

ББК 66.033.141.2

*А. И. Девятярова*

## **Особенности реализации представительной функции органами власти в условиях российской трансформации**

*A. I. Devyatiyarova*

## **Features of Realizing Representative Functions by Authorities in the Russian Transformation**

Рассмотрены проблемы развития института представительства в современных условиях. Приведены различные точки зрения относительно характеристик, необходимых для определения органа власти в качестве представительного, и специфика их функционирования.

**Ключевые слова:** представительные органы, законодательные органы, парламент, выборы.

The problems of development of the institution of representatives in modern conditions are considered. Different points of view about the characteristics needed to determine the authority as a representative and the specifics of their functioning are revealed.

**Key words:** representative bodies, legislature, parliament, elections.

Вопрос представительства в настоящее время является весьма актуальным и становится темой дискуссий в научном сообществе. Во многом данный интерес связан с изменением сущности функционирования политических институтов, нарастанием элитарных тенденций и кризисом легитимности власти.

В числе основных задач настоящего исследования можно выделить следующие: обозначить и сравнить некоторые имеющиеся в научных кругах взгляды на проблему представительства, выявить сложности и противоречия, связанные с функционированием представительных органов власти, вписать их в контекст особенностей трансформации российской политической системы, сделать выводы о дальнейших перспективах развития представительных функций парламентских органов власти.

Следует отметить, что в современной научной литературе нет единого мнения относительно набора критериев идентификации представительных органов власти, т. е. тех свойств, наличие которых позволяет отнести ту или иную структуру к разряду представительных. Так, например, С. В. Масленникова в числе таких характеристик выделяет следующие: особый характер связи народных представителей с избирателями, выборность, коллегиальность по составу и порядку выработки и принятия решений [1].

Именно выборы обеспечивают ощущение сопричастности граждан с представительными органами, устанавливают связь между конкретными избирателями и кандидатом — потенциальным депутатом. Это своего рода механизм эффективного отражения воли и реализации интересов граждан в деятельности представительных органов. Периодичность проведения выборов дает возможность гражданам не просто

участвовать в формировании такого органа, определяя его состав, но и контролировать его деятельность, оценивать эффективность, переизбирая или не переизбирая того или иного депутата вновь. Помимо этого, выборы являются основной и единственной возможностью отдельного гражданина непосредственно участвовать в работе учредительного органа, реализуя свое конституционное право быть избранным. Вместе с тем, представительный характер учредительных органов власти обеспечивается не просто процедурным проведением выборов, но и характеристиками избирательной системы в целом.

Коллегиальность по составу и порядку выработки и принятия решений предполагает собрание в рамках учреждения определенного числа депутатов, значительная часть которых отражает социальную и демографическую структуру общества, представляя интересы различных социальных, профессиональных, национальных, половозрастных и других групп граждан. Разработка решений в рамках представительного органа власти основана на выявлении и согласовании различных интересов и ориентирована не только на абсолютное доминирование воли большинства, но и учет мнения меньшинства. Таким образом, именно коллегиальность позволяет с большей долей вероятности прийти к консенсусу и не реализовать в решении крайние позиции относительно какого-то вопроса или проблемы.

Согласно подходу С. В. Масленниковой, одновременное сочетание всех этих характеристик позволяет исключить из числа представительных выборные индивидуальные органы власти (президента, губернаторов и т. д.), а также палаты представительных учреждений, которые не формируются путем непо-

средственного избрания населением. Следовательно, в числе представительных органов государственной власти РФ можно назвать Государственную Думу и региональные законодательные (представительные) органы государственной власти.

Следует отметить, что определение именно парламентов в качестве представительных органов является достаточно распространенным явлением. Вместе с тем, все чаще звучит мнение о том, что представительство в его классическом понимании в нашей стране переживает кризис, а представительные органы власти теряют свою легитимность, что является следствием отсутствия интереса населения к данным структурам. Так, С. В. Васильева в числе основных причин обесценивания «традиционных» форм народовластия называет «закостенелость» давно разработанных конституционно-правовых идей, требующих модернизации и адаптации к современным условиям, а также расхождение конституционно закрепленных демократических институтов с реальной политической практикой. «Грязные» избирательные технологии, манипулирование мнением граждан посредством СМИ, технологизация деятельности политических партий, неограниченное господство во власти узкого круга политических элит и подобное подрывают конституционную ценность представительного и прямого правления [2, с. 69].

