

УДК 342

***ВЛАСТЬ КАК ОБЪЕКТ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА
И ПРОБЛЕМА ОТРАЖЕНИЯ В НЕМ ИНТЕРЕСОВ ЖИТЕЛЕЙ
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОЙ ТЕРРИТОРИИ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация: В статье рассматривается проблема соотношения власти как политико-правовой категории и народного представительства, посредством которого формируются властные органы. Значительное внимание уделено представительским полномочиям депутатов, которые призваны аккумулировать интересы жителей всего публично-территориального образования и отражать их в своей деятельности. Обосновывается вывод о том, что народное представительство в России представляет собой социально-правовую категорию, включающую в себя общественные отношения в сфере формирования и деятельности органов публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, которым население делегирует свою власть посредством выборов.

Ключевые слова: народное представительство, власть, народ, население, депутат, конституция, выборы, государство.

***POWER AS AN OBJECT OF THE PEOPLE'S REPRESENTATION
AND THE PROBLEM OF REFLECTION IN IT OF THE INTERESTS OF RESI-
DENTS PUBLIC LEGAL TERRITORY***

Uporov I.V.

Doctor of History, Candidate of Law, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Resume: The article examines the problem of the relationship between power as a political and legal category and the representation of the people, through which the authorities are formed. Considerable attention is paid to the representative powers of the deputies, which are designed to accumulate the interests of the residents of the entire public-territorial entity and reflect them in their activities. The conclusion is substantiated that the people's representation is a social and legal category that includes public relations in the field of the formation and activities of public authorities at the federal, regional and municipal levels, to which the population delegates its power through elections.

Key words: representation of the people, power, people, population, deputy, constitution, elections, state.

Современная цивилизация в общественно-политическом контексте устроена таким образом, что управление государственными делами осуществляют органы публичной власти в лице депутатов и иных должностных лиц, в своей основе избираемые народом, и эти депутаты и должностные лица призваны представлять интересы народы, при этом сам власть является объектом народного представительства. Вместе с тем здесь имеются неоднозначно трактуемые аспекты. Остановимся на некоторых из них, касающихся депутатов. Один важнейших из вопросов касается степени представительства депутатами интересов населения. Так, если депутат представляет общественное мнение, которое складывается по тому или иному вопросу общественно-политической и социально-экономической жизни, то, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

как справедливо отмечает С.А. Белов, увлекаясь сложившимся общественным мнением, народный представитель может принять решение, идущее в разрез с действительными потребностями и интересами населения, в результате чего избирательный корпус может выразить такому представителю даже вотум недоверия [1, с. 13]. Как полагает К.Ю.Тотьев, в качестве публичных интересов могут признаваться не только потребности общества в целом, но и интересы крупных социальных групп. Массовость носителей интереса в этом случае имеет важное значение [2, 27]. Согласно точке зрения А.И. Бобылева, общественные интересы представляет в целом государство, которое должно контролировать систему складывающихся в обществе отношений, оценивая их с позиций интересов, целесообразности и справедливости, и такие полномочия государство имеет в силу выборности властных структур [3, с. 107]; сходя мнение и у А.Г. Хабибулина и Р.А. Рахимова, полагающих, что государство должно аккумулировать общенациональные интересы и реализовывать их в своей практической политике [4, с. 16]. В этом контексте представительная демократия рассматривается как конституционную ценность, органически взаимосвязанную с целями формирования гражданского общества, демократического, конституционного и правового государства, при этом подобная взаимосвязь не складывается сама по себе, поскольку требуется соблюдение ряда условий, к числу которых относятся справедливость и прозрачность избирательной системы, адекватные полномочия представительных органов, оптимальное правовое регулирование организации работы депутатов [5, с. 10]. Каждый из авторов по своему прав, поскольку все, что указано, целесообразно.

Но это только пожелания. В практике же соотношение общественного мнения (зачастую это конъюнктурные соображения, например, протест населения против повышения услуг ЖКХ) и действительных потребностей населения на данной территории, в том числе на территории муниципального образования (например, Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

то же повышение тарифов на услуги ЖКХ необходимо для обеспечения деятельности предприятий жилищно-коммунального хозяйства). Пытаясь же выявить некие потребности и интересы электората без учета сложившегося общественного мнения, кандидат на выборную должность может придти к еще более ошибочным выводам. Ситуация осложняется тем, что потребности и интересы населения не являются общими, стандартными и едиными. Есть группы граждан, которые преследуют даже деструктивные цели (например, преступные сообщества). Разумеется, такие социальные слои не должны иметь представительства в органах публичной власти, хотя теория народного представительства об этом и умалчивает [6, с. 39]. Как отмечается в связи с этим в литературе, «народ никогда не бывает един в своих целях, ибо различны интересы его социальных групп, поэтому отличать реализацию суверенитета народа от эгоистических устремлений к власти опытных демагогов часто бывает очень трудно» [7, с. 105]. В любом случае следует согласиться с позицией Конституционного суда РФ о том, что народное представительство как самая важная организационная форма конституционного государства «не означает слияния власти и народа». Речь идет о передаче народом права на законодательную власть парламенту при сохранении им за собой права контроля за деятельностью избранных представительных органов. Народ передает представительным органам государства не саму власть, а лишь право на власть, на осуществление власти [8]. И действительно, через выборы передается именно «часть власти». По этому поводу имеется точка зрения, согласно которой часть власти передается «избираемым политикам - депутатам, президентам, губернаторам», а не парламенту и другим выборным органам» [9, с. 87]. Однако такое уточнение не может быть принято полностью, поскольку сам по себе депутат в единственном числе властью не обладает, а реальная власть не у отдельных депутатов, а у их совокупности, представляющей представительный орган, имеющей необходимый кворум. Таким образом, объектом народного представительства является как раз

