the implementation of a unified centralized (hierarchical) system of governance, because under the Constitution the plenitude of the power belongs to the people and is indivisible.

Making the analysis of individual shortcomings of a representative system in Russia and their possible solutions, the author makes a general conclusion that constructing a governmental system should be carried out first and foremost in the light of its national interests, historical, ethnic and other peculiarities. In this regard, in the author's opinion, the modern network government is currently not able to contribute to the creation of opportunities for successfully addressing the range of challenges our country is facing and requires changes that take into account the factors outlined in the article.

Keywords: representation of the people, sovereignty of the people, democracy, representative system, system of government, state mechanism, theoretical concept, hierarchical government, network government, liberal ideology, socialist ideology.

BIBLIOGRAPHY

1. Burnham William. Legal System of the United States. Issue 3.- M., 2006.
2. Gribovskiy, V. M. The State Structure and Government of the Russian Empire (based on lectures on Russian and administrative law and Russian). — Odessa, 1912.
3. Kozlova, E. I. Characteristics and problems of the Federation // Scientific and Practical Materials "20 years of the Department of Constitutional (State) Law of Foreign Countries at the MSAL named after O.Ye. utafin". — M., 2010.
4. Kozlova, E. I. From Councils to the Parliament: purposes of the science and the essence of reforms // Modern Russian Constitutionalism: Problems of the Theory and Practice / Ed. by S.V. Narutto, E.S. Shugrina. — M., 2008.
5. Kozlova, E. I. Representative bodies of State power in the USSR. — M., 1974.
6. Kozlova, E. I. Evolution of the Conceptual Foundations of Democracy in the Russian Federation // Democracy and Human Rights: Materials of the IV International Research and practical Conference Held by the Russian Academy of Justice in cooperation with the North-Caucasian Institute, a branch of the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation 19–22 October 2012. — M., 2012.
7. Kozlova, E. I., Kutafin, O. E. Constitutional law in Russia. — M., 2010.
8. Krylov, B. S. Problems of the influence of ideology on the society and the State. — M., 2013.
9. The problem of representation of the people the Russian Federation / Ed. by S.A. Avakyan. — M., 1998.
10. Strashun, B. A. Representation of the people and the issue of its perspectives // The Constitutional System of Russia / Ed. by Yu. L. Shulzhenko. — Issue V.- 2006. — № 3.
11. Tabolin, V. V. Legal theory of a modern Russian city. — M., 2012.
12. Fadeev, V. I., Varlen M. V. Parliamentary Mandate in the Russian Federation: constitutional and legal principles. — M., 2008.