Все чаще в современной научной литературе в адрес представительных органов власти — парламентов различных уровней (федерального и региональных) — выдвигаются небезосновательные претензии относительно затрудненности принятия эффективных решений на уровне коллегиального органа в минимально короткие сроки, качества принимаемых законов и иных актов вследствие недостаточного профессионализма депутатов. Немало вопросов в области функционирования института народного представительства связано с таким сложным и противоречивым явлением, как лоббизм. Особые проблемы, на наш взгляд, вызывает сложность его дефиниции, присутствие в политическом и научном сообществе различных, зачастую абсолютно противоположных мнений о сущности лоббизма и его влиянии на деятельность представительных органов государственной власти, а также отсутствие законодательной базы в этой области.

По нашему мнению, с попыткой модернизации общих представлений об институте представительства, приближения его теоретического наполнения к существующим реалиям политической жизни в стране связано появление подхода, в рамках которого круг органов власти и критерии для их определения в качестве представительных меняются. К числу сторонников данного подхода, на наш взгляд, следует отнести П. А. Астафичева. Он высказывает идею о том, что коллегиальность не является безусловно обяза-

тельной характеристикой органа власти, претендующего на статус представительного: «Функция народного представительства, традиционно понимаемая как исключительная прерогатива коллегиальных депутатских органов власти, с течением времени эволюционировала и трансформировалась в функцию не только коллегиальных, но и единоличных выборных институтов власти» [3, с. 11]. В понимании автора, все представительные органы власти, имеющие одинаковую публично-правовую природу, т. е. представляющие население конкретной территории и выражающие интересы избирателей, образуют своеобразную целостную систему. В качестве основных признаков, позволяющих классифицировать совокупность представительных органов всех уровней — федерального, регионального и муниципального — как систему, называются следующие: обязательность правовых актов, принятых вышестоящими органами для нижестоящих (за исключением тех случаев, когда речь идет об исключительном ведении субъекта или муниципального образования); наличие права законодательной инициативы у нижестоящего органа в вышестоящем органе представительной власти; активное взаимодействие представительных органов, включающее в себя консультации, обмен опытом и т. д.

В связи с тем, что в рамках подхода П. А. Астафичева выборность также рассматривается в качестве главного критерия при определении органов власти в качестве представительных, многие обозначенные им принципы народного представительства непосредственно взаимосвязаны с механизмом формирования выборных органов публичной политики. К их числу относятся: всеобщность, равенство, непосредственность народного представительства, тайна волеизъявления при формировании органов народного представительства; добровольность участия в формировании представительных органов; периодичность и обязательность проведения выборов, свобода, гласность, подлинность, законность и ответственность механизма формирования органов народного представительства [4; 5].

Причина того, что представительная функция постепенно выходит за рамки коллегиальных органов власти — парламентов, видится во все более проявляющемся кризисе парламентаризма в целом, который констатирует ряд исследователей. В условиях XXI в. с характерным динамичным развитием технологий и внедрением их в сферу предоставления государственных услуг и организации политико-управленческого процесса от законодателя требуется профессионализм и квалификация, однако реализация функции представительства, имеющая больший политический подтекст, ориентирует и избирателей, и партии на другие характеристики кандидата. В результате «власть становится все более технократичной, на первый план выходят исполнители, а не законодатели, которые,

в свою очередь, все более примитивизируются» [6, с. 29]. Указанная проблема в той или иной степени характерна для многих стран, однако, на наш взгляд, существующая институциональная среда в России усугубляет данную тенденцию. В качестве главных особенностей развития российской политической системы, оказывающих значительное влияние на характер института представительства, следует назвать доминирование главы государства, нарушение баланса между различными ветвями власти в пользу исполнительной, а также нестабильность избирательной системы. Тот факт, что формирование «управляемой демократии с мягким авторитарным режимом» [7, с. 14] происходит в условиях формального существования многопартийности и выборности, не может не сказываться на политическом статусе парламентов. Исследователи практически единодушны в том, что налицо падение авторитета представительных учреждений, ущемление их статуса в системе органов публичной политики. Следствием этого становится общее принижение социальной ценности народного представительства. Явный институциональный дисбаланс не в пользу законодательных (представительных) органов власти всех уровней, нередко подкрепленный активным внедрением, в том числе и при помощи СМИ, в общественное сознание идеи о неэффективности деятельности и практической непригодности парламентов, снижает их представительскую ценность в глазах граждан. В частности, С. В. Масленникова отмечает: «Телезрителям иногда преподносят самые неудачные, вырванные из контекста реплики депутатов, в то время как суть рассматриваемых законопроектов в репортажах совершенно не отражается. ... В результате устойчивого нигилистического отношения к парламентским структурам, игнорирования роли парламента как высшего представительного органа власти сомнению подвергается не только способность представительного учреждения эффективно функционировать, но и само его существование» [1, с. 70–71]. Справедливость данного тезиса разделяют и другие исследователи, например Р. М. Романов [8].

Таким образом, можно констатировать, что постепенно функциональная роль парламентов ослабевает: в условиях выстраивания властной вертикали и доминирования главы государства по отношению ко всем ветвям власти парламентский контроль постепенно сводится к минимуму; возможность законодательной инициативы и активное использование этого права другими, не законодательными, властными субъектами способствует размыванию жестких границ между законом и иными нормативными источниками; отсутствие у ассамблей доверия и авторитета со стороны населения ставит под вопрос и эффективность реализации ими представительства интересов.

Возможно, обострение в современных условиях противоречий главных функций парламентов — кон-

трольной, законодательной и представительной — становится причиной поиска наиболее оптимальной формулы народного представительства, как, например, введение П. А. Астафичевым понятия его коллегиальной и единоличной формы. Тем самым делается попытка поиска баланса в условиях, когда ослабевающая контрольная парламентская функция ассамблей, концентрирующая свою работу в большей степени на принятии увеличивающегося массива нормативных актов, компенсируется деятельностью выборного должностного лица, характеризующегося сосредоточением значительной политической власти, работой на профессиональной основе и важными контрольными полномочиями.

Однако, несмотря на наметившийся кризис института представительства, о котором говорилось ранее, на наш взгляд, потенциал парламентов, в том числе и региональных, в этом плане все же достаточно велик. Во-первых, существующая в России институциональная среда характеризуется редкой практикой принятия публично-властных решений путем проведения референдумов, а также сужением возможности прямого участия населения в акциях протеста, связанным с внесением изменений в Кодекс РФ об административных правонарушениях и ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» [9] и преобладанием разрешительного подхода чиновников к манифестациям взамен уведомительного. Используя терминологию П. А. Астафичева, разделявшего субъективные права народа на прямое волеизъявление (референдум, отзыв, выборы); народное представительство; неимперативное участие в политической жизни (митинги, демонстрации, шествия, пикетирование и т. д.) [10, с. 8–9], приходится констатировать, что актуальность народного представительства в современных условиях повышается вследствие явного ограничения других прав. Во-вторых, если учесть, что законотворчество по сути есть процедура закрепления определенных правил общественного существования, то очевидным становится необходимость сопричастности граждан посредством избираемых представителей к деятельности именно законодательных органов. В-третьих, коллегиальный орган власти, коим являются ассамблеи, может рассматриваться в качестве «испытательного полигона», на котором в рамках парламентских дебатов разрабатываемые решения проходят «экспертизу» на предмет социального конфликта. В результате представляющие различные интересы избирателей легислатуры стремятся к поиску компромисса, способны обеспечить общественную стабильность и легитимность власти в целом. В-четвертых, в условиях постоянных изменений электорального законодательства именно Государственная Дума и законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ на протяжении всего периода новейшей истории

нашей страны неизменно формируются путем проведения выборов. Учитывая, что принцип выборности, предусматривающий прямое и тайное голосование граждан, рассматривается подавляющим большин-

ством исследователей в качестве основополагающего, данные властные коллегиальные структуры становятся своего рода гарантом стабильности существования института представительства в целом.

### Библиографический список

1. Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. — М., 2001.
2. Васильева С. Издержки демократии и потенциал Конституции Российской Федерации для развития технологий общественного участия // Сравнительное конституционное обозрение. — 2008. — № 6.
3. Астафичев П. А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2006.
4. Астафичев П. А. Принципы народного представительства в механизме функционирования избирательной системы (часть 1) // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2005. — № 5.
5. Астафичев П. А. Принципы народного представительства в механизме функционирования избирательной системы (часть 2) // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. — 2005. — № 6.
6. Глигич-Золотарева М. В., Кирюхин К. С. «Забронзовевшее» представительство // Конституционное и муниципальное право. — 2011. — № 4.
7. Богатырев Е. Д. Конституционные основы парламентаризма в России // Власть. — 2006. — № 2.
8. Романов Р. М. Контрольные функции парламента по отношению к исполнительной власти // Власть. — 2006. — № 2.
9. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»: Федеральный закон Российской Федерации от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ // Российская газета [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.rg.ru/2012/06/09/mitingi-dok.html>
10. Астафичев П. А. Право граждан на представительство в органах публичной власти // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 3.