та власть, которая принадлежит народу страны, а применительно к муниципальному образованию – власть, принадлежащая избирателям данной муниципальной территории.

Эту власть чисто теоретически население может реализовать и самостоятельно, однако ясно, что по каждому поводу проводить референдумы, всеобщие голосования невозможно, и население не может по иному организовать свою жизнь, кроме как делегирования своей власти специальным властным органам, которые оно, населением, формирует путем прежде всего выборов депутатов. А уже в рамках делегированной избранным структурам власти происходит реализация интересов населения. При этом в силу огромного числа и разнообразного характера этих интересов каждый депутат не может и не должен в своей депутатско-властной деятельности руководствоваться только лишь конкретными запросами, которые исходят от населения (в этом случае депутат неизбежно будет дублировать функции соответствующих исполнительных органов).

Депутат как физическое лицо имеет свое правосознание, через которое и преломляется его, этого конкретного депутата, понимание интересов избирателей, которые он представляет в органах публичной власти. Совокупность таких правосознаний депутатского корпуса позволяет сформировать позицию представительного органа по всем вопросам, которые решают депутаты, причем очень важно заметить, - в обобщенных интересах всего населения, а не отдельных жителей, которые отдали свои голоса за конкретного депутата, и тем более не в интересах отдельных лиц, проголосовавших против данного депутата, то есть народное представительство депутата имеет расширительное толкование. В этом контексте в литературе справедливо отмечается, что «наиболее оптимальным вариантом при нормативном урегулировании полномочий депутата будет использование расширительного подхода, но вместе с тем ограниченного рамками предписаний правовых актов. Это позволит предотвратить практику расслаивания правового поло-

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

жения полномочного лица (депутата) на плоскости ненормативных начал и при этом обеспечить законодательно выверенную синхронизацию интересов государства и народа на основе юридического организма, измеряемого ясными и единообразными правовыми критериями» [10, с. 74; см. также: 11].

Для того, чтобы обобщенные интересы жителей территории избирательного округа могли быть наиболее адекватно отражены в правосознании депутата как народного представителя, важно провести выборы депутатов таким образом, чтобы избиратели могли делегировать в органы публичной власти кандидатов, которые в наибольшей степени могли бы аккумулировать эти интересы. Отсюда вытекает важность выборов как механизма делегирования власти от народа депутатам. Однако при этом не следует переоценивать значение выборов. В этой связи в литературе отмечается, что «только через закрепление в законе той или иной избирательной системы нельзя кардинально решить проблемы обеспечения действительного представительства в законодательном органе порядочных и профессионально подготовленных людей» [12, с. 110]. Равным образом не решает проблемы качества депутатов как народных представителей и предложения ограничить доступ для достижения депутатской должности путем введения разного вида требований, помимо возраста и места проживания. Так, в литературе прозвучало мнение установить «вступительные экзамены» для потенциальных народных представителей [13, с. 325-326], однако такое ограничение не только нарушает требования статей 32, 55 Конституции Российской Федерации, но и подрывает саму сущность демократического народного представительства населения в органах публичной власти.

Следует заметить, что депутаты разных уровней в последние годы довольно часто подпадают под огонь критики в СМИ, да и в общественном сознании их статус как народных избранников в России оценивается в целом довольно низко. В немалой степени это справедливо, в частности, это касается лоббирования депута-

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ Эл № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

тами интересов вполне определенных групп населения, которые существенно отличаются от интересов большинства жителей избирательного округа (если называть вещи своими именами, то речь идет о лоббировании прежде всего бизнес-интересов). Однако не будем забывать, что в России, по нашему мнению, несмотря на обвинения разного рода в том, что результаты выборов искажаются, депутатами становятся в итоге вполне демократического голосования избирателей (свободное тайное голосование). Конечно, большую роль играют финансовые возможности кандидатов в депутаты, наличие или отсутствие у них административного ресурса и другие факторы. И все же окончательное решение принимают избиратели: любой выбор – это их выбор, в том числе выбор решения об участии в голосовании. Вполне могут быть, и есть в реальности, разочарования в избранных депутатах, в том числе муниципального уровня. Но и тут закон позволяет инициировать процедуру отзыва депутата, хотя, она неоправданно сложна, и даже на муниципальном уровне осуществить отзыв депутата на практике невозможно, в связи с чем ее следует упростить.

