

УДК 342

***ДЕПУТАТЫ В КОНТЕКСТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСКОЙ ФУНКЦИИ:
ПОЛИТОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ***

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация: Рассматривает институт представительства интересов населения во властных структурах на примере депутатов, избираемых на всех уровнях территориально-публичных образований (государство в целом, субъекты Федерации, муниципальные образования). Отмечается, что посредством именно этого института в первую очередь реализуются демократические принципы современного общества и государства. Вместе с тем здесь имеются проблемы, требующие дополнительного осмысления и решения (сложности в определении действительных интересов большинства населения, низкая явка избирателей и др.). Автор обосновывает свою позицию по заявленной проблематике.

Ключевые слова: депутат, демократия, выборы, народ, общество, государство, власть, субъект Федерации, муниципальное образование.

***DEPUTIES IN THE CONTEXT OF THE REPRESENTATIVE FUNCTION:
POLITICAL ASPECT***

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 institution of representation of the interests of the population in power structures using the example of deputies elected at all levels of territorial-public formations (the state as a whole, subjects of the Federation, municipalities). It is noted that it is through this institution that the democratic principles of modern society and the state are primarily implemented. At the same time, there are problems here that require additional understanding and solutions (difficulties in determining the real interests of the majority of the population, low voter turnout, etc.). The author substantiates his position on the stated problems.

Key words: deputy, democracy, elections, people, society, state, power, constituent entity of the Federation, municipal formation.

В соответствии с российской Конституцией «народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления ... Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» (ч. 2, 3 ст. 3 Конституции России [1]). А согласно ч. 1, 2 ст. 32 Основного закона страны «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей ... Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме».

Указанные конституционные нормы находят развитие в соответствующих федеральных и региональных законах, на их основе граждане страны избирают своих представителей во властные структуры, и в первую очередь, депутатов всех уровней: федерального, регионального (субъекты Федерации) и муниципального. Именно депутаты представляют собой, в каждом территориально-публичном образовании (государство в целом, субъекты Федерации, муниципальные образования), первичные органы публичной власти, которые затем формируют другие ис-

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

полнительные, контрольные и иные органы, необходимые для комплексного управления указанными территориями.

Здесь нужно заметить, что на прямых выборах в России избираются также единоличные органы власти в виде соответствующих высших должностных лиц - президента, губернатора, главы муниципального образования (в отношении последних закон позволяет избирать глав не на прямых выборах, а муниципальными депутатами). Тем не менее, уровень представительства народа у депутатов, на наш взгляд, выше, поскольку депутатов много, и в совокупности они могут отражать интересы народа значительно более объективно и с несравненно в более широких масштабах, чем единичные избранные должностные лица, учитывая к тому же имевшиеся естественные пределы в части интеллектуальных, волевых, организаторских и иных способностей у каждого человека как отдельного индивидуума. В этой связи рассмотрим более подробно институт депутатов как выразителей интересов населения.

Прежде всего, отметим, что различные аспекты народного представительства в системе публично-властных отношений в нашей стране на системном уровне изучаются только со 2-й половины XIX в.. Это можно объяснить абсолютистской формой правления в течение нескольких веков, когда для правящей элиты, а равно для большинства населения вопрос о народовластии был не только не актуален, но и запрещен. И лишь после реформ 1860-х гг., имевших буржуазный характер, данная тема стала находить отражение в работах отечественных государствоведов и правоведов Н.Н. Алексева, Н.Я. Данилевского, А.Д. Градовского, Б.Н. Чичерина, И.А. Ильина, И.В. Киреевского и др., и тем самым было активизировано начало сложного и очень противоречивого пути демократического развития, на котором монархия с ее концепцией божественной, передающейся по наследству власти императора, а затем советское государство с его классовой идеей, выделяли отдельные сословные группы или отдельные идеологизированные

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

классы, но отнюдь не народ как самостоятельного субъекта публично-властных отношений.

И только после распада СССР и принятия Конституции России 1993 г. стало возможным говорить о народовластии в его общепринятом в цивилизованном мире смысле. Нужно заметить, что с рубежа 1990 г. В России ведется достаточно активная дискуссия, предметом которой является представительство народа во власти. Так, по мнению В.И. Фадеева, при обращении к проблеме народного представительства во властных структурах следует опираться прежде всего «на идеи соборности», которая исторически присуща российскому народу, поскольку именно на этой идее основывается «единение власти и населения, единения государства и "земли"» [2, с. 13].

Однако вряд ли можно согласиться с «единением власти и народа», если рассматривать исторический аспект этого явления (можно ли говорить, например, о таком «единении», если иметь в виду крепостных крестьян и помещиков (должностных лиц), у которых крепостные крестьяне находились в статусе собственности?), и тем более об этом не может быть речи, если говорить о крупномасштабных восстаниях под предводительством Разина, Пугачева и др.

Вместе с тем некоторые традиции, связанные с действительным народным представительством, необходимо, конечно, учитывать (например, новгородское вече в Древней Руси, земские соборы в Московском государстве), имея в виду, что современная цивилизация уже более двухсот лет (начиная с европейских буржуазных революций) в политическом контексте основывается на общепринятых демократических принципах, один из важнейших из которых заключается в том, что обществом и государством должны управлять органы и лица, которых избирают сами граждане, и здесь особое место занимают депутаты, так как именно они от имени народа (населения) разрабатывают и принимают базовые законы для конкретной публично-правовой территории.

В связи с тем, что депутаты призваны представлять разнообразные интересы общества, требуется постоянно определять приоритеты, ряд которых заслуживает повышенного внимания. Один из них связывается со степенью (объемом) представительства депутатами интересов избирателей. Например, если депутат представляет общественное мнение, складывающееся по какой-либо конкретной проблеме на его избирательном участке, то избранник народа, как полагает С.А. Белов, может пойти на поводу этого общественного мнения, а оно в действительности может быть «мимолетным», преследующим частные интересы, а актуальные проблемы, интересующие общество, могут оказаться вне поля зрения [3, с. 18], то есть речь идет о том, что «массовость носителей интереса» в такого рода случаях может искажать реальное положение дел [4, с. 27].

Исходя из этого, совершенно очевидно, что депутатами должны быть граждане, которые хорошо ориентируются в проблемах на своей территории, а это, в свою очередь, во многом от активности самих избирателей, которая, к сожалению, в России оставляет желать лучшего. С учетом указанных обстоятельств Г.Д. Садовникова предлагает считать представительную демократию как определенную «конституционную ценность, органически взаимосвязанную с целями формирования гражданского общества», что означает прежде всего формирование правового государства с верховенством закона, при этом взаимосвязь народного представительства во власти и гражданского общества не складывается сама по себе – для этого должны быть соблюдены некоторые обязательные условия, в частности, речь идет о прозрачности, рациональности и справедливости той избирательной системы, в рамках которой осуществляется реализация народного представительства во властных структурах, а также об оптимальных полномочиях депутатов представительных органов всех уровней (федерального, регионального и муниципального) [5, с. 10].

Такого рода суждения сами по себе в целом не вызывают возражений, однако применительно к реальным условиям общественно-политической и социально-экономической жизни их можно расценивать лишь как некие благие пожелания, поскольку нередко за общественное мнение выдаются конъюнктурные соображения, учитывая, что потребности и интересы населения могут различаться, и найти «равнодействующую» бывает очень сложно, так как «народ никогда не бывает един в своих целях» [6, с. 105]. Поэтому, говоря о демократическом устройстве общества и государства, необходимо отграничивать интересы многочисленных социальных групп – с одной стороны, и реализацию суверенитета народа в его отношениях с властью – с другой стороны, и такое отграничение в практике осуществить нелегко [6, с. 105].

Данная точка зрения находит отражение в одном из решений Конституционного суда России, где говорится, в частности, что народное представительство, будучи по своей социально-политической природе важнейшей организационной формой конституционного государства, не следует расценивать как «слияние власти и народа», поскольку избиратели доверяют соответствующим государственным органам «не саму власть, а лишь право на осуществление власти» [7]. И в самом деле - выбирая своих представителей во власть (то есть, депутатов), народ передает им только «часть власти», хотя и существенную, но не всю власть, ибо вся власть может исходить только от самого народа.

По этому поводу есть точка зрения о том, что часть власти передается конкретным лицам (депутатам, президентам, губернаторам, главам муниципальных образований), а не выборным органам [8, с. 87]. Но такая позиция представляется по меньшей мере спорной. Дело в том, что тот же депутат, взятый сам по себе, то есть в единственном числе, не может обладать реально публичной властью, поскольку таковая есть не у отдельных депутатов, а у их совокупности, когда они собираются на коллегиальные заседания (парламента, совета, собрания и т.д.), и

именно в такой коллегиальности (причем при определенном кворуме) появляется властная составляющая депутатов.

И здесь нужно иметь в виду, что свою власть народ может реализовать и самостоятельно (особенно это актуально для муниципального уровня публично-властных отношений, где власть, как известно, наиболее приближена к населению), однако по каждому поводу проводить всеобщие голосования невозможно, и, как показывает социально-политическая практика в России, референдумы проводятся крайне редко даже на муниципальном уровне, не говоря уже об уровне субъектов Федерации и тем более федеральном уровне (последний раз в России всеобщее голосование проводилось 1 июля 2020 г. по вопросу о конституционных поправках, а до этого всероссийский референдум проводился в 1993 г.). Поэтому ситуация складывается таким образом, что организовать, упорядочить жизнедеятельность общества (во всяком случае, в переживаемый период истории цивилизации) возможно только путем делегирования полномочий соответствующим властным органам и должностным лицам посредством избирательных процедур, и затем уже избранные властные структуры в повседневном режиме обеспечивают населению реализацию его прав и свобод, основные из которых находят отражения в Конституции России.

При этом по причине разнообразия интересов различных социальных групп, на что выше мы обращали внимание, депутат как представитель народа не должен, на наш взгляд, в своей депутатской деятельности руководствоваться только лишь конкретными запросами, которые исходят от представителей социальных групп. По этому поводу в литературе указывается, что наиболее оптимальным решением в данном контексте является использование расширительного подхода в определении полномочий депутатов, но при четком их правовом регулировании, не допускающим чрезмерное субъективное толкование депутатами своих полномочий, что позволит «обеспечить законодательно выверенную синхронизацию ин-

тересов государства и народа на основе юридического организма, измеряемого ясными и единообразными правовыми критериями» [9, с. 74]. Данный вывод важен еще и потому, что в практике имеет место лоббирование депутатами интересов бизнеса (особенно это заметно, опять же, на муниципальном уровне, как правило, при решении вопросов, связанных с отчуждением муниципальной собственности и выбором исполнителей муниципальных заказов). К этому следует добавить и критику по поводу искажения результатов выборов народных представителей [10; 11]. Однако при всей такой критике, которая нередко справедлива, нужно констатировать, что депутатами избираются кандидаты, избранные при вполне демократическом голосовании избирателей (свободное тайное голосование).

Разумеется, нельзя отрицать при этом влияния административно-финансового ресурса, которым одни кандидаты в депутаты владеют, а другие нет, и, тем не менее, окончательное решение каждый избиратель принимает самостоятельно – как по поводу явки на выборы, так и по поводу того, за какого конкретно кандидата в депутаты отдать свой голос. При этом в реальности случаются нередко разочарования в избранных депутатах, поскольку не все они добросовестно исполняют свои депутатские обязанности. Одна из причин заключается в том, абсолютное большинство депутатов осуществляют представительские функции на общественных началах, то есть, в дополнение к своей основной профессиональной деятельности, можно сказать, в «свободное от основной работы время». Исключения составляют только депутаты ГД ФС РФ, для которых депутатская деятельность является основной (в парламентах субъектов Российской Федерации и в представительных органах муниципальных образований на профессиональной основе трудится небольшая часть депутатов, как правило, от двух до восьми человек). Однако эта причина не может быть оправданием для «плохого» депутата – ведь он, выдвигаясь свою кандидатуру, прекрасно осознает условия, в которых ему придется выполнять свои депутатские обязанности. В случае, если депутат эти

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

обязанности выполняет неудовлетворительно, законодательством предусматривается возможность отзыва депутата избирателями.

Другое дело, что соответствующая процедура отзыва депутата настолько сложна и затратна, что этот институт в России практически не используется, в том числе на муниципальном уровне, где, казалось бы, все должно быть проще [12]. В этой связи мы полагаем, что процедуру отзыва депутата следует существенно упростить. Имеет место также и проблема «фиктивного народного представительства», когда «с мнением народа не считаются при принятии принципиальных решений, достаточно вспомнить Законы о монетизации льгот, о введении полиции, об изменении избирательного права, постановления о переименовании городов, улиц, сносе и постройке новых памятников и т.д. Не работают искусственно созданные инструменты вовлечения населения в публичную власть: консультативные советы, общественные слушания, процедура "российской общественной инициативы", которые во многом лишь имитируют участие народа в управлении делами государства или местного самоуправления. На деле в России реальная власть принадлежит исполнительным органам, аппарату управления, чиновничеству» [13, с. 24].

Схожая точка зрения у А.И. Клименко: «если ранее государь часто рассматривался как наместник бога на земле, то сейчас весь государственный аппарат рассматривается как народное представительство» [14, с. 39]. На наш взгляд, это все же излишне категоричные суждения. И в этой связи нельзя не согласиться с тем, что в современной России имеется необходимость создания «новых механизмов эффективного государственного управления, не допускающих чрезмерной концентрации неподотчетной власти» [15, с. 416]. Однако это невозможно без активной позиции самих избирателей.

Так, на местном уровне явка избирателей составляет в среднем 25-30%, например, на выборы главы Красноярска в 2012 г. пришли только 21,3% избира-

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

телей, а в 2013 г. на выборы городских депутатов Красноярска и того меньше – 18,6% [16, с. 118-119]. В Краснодаре в сентябре 2020 г. явка на выборах составила 23% [17]. И в большинстве муниципальных образований ситуация аналогичная, причем уже длительное время. При этом победивший кандидат в лучшем случае получает примерно половину голосов от пришедших на избирательные участки избирателей, что составляет порядка 10-15% от общего числа избирателей, а нередко и меньше, но формально депутат считается «всенародно избранным». И получается, условно, что фактическое меньшинство городского сообщества в 10% представляет собой его формальное большинство, и эти 10% имеют полномочия принимать решения, которые обязательны для остальных 90% жителей, и которые опять же с формальной точки зрения должны считаться справедливыми. Такое положение очень сильно искажает сам институт местных депутатов как представителей интересов населения муниципальных образований. Поэтому без формирования активного гражданского общества, что для России, на наш взгляд, является даже более важной проблемой, чем отдельные недочеты избирательной системы, так как без гражданского общества невозможно и эффективное представительство народа во властных структурах, а значит соответствующие нормы Конституции России будут всего лишь красивой декорацией.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 15.02.2021 г.).
2. Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. - N 3. - С. 11 - 16.
3. Белов С.А. Избирательная система как правовой институт: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - СПб., 2003. – 26 с.

4. Тотьев К.Ю. Публичный интерес в правовой доктрине и законодательстве // Государство и право. - 2002. - № 9.- С. 23-28.
5. Садовникова Г.Д. Представительная демократия: от идеи к реализации. - М.: Изд-во гуманитарной литературы, 2008. – 239 с.
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. - М.: Норма-Инфра-М, 2018. – 767 с.
7. 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 // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 20. - Ст. 2383
8. Воротников А. Л. Проблемы анализа бюрократической государственности // Правовая политика и правовая жизнь. - 2002. - № 1 (6). - С. 85-89.
9. 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.
10. Кравченко О.А. Понятие и основания классификации искажений волеизъявления народа при голосовании // Актуальные проблемы российского права. - 2018. - № 9 (94). - С. 82-91.
11. Худолей Д.М. О фальсифицированном большинстве // Ex jure. - 2020. - № 2. - С. 7-18.
12. Червонюк В.И. Институт отзыва публичных должностных лиц местного самоуправления // Вестник экономической безопасности. - 2017. - № 2. - С. 181-188.

13. Ерыгина В.И. Народное представительство как юридическая фикция в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. - 2018. - N 1. - С. 22 - 27.

14. Клименко А.И. Актуальные проблемы осуществления идеологической функции государства и развития правовой идеологии. – Смоленск: Смоленская городск. тип, 2009. – 277 с.

15. Наим М. Конец власти. От залов заседаний до полей сражений, от церкви до государства. Почему управлять сегодня нужно иначе / Пер. с англ. Н. Мезин, Ю. Полищук, А. Сагана. - М.: АСТ, 2016. – 507 с.

16. Злотковский В.И. Динамика социального самочувствия жителей Красноярска и его влияния на результаты муниципальных выборов (2000-2013 гг.)// Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. - 2014. №3(21). - С.115-122.

17. В Краснодаре явка на выборах составила 23% // Коммерсантъ. - 2020. - 14 сентября.

Оригинальность 91%