

Авакьян Сурен Адибекович*,
*заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права юридического факультета
ФГБОУ ВПО «Московский государственный университет»
имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ
(г. Москва)*

ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ И ПРОБЛЕМЫ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

1. Публичная власть – понятие многогранное, особенно если ее связывать с гражданским обществом. Она не сводится лишь к государственной власти, охватывает различные организационные средства управления.

Во-первых, это самоорганизация общества, у него нет единого центра управления, чаще всего управление общественными делами идет многоканально и строится как на устойчивых обычаях жизни людей, так и на участии в управлении различных организованных коллективов (политические партии, иные общественные объединения, трудовые коллективы, религиозные объединения и др.).

Во-вторых, публичная власть – это и управление государственными делами, что делается в масштабах всего государства, в условиях России – также на территории субъектов Российской Федерации, по ряду направлений – в районах и городах.

В-третьих, публичная власть – это и управление делами муниципального уровня, оно представлено решением так называемых вопросов местного значения, а также в определенной мере участием в управлении государственными делами от имени и по поручению государства. Отсюда и появилась трактовка местного

* © Авакьян С.А., 2014

самоуправления как публичной власти, соединяющей общественные и государственные начала.

Публичная власть в любой ее разновидности связана с объектами управления. Говоря обобщенно, для них свойственно многообразие; такими объектами являются: материальные субстанции (территория, земля, хозяйство и т.д.); структурные компоненты управления; поведение людей. Новая Россия отказывается от прежнего восприятия объекта (объектов) управления с позиций «один управляющий центр – один управляемый объект». Такая позиция прежде сформировалась по мере укрепления государства – соответственно обобщенным объектом для него стало рассматриваться всё общество; как-то стали забывать о традиционной трактовке государства, которую чаще всего связывают с Ф. Энгельсом, она состоит в том, что государство появляется для управления частью дел (задач) общества, причем лишь той, для которой организованное в единый аппарат – государство - управление более эффективно. Именно от возвышения роли государства, а особенно от идеализации его возможностей как удобной системы управления и пошли позже волны авторитаризма, когда объектом государственного управления стала и экономика, и самоорганизация людей, и даже их обычная личная жизнь. От естественной задачи государства – создания нормативно-правовых основ всех процессов в стране, экономике, общественной жизни, отношениях между людьми – произошел переход к тому, что названные сферы целиком стали для государства объектами директивного управления, отсюда появились государственная экономика, государственно организованное общество, индивиды как «принадлежность» государства.

Именно уходя от исключительно государственноначального начала жизни в стране, мы и предлагаем сегодня более широкую категорию публичной власти.

2. Но при любом раскладе не менее сложным является вопрос о том, кто должен осуществлять публичную власть?

Обычно первый канал связывают с так называемым непосредственным народовластием, когда публичную власть осуществ-

влияют сами люди. Их возможности довольно прогнозируемы. Это, во-первых, коллективное выражение своей воли путем принятия императивного (обязательного) решения – референдум, выборы (избрание тех, кто будет заниматься осуществлением публичной власти на постоянной основе), собрания граждан населенных пунктов; во-вторых, это совещательно-рекомендательное, т.е. консультативное участие – оказание помощи органам публичной власти общественным обсуждением проектов решений постоянно действующих органов публичной власти, выдвижением (внесением) своих инициатив, выполнение функций общественного контроля в отношении органов публичной власти и членов этих органов. Конечно, каналы прямого императивного участия в осуществлении гражданами (народом, населением) публичной власти могут иметь очень ограниченные пределы. Причины прозаичны: сложность дел и вопросов управления, размеры территории требуют постоянства, значит, нужны специальные органы. Что касается каналов консультативного направления, это все-таки средства участия в осуществлении публичной власти в виде воздействия на органы публичной власти, но не само осуществление. Они были, есть, останутся, могут возгораться и затухать, но не снимают задачи качества управления как такового.

Отсюда важное значение имеет второй путь: для целей осуществления публичной власти на постоянной и квалифицированной основе создаются органы. Обычно используются два пути формирования таких органов: избрание ряда ключевых звеньев системы постоянно действующих органов публичной власти населением; помимо этого создание еще каких-то разновидностей таких органов решениями первой группы, т.е. тех, кто получил полномочия через избрание населением.

Вот тут-то и начинается одна из ключевых проблем – представительство. Эта проблема имеет множество граней. В рамках небольшого материала на всем остановиться невозможно. Но подчеркнем:

- есть формальные основания говорить о представительстве – это избрание лица или органа. Если они получили полномочия

посредством голосования граждан, то могут считаться представительными. Не суть важно – коллективный ли это состав, как у депутатского собрания, либо единоличный орган (глава государства, губернатор территории, глава муниципального образования). Цель в данных случаях единая – поручить соответствующему коллективному или единоличному субъекту осуществление публичной власти, сделать, образно говоря, его «доверенным лицом» народа, населения во власти;

- надо признать важность и другого момента к трактовке представительства – публичность функций, поручаемых органу или должностному лицу. К примеру, в некоторых странах глава государства избирается не народом путем голосования, а парламентом или специальной ассамблеей; глава территории может быть избран законодательным собранием данной единицы либо назначен главой государства; глава муниципального образования может быть избран не населением, а муниципальным депутатским собранием. Но во всех подобных случаях об органе или должностном лице можно (и нужно) говорить, что он выполняет представительские функции от имени населения, территории (конечно, при этом возникает серьезная проблема: те, кто наделил его полномочиями, могут быть склонны считать орган или лицо своим представителем; однако это уже вопросы «тактики» представительства, меры сочетания в нем разных начал и факторов).

Таким образом, представительство можно и нужно трактовать не только в формальном плане – как образован орган или получило полномочия должностное лицо, но также и в плане связанности органа, лица публичными функциями (функциями публичной власти) и в этом плане их надо считать представителями народа, населения.

Данное обстоятельство в наши дни достаточно важно в силу следующих моментов.

Во-первых, народ, население имеют все основания считать любой орган публичной власти представительным по тому основанию, что он осуществляет публичную власть, а она в полном объеме принадлежит народу и исходит от него – ст. 3 Конститу-

ции Российской Федерации.

Во-вторых, мы наблюдаем такие варианты регулирования, при которых непосредственное избрание органа или лица населением уступает место, образно говоря, косвенному его участию в формировании тех или иных органов. В частности, установленное в 1999 году прямое избрание глав субъектов Российской Федерации уступило место в 2004 году приведению их к должности голосованием законодательного органа субъекта РФ; в 2012 году вновь было возвращено прямое голосование, но для некоторых субъектов РФ сохранили назначение глав на должность решением законодательного собрания субъекта РФ. В местном самоуправлении Федеральным законом 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» допускается формирование представительного органа сельского муниципального района как путем прямых выборов населением, так и делегирования в его состав представителей от входящих в состав района поселений. В 2014 году данный Федеральный закон дополнен: предусмотрено создание муниципальных районов в городских округах и соответственно возможность формирования общегородского собрания делегированием представителей от городских районов. И очень важно, чтобы органы или лица, получившие полномочия этим путем, не сочли себя свободными от интересов народа, населения, продолжали считать себя его представителями.

3. Итак, каждый, пришедший в публичную власть, есть представитель. Это обусловлено как способом формирования, так и, что особенно важно, функциями. Отсюда мы полагаем, есть основания называть представительными органами публичной власти на федеральном уровне Федеральное Собрание и Президента Российской Федерации, на уровне субъекта РФ – законодательное собрание и высшее должностное лицо субъекта РФ, на уровне местного самоуправления – депутатское собрание и глава муниципального образования. Соответственно представителями являются члены указанных коллегиальных представительных органов публичной власти. И совсем не принципиально, что Совет

Федерации формируется из представителей от законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Формирующие органы сами получили полномочия из рук народа; но главное в том, что своих представителей в Совет Федерации они направили для выполнения общественно значимых функций публичной власти.

Поскольку в начале данного материала мы сказали о том, что разновидностью публичной власти является также и власть, осуществляемая в обществе, надо ответить и на вопрос: как в этой сфере относиться к представительству? Ответ должен быть однозначен: здесь также существует представительство. Правда, применительно к государственной власти и местному самоуправлению соответствующие аспекты проще отрегулировать конституционно-правовым путем; в обществе многое строится на базе политических обыкновений, включаемых в уставы объединений, хотя и без правовых норм нельзя обойтись в регулировании «самоорганизации» общественных структур и соответственно элементов представительства, включая формирование органов управления объединением, выступление от его имени и т.д.

4. Логично далее перейти к вопросу о том, что и кого представляют избранные лица в органе, куда они избраны, или на выборной должности? Парадокс состоит в том, что этот вопрос отнюдь не новый, но отвечать на него приходится в данный момент с учетом современного расклада общественно-личных интересов граждан, политических сил и их взаимодействия, структуры государства, экономических (производственных) отношений, наконец, просто клановых и иных групп, причем и легальных, и теневых.

Начинать приходится с интереса тех, кто голосовал. Да, депутат представляет тех граждан, благодаря голосам которых он и стал депутатом. Однако что это за интерес? Личный – приду к депутату, скажу, что голосовал за тебя, и попрошу помочь получить квартиру, земельный участок и т.п.? Нет, конечно, о таком личном интересе может думать, скорее всего, тот, кто дал деньги на выборы, профинансировал избирательную кампанию, а участвовал

ли он лично в голосовании или находился на отдыхе – не суть важно.

Интерес избирателей состоит в том, что данное лицо будет лучше представлять их публичные, т.е. общественно значимые интересы. Избиратели не питают иллюзий и хорошо понимают, что избранное лицо – не их личный «человек для поручений». Всегда была и остается сейчас надежда на то, что он будет достойно представлять избирателей во власти, т.е. в подготовке и принятии объективных решений органом власти в интересах всех, а значит и данных избирателей. Мы отмечали в прежних публикациях и тем более можем повторить сегодня: депутат представляет интересы не только тех, кто голосовал «за» него, тем более что при тайне голосования трудно узнать, кто конкретно опускал бюллетень в поддержку его лично или того избирательного объединения, которое включило его в свой список. Депутат обязан быть представителем всех, кто проживает на территории его избрания, будь то территориальный избирательный округ или вся страна как единый избирательный округ. Причем это и взрослые люди, которые ходили или могли пойти на выборы, и несовершеннолетние, а также иностранцы и т.д.

Соответственно можно говорить о том, что представительство избирателей и просто жителей соответствующей территории перерастает в представительство населения этой территории, в масштабах всей страны – в представительство народа. И в общем-то не столь важно, каким способом был избран депутат и какого уровня представительный орган, в который он избран. Главное состоит в том, что любой депутат должен себя чувствовать, воспринимать как народный (даже общенародный) представитель.

Однако «генеральное» представительство избираемых лиц – представители народа – не снимает и иных аспектов представительства. Наиболее ощутимые из них, закрепляемые в конституционном праве, это представительство от территорий, национальностей, от политических партий и иных общественных объединений.

Представительство от территорий было, есть и останется. В

формальном плане объективным фактором для существования данного вида представительства является необходимость а) учета специфических условий и интересов территории, б) их сочетания с общегосударственными интересами. Можно образно называть Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «палатой регионов», но в реальности парламентарии обязаны думать об интересах государства не в меньшей части, чем об интересах своих субъектов РФ.

Что касается национального представительства, зачастую оно сочетается с территориальным, выглядит как национально-территориальное представительство. И это весьма рационально, поскольку позволяет сочетать в едином воплощении интересы как конкретной национальности, давшей имя территории, так и других национальных, этнических групп на соответствующей территории. Сугубо национальные интересы проще реализовывать по линии публичной власти с помощью депутатов в представительном, законодательном органе, а также через национально-культурную автономию как общественное объединение, имеющее свои средства влияния на публичную власть.

Переходя к политическому представительству, надо констатировать, что суть вопроса состоит в двух разных и противоположных подходах:

а) создатели политических или политизированных организаций убеждены в том, что их официальные идеи как раз и есть идеи народа, просто организация их четко оформила и выразила; соответственно как организация в целом, так и ее люди в органах публичной власти представляют интересы всех граждан, иначе говоря, организация и особенно партия вправе считать себя общенародным представительством;

б) иной взгляд состоит в том, что политизированная организация, в том числе и политическая партия, представляет определенную идеологию, систему воззрений, и это именно ее идеология, воззрения; можно повлечь за собой часть общества, однако это не будет весь народ.

По нашему мнению, объективный фактор, который заста-

вляет весьма осторожно относиться к первому подходу, связан не столько с ценностью идеологических постулатов (они могут быть весьма привлекательными), сколько с амбициями политических организаций – уж очень они хотят, чтобы их идеи стали всеобщими и к тому же государственными, а то и государственно-обязательными. Отсюда и борьба за овладение государственной машиной и превращение ее в орудие достижения политических целей, и подавление своих соперников не только силой своего влияния, но и правовыми средствами (государственный запрет других взглядов, организаций, средств массовой информации и т.д.).

Наиболее ценный способ не допускать этого состоит в закреплении конституционно-правового равенства всех идеологий, кроме мракобесия и человеконенавистничества), соответственно политического многообразия и многопартийности (см., например, ст. 13 Конституции РФ). Естественно, это не запретит фразеологии политических организаций – они, мол, есть самые-самые общенародные представительства. Но пусть это останется в сфере призывов; не позволительно выдавать, например, представительство политических партий в парламенте за общенародное, общегосударственное представительство.