Выборы, как известно, представляют собой способ делегирования в органы публичной власти соответствующего уровня представителей данной части избирательного корпуса. Характерными признаками выборов являются периодическое их проведение и сменяемость выборных лиц. Выборы в Российской Федерации осуществляются на основе традиционных принципов: всеобщего равного прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом в действующей Конституции впервые сформулирован новый для отечественной избирательной системы принцип свободных выборов. Причина состоит в том, что на протяжении всей истории нашего государства выборы были несвободными, то есть, избиратели не имели юридической возможности в полной мере реализовать свой выбор. Свободные выборы - это прежде всего право избирателя выбрать форму поведения: явиться или не явиться на избирательный участок. Неявка на избирательный уча-

сток, называемая абсентеизмом (от лат. absent), применительно к России означает, на наш взгляд, не уклонение от участия в избирательной кампании, а форму реагирования отечественного избирателя на отсутствие в списке претендентов устраивающего его кандидата. В известной мере это протестное голосование, в ряде случаев более эффективное, чем голосование против всех. При явке на избирательный участок гражданин имеет право проголосовать за любого из выдвинутых кандидатов (список кандидатов), опустить или не опустить бюллетень в урну для голосования. Закон или какое-либо лицо, находящееся на избирательном участке или за его пределами, не вправе каким-либо образом навязывать избирателю форму его волеизъявления [14, с. 118]. Действующие ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и ряд других избирательных правовых актов вполне отвечают современным цивилизационным требованиям о народном представительстве.

Таким образом, право избирать своих представителей население России имеет. Вместе с тем данное право требует своего уточнения с теоретических позиций и в контексте института народного представительства, учитывая, что в Конституции России институт народного представительства не раскрывается. В этой связи следует заметить, что к началу XXI в. человечество однозначно считает величайшей ценностью демократию, то есть власть народа. А в рамках этой демократии уже давно утвердилась норма, согласно которой демократия подразумевает разделение избирателей только по территориальному признаку, поскольку все избиратели обладают совершенно равным избирательным правом. Это, на наш взгляд, и не нужно доказывать – так же как и то, что власть должна принадлежать народу. Поэтому с точки зрения народного представительства в органах публичной власти, безусловно, не должно быть никаких категорий населения, которые

Дневник науки | www.dnevniknauki.ru | СМИ ЭЛ № ФС 77-68405 ISSN 2541-8327

пользовались бы особыми избирательными правами. Следует еще отметить, что с точки зрения содержания прав и свобод, право на представительство следует относить к категории политических или публично-политических прав третьего поколения. Это доминирующая позиция в правовой науке. При этом народное представительство представляет собой социально-правовую категорию, включающую в себя общественные отношения в сфере формирования и деятельности органов публичной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, которым население делегирует свою власть посредством выборов депутатов и должностных лиц с целью наиболее эффективного решения вопросов обеспечения жизнедеятельности населения на территории соответствующего избирательного округа, что достигается в процессе деятельности депутатов и выбранных должностных лиц по реализации обобщенных интересов жителей, а депутат как представитель народа аккумулирует полномочия для решения первичных, наиболее важных вопросов жизнеобеспечения (медицина, образование, жилищно-коммунальное хозяйство и др.), выражая интересы жителей как своего избирательного округа, так и всего публично-территориального образования.

Библиографический список

1. Белов С.А. Избирательная система как правовой институт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - СПб., 2003. 26 с.
2. Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. 2002. № 9. С. 23-28.
3. Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Государство и право. 1999. № 5. С. 105-109.
4. Хабибуллин А.Г., Рахимов Р.А. Государственная идеология: к вопросу о правомерности категории // Государство и право. 1999. № 3. С. 14-18.

5. Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. М.: Изд-во гуманитарной литературы, 2008. 239 с.
6. Астафичев П. А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования: дис. ... д-ра юрид. наук. - М., 2006. 498 с.
7. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Инфра-М, 2018. 767 с.
8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30.04.1997 г. по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 02.03.1996 г. № 315 // Справочно-правовая система «Консультант-Плюс» (дата обращения: 30.12.2021 г.).
9. Воротников А. Л. Проблемы анализа бюрократической государственности // Правовая политика и правовая жизнь. 2002. № 1 (6). С. 85-89.
10. Ирхин И.В. Законодательные подходы к определению правового статуса депутата законодательного (представительного) органа субъекта РФ (компаративистское исследование на основе отдельных теоретических составляющих официальной дефиниции депутата Законодательного Собрания Краснодарского края) // Общество и право. 2009. N 4. С. 75-78.
11. Карасев А.Т. Депутат в системе представительной власти (конституционно-правовое исследование): дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2009. 448 с.
12. Решения Конституционного Суда Российской Федерации в правоприменительной деятельности избирательных комиссий ("Круглый стол" в Центральной избирательной комиссии РФ) // Государство и право. 1998. № 8.
13. Яндиев М.А. Система отношений в обществе и парламентские процедуры // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт / Под ред. С.А.Авакьяна. - М.: МГУ, 2003. С. 325-328.

14. Конституция Российской Федерации. научно-практический комментарий (постатейный) / Под ред. Ю.А. Дмитриева. - М.: Юстицинформ, 2007. 686 с.

Оригинальность 85%