

А. В. СТРЕМОУХОВ,

заведующий кафедрой гражданского и предпринимательского права СПбГУП,
доктор юридических наук, профессор

ПУБЛИЧНОЕ (НАРОДНОЕ) ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО ПРАВ ЧЕЛОВЕКА КАК ПРОЯВЛЕНИЕ КУЛЬТУРЫ ОБЩЕСТВА

Культура представляет собой одно из явлений общественной жизни, качественно характеризую образ жизни людей, понимаемый как способ материальной и духовной жизнедеятельности в предлагаемых условиях и обстоятельствах¹. В самом широком смысле слова культура была определена Всемирной конференцией по политике в области культуры (Мехико, 1982 г.) как «совокупность ярко выраженных черт, духовных и материальных, интеллектуальных и эмоциональных, характеризующих общество или социальную группу. Культура охватывает, помимо искусства и литературы, образы жизни, основные права человека, системы ценностей, традиции и веры»². В узком понимании культура — это обусловленная требованиями общества мера и способ деятельности людей на основе высокого уровня образованности (в том числе — правовой), убежденности, активности и умелости³. Культура имеет множество форм и

проявлений. Различают культуру духовную и материальную, национальную, религиозную, политическую и пр.

Важнейшим элементом культуры в широком смысле является политическая культура. Основным ее показателем считается наличие института публичного (народного) представительства прав человека.

Еще в начале XX в. С. А. Котляревский писал: «Основным признаком конституционного государства является наличность органа, состоящего из народных представителей и обладающего в той или другой мере законодательной властью; именно в этом органе преимущественно и совершается политическое самоопределение нации»⁴. Это положение остается актуальным и по сей день.

Подтверждением тому является ст. 3 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Причем следует подчеркнуть, что народ передает представительным

¹ См.: Горанов К. Культура и искусство в быстро меняющемся мире // Искусство в системе культуры: социологические аспекты. Л., 1981. С. 9.

² Декларация Мехико по политике в области культуры // Культуры: диалог народов мира. ЮНЕСКО. 1984. № 3. С. 77.

³ См.: Стремоухов А. В. Воспитание политической культуры у политработников органов внутренних дел: пособие. СПб., 1996. С. 10–16.

⁴ Котляревский С. А. Конституционное государство: опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907. С. 102.

органам государства не сама власть, а лишь право на власть, на осуществление власти, причем на строго определенный срок. Поэтому покушение на институт народного представительства, в том числе путем так называемого продления полномочий, есть покушение на народный суверенитет, полноту власти народа и его верховенства и должно квалифицироваться как присвоение власти. Обновление представительной системы, как с точки зрения ее организационных форм, так и с точки зрения персонального состава народных представителей — право самого народа, осуществляемое им посредством свободных периодических выборов¹.

Высшей формой публичного представительства прав человека в России является Государственная Дума Федерального Собрания РФ. Основу ее формирования и деятельности составляют идеи народного представительства. Определение высшему представительному органу России прямо и однозначно дает ст. 94 Конституции РФ: «Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодательным органом Российской Федерации». В отношении парламентов субъектов Российской Федерации понятия «законодательный» и «представительный» вообще используются как синонимы. Вывод об этом можно сделать, если обратить внимание на то, как такие парламенты именуются в нескольких статьях Конституции РФ: «законодательные (представительные) органы субъектов РФ». Следовательно, представительный характер органа государственной власти является одним из важнейших признаков парламента.

Парламент как представительный орган не во всех случаях целиком непосредственно избирается населением страны. Например, в Великобритании таким свойством представительного органа обладает только палата общин. Ведь британский парламент состоит из трех частей: палаты общин, палаты лордов и монарха. Причем палата лордов формируется из числа потомственных пэров, пожизненных пэров, назначенных пэров и пэров по должности. Поэтому о представительном характе-

ре власти, обретенном в результате избрания ее членов населением, говорить некорректно².

По Конституции РФ, в полной мере публичным представительным органом является Государственная Дума, избираемая непосредственно гражданами. О представительном характере всего Федерального Собрания с точки зрения непосредственного волеизъявления избирателей говорить уже приходится с очень большой натяжкой, поскольку члены Совета Федерации, за исключением первого его созыва 1993–1995 гг., не избираются населением именно в качестве членов этой палаты Федерального Собрания. Да и в ч. 2 ст. 95 Конституции РФ не говорится о народном представительстве: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти».

В связи с наличием в России представительного органа встает несправедливый вопрос: что есть народное представительство? Его постановка обусловлена неоднозначными, порою спорными определениями названного феномена. В их числе необходимо назвать следующие.

Во-первых, термин «представительство» может трактоваться весьма широко: как выражение чьих-либо интересов, совершение каких-либо действий в силу имеющихся оснований одним лицом в интересах и от имени другого лица. По определению Н. И. Лазаревского, представительство — это «отношение двух или нескольких лиц, когда одно лицо имеет право исполнять какие-либо действия за другое лицо или за других лиц, с тем, чтобы то, что совершит представитель, имело те же последствия, какие имели бы действия представляемого»³. Приведенное определение согласуется с более поздним определением С. М. Корнеева, который пишет, что представительство в праве — это «правоотношение, в соответствии с которым одно лицо (представитель) на основании имеющегося у него полномочия выступает от имени другого (представляемого), непосредственно создавая (изменяя, прекращая) для него права и обязанности»⁴.

Представитель не может иметь больше прав, чем представляемый, и, во всяком случае,

¹ См.: Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Б. С. Эбзеева по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 г. «О проведении выборов депутатов Законодательного собрания Пермской области» и ч. 2 ст. 3 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 г. «О порядке ротации состава депутатов Законодательного собрания Вологодской области» (в ред. от 9 ноября 1995 г.) // Собр. законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

² Крылова Н. С. Парламент Великобритании. Парламенты мира. М., 1991. С. 63–122; Стефанкин В. А. Основы конституционного права Англии. М., 1994. С. 48–61.

³ Лазаревский Н. И. Лекции по русскому государственному праву, конституционное право. СПб., 1908. Т. 1. С. 328.

⁴ Юридический энциклопедический словарь. М., 1984. С. 284.

не может иметь других прав, чем представляемый, ибо в этом случае он был бы не представителем кого-либо, но лицом, имеющим свои права, независимые от прав представляемого. В этом смысле понятие «представительство» употребляется в различных отраслях права — в гражданском, гражданско-процессуальном, уголовно-процессуальном и др.

Однако в публичном праве представительство не есть простое поручение как частная доверенность или полномочие. Государственное начало придает ему совершенно иной характер. Б. Чичерин считал, что на народного представителя возлагается не исполнение частной воли доверителя, а обсуждение и решение общих дел. Он имеет в виду не выгоды избирателей, а пользу государства. Поэтому представитель действует совершенно независимо от своих избирателей. Иногда он даже обязан поступать не согласно с их волей и интересами, ибо их частные желания и выгоды могут противоречить общему благу. Если представитель брал на себя нравственное обязательство действовать в известном направлении, то обстоятельства могут изменить его убеждения. При совместном с другими обсуждении дел являются новые точки зрения; почти всегда необходимы взаимные уступки; совершающиеся события изменяют общественные потребности. Таким образом, утверждал Б. Чичерин, воля граждан всецело переносится на представителя. Мало того, выборное лицо является представителем не только своих избирателей, но и тех, которые его не выбрали¹.

Во-вторых, по мнению Н. И. Лазаревского, хотя депутаты и избираются народом, но, тем не менее, сами избиратели непосредственно не могут осуществлять права участия в парламенте или, так или иначе, участвовать в законодательной деятельности вместо депутата. Таким образом, тех прав, которые возникают у депутата в силу избрания, у избирателей нет и не было. Свои права на участие в парламенте и все личные свои привилегии, связанные с этим званием, депутат получает, таким образом, не от избирателей, у которых их нет, а непосредственно от закона. Выборы только указывают, кто будет пользоваться этими установленными законом правами².

Публичное народное представительство — это представительство всех граждан как носителей суверенитета народа и представительство каждого гражданина как носителя права участвовать в управлении страной. Пер-

вое означает, что народ в демократическом государстве пользуется правом иметь представительное учреждение и правом на обеспечение его нормальной работы, а второе, — что каждый гражданин пользуется субъективными правами формировать представительное учреждение, быть представителем и быть представленным в органах народного представительства. Для реализации права быть представленным совсем не обязательно личное избрание в орган народного представительства. Вполне достаточно возможность определять своего представителя, которая в равной мере принадлежит каждому гражданину³. Граждане всегда могут «требовать народного представительства, которое является высшим выражением свободы и их прирожденным правом»⁴.

В-третьих, спорность определения народного представительства Государственной Думы и других подобных органов в субъектах Российской Федерации объясняется также и тем, что оно никак не раскрывается в Конституции РФ и конституционном законодательстве, не описываются функции Думы, связанные именно с представительным ее характером.

В-четвертых, народное представительство — одна из основных категорий науки конституционного права и сложный по своей структуре институт одноименной отрасли права. Содержание народного представительства составляют отношения, связанные с формированием, функционированием и ответственностью особого вида органов, социальным назначением которых является согласование и отражение интересов различных социальных общностей, политических и демографических групп граждан на соответствующем уровне государственной власти или местного самоуправления.

Формой народного представительства выступают отличающиеся особыми характеристиками органы. Их наличие в системе государственных и самоуправленческих органов является обязательным признаком всякого демократического государства, а содержание деятельности таких органов свидетельствует о поддержании политического режима, обеспечивающего реальное участие народа в осуществлении принадлежащей ему власти⁵.

³ См.: Масленникова С. В. Право граждан на представительство // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. М., 1998. С. 28.

⁴ Чичерин Б. Н. Указ. соч. С. 24.

⁵ См.: Богданова Н. А. К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. С. 13.

¹ См.: Чичерин Б. О народном представительстве. М., 1899. С. 4–5.

² См.: Лазаревский Н. И. Указ. соч. С. 328.

Функции органов народного представительства определяются в первую очередь в зависимости от воли народа (избирателей). Следовательно, главное социальное назначение и смысл существования избранных в законном порядке представительных органов — обеспечить максимально полное и точное выявление воли народа и ее наиболее эффективную реализацию¹.

В-пятых, категория «народное представительство» традиционно означала создание коллегиальных органов, состоящих из избранных народом представителей — депутатов. Однако, изучив ст. 94 Конституции РФ, мы приходим к выводу, что она вовсе не отрицает возможности существования в России и иных, неколлегиальных представительных органов. Следовательно, считает С. А. Авакьян, возможен и другой подход: народное представительство охватывает не только коллегиальные органы, но и должностных лиц, избранных народом: Президента РФ, президентов и глав республик, губернаторов, глав администрации иных субъектов Российской Федерации, глав муниципальных образований².

Следовательно, исходный фактор народного представительства — это *выборность* соответствующих лиц народом. Вот почему глав исполнительной власти также следует считать народными представителями. Безусловно, что избранные народом лица должны работать в его интересах. Без этого народное представительство немислимо.

Таким образом, если лицо избрано народом (населением) и если оно обязано в своей деятельности выражать (учитывать) его интересы, есть основания считать такое лицо народным представителем и субъектом народного представительства. А отношения, которые возникают в связи с деятельностью такого лица или органа, в состав которого он входит, есть отношения народного представительства³. Последние непосредственно связаны с отношениями власти. В зависимости от эпохи и от политического режима содержание категории «народное представительство» и ее место среди других категорий конституционного (государ-

ственного) права изменялось, но важность ее сохранялась всегда.

Точно так же, как и другие отрасли права, конституционное право предусматривает представительство по выбору представляемых и по закону. Однако в России в настоящее время народное представительство осуществляется на основе свободного волеизъявления избирателей. Политическая и правовая культура, образовательный уровень населения в Российской Федерации позволяют гражданам осознанно избрать достойных их доверия представителей в законодательные органы, в том числе и в Государственную Думу.

В современном обществе одним из наиболее эффективных инструментов выражения и реализации политической воли народа в процессе осуществления государственной власти являются политические партии. Допуск партий к государственной власти в условиях демократии, политического плюрализма и многопартийности осуществляется через свободные выборы посредством волеизъявления избирателей. Под политической партией в российском законодательстве понимается общественное объединение, созданное в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти (п. 1 ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»⁴). В отличие от иных общественных объединений, которые выражают групповые (корпоративные) интересы, политическая партия выражает волю и интересы всех граждан в политической форме⁵.

Таким образом, основными идеями института народного представительства являются следующие:

— народное представительство вытекает из принципа народного суверенитета и призвано быть одной из форм его действительного осуществления;

— по своей сути народное представительство есть не что иное, как самопредставительство народа; только путем самопредставительства народ может обеспечить политическое бытие, защищать интересы, выражать свою суверенную волю;

— истинно народное представительство есть представительство всеобщего народного интереса, а не особого, корпоративного;

⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁵ См.: Лапаева В. В. Формирование конституционного большинства в Государственной Думе: воля народа или парламентские процедуры? // Выборы. Законодательство и технологии. 2004. № 3. С. 41–51.

¹ См.: Скуратов Ю. И. Советский народ — субъект отношений народного представительства в развитом социалистическом обществе // Советское народное представительство: межвуз. сб. науч. трудов. Свердловск, 1984. С. 39.

² См.: Авакьян С. А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. С. 5.

³ См.: Автономов А. С. О категории представительства в конституционном праве // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / под ред. С. А. Авакьяна. С. 19.

— народное представительство выполняет функцию соединения суверенитета народа с государственной властью, что придает всей системе правления демократический характер;

— народное представительство — это государственная деятельность величайшей силы, высшее политическое представительство, основанное на доверии народа¹.

Учитывая вышеизложенное, необходимо дать следующее определение категории «народное представительство» — это такие отношения между депутатом и народом, которые связаны с формированием, функционированием и ответственностью особого вида органов, социальным назначением которых является согласование и отражение интересов

различных социальных общностей граждан на соответствующем уровне государственной власти или местного самоуправления.

В различные эпохи, в зависимости от уровня культуры народа, особенно экономической, политической и правовой ее составляющих, менялись взгляды на то, каким образом должны быть представлены права человека в России, круг представляемых субъектов то сужался, то расширялся, степень взаимосвязи представителей и представляемых изменялась.

В настоящее время уровень духовной и экономической культуры российского общества обеспечивает создание эффективных органов публичного (народного) представительства прав человека.

¹ См.: *Чернобель Г. Т.* К. Маркс и Ф. Энгельс о народо-власти и народном представительстве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1970. С. 15; *Скуратов Ю. И.* Указ. соч. С. 29; *Баглай М. В.* Конституционное право Российской Федерации: учебник для вузов. 3-е изд., изм. и доп. М., 2002. С. 435.