Надо сказать, что на разных этапах общественного развития в зарубежных странах и в России существовали разновидности социального представительства, связанные с материальным и классовым положением граждан, поло-возрастными, профессиональными и т.п. особенностями. На сегодня они в основном остаются в прошлом. Однако не следует думать, что они полностью исключены. В частности, многие страны думают о том, как увеличить представительство женщин в публичной власти, идут на квотирование женщин в депутатском корпусе или в составе правительств. Вряд ли это можно считать какой-то дискриминацией. Но вот попытки отсечь какие-то группы граждан от выдвижения в качестве кандидатов в депутаты посредством введения избирательного залога может рассматриваться как желание ввести материальное расслоение как фактор представительства.

Говоря о представительстве интересов, приходится касаться и еще одной, несколько щекотливой, проблемы: исходить ли из того, что существует официальное представительство, т.е. оно юридически оформлено; либо же неизбежно всегда и так называемое теневое представительство?

Не будем закрывать глаза: при системе частного финансирования выборов неизбежно то, что при наличии официального представительства от голосовавших есть еще и представительство «денежных мешков»; при включении кандидата в партийный список и его победе по пропорциональной системе выборов избранный депутат помнит, благодаря кому он попал в палату; при направлении лица в качестве члена Совета Федерации не забываются «благодетели». И т.д. Всё это неизбежно. Зачастую предлагается оформить соответствующие отношения посредством категории лоббизма. Однако в любом случае остается проблема коррупции.

И еще опаснее существующее и порой более сильное представительство от бытовых, национальных кланов, а особенно от преступных сообществ. Трудно предложить пути исключения этого вида представительства, но об этом постоянно надо думать.

5. Принципиальное значение имеет и проблема: какие реальные действия вправе совершать представитель? Естественно, это зависит в немалой степени от того, каким путем и для каких целей он получил свои полномочия. Одно дело – избранный населением депутат, иное выборное лицо и совсем другое – представитель конкретного органа или должностного лица.

Условно можно провести такую градацию – начиная от связанности и в сторону расширения возможностей:

- есть представители, которые всего лишь оглашают или выражают волю лица, органа, давшего поручение - например, глава государства направляет своего представителя, который обязан подписать соответствующий документ договор, соглашение и т.п., конечно, возможности такого лица весьма ограничены, его мандат можно назвать императивным (в том плане, что он следует велеанию);

- может быть и так, что представитель оглашает позицию уполномочившего его органа, лица, но все же свободен в добавлении аргументов, терминологии и т.п. Например, Председатель Правительства Российской Федерации представляет Государственной Думе годовой отчет Правительства РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой (п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ). Нигде не сказано, что он зачитывает текст, он может местами добавлять какие-то аргументы, отрываясь от текста, но все-таки в общем русле отчета; в конце концов, он же отвечает и на вопросы, поступившие от депутатов;

- естественно, может быть и такой представитель, которому дано поручение добиться нужного результата, при этом он свободен в выборе аргументов – лишь бы результат получился. Наиболее типичный вид такого представителя характерен для гражданско-правовых отношений - адвокат в конкретном деле, представитель стороны в процессе и т.п. В сфере публичной власти такого рода представители тоже есть, им дается задание – добиваться результата, используя для этого необходимую аргументацию, например, полномочный представитель Президента РФ, Правительства РФ, Государственной Думы, Совета Федерации в Конституционном Суде РФ. У него, как правило, нет права на самостоятельный отказ от притязаний своего поручителя, решение принимает сам поручитель; лицо может отказаться от выполнения от функции представителя, но это грозит потерей работы;

- наконец, есть группа представителей с весьма широкими возможностями – это избранные населением лица; у них общая задача представлять избирателей в органе публичной власти. Конечно, это наиболее свободное лицо с точки зрения связанности обязательствами. Причем если Президент страны, глава субъекта РФ приносит присягу, в которой хотя бы формально-официально клянется следовать интересам народа, то депутаты такой присяги не дают. И обусловленность их деятельности интересами, поручениями, наказами, требованиями избирателей, мягко говоря, сим-

волична.

6. Наконец, мы подходим к целой гамме вопросов, связанных с персонификацией и организацией представительства.

Во-первых, неизбежно приходится думать о том, кто может быть представителем, кому можно доверить (поручить) представительство? В истории народного представительства всегда обсуждались критерии подбора представителей. Наиболее распространенные из них: возраст; опыт и зрелость; пол; социальное положение; имущественное положение; предрасположенность и подготовленность к функциям представителя; образование; личные качества; персональные и политические цели (амбиции).

О каждом критерии можно говорить и спорить отдельно. Но если подойти обобщенно, то более или менее цивилизация сошлась на том, что избирать в выборные органы публичной власти могут те, кто достиг 18 лет, а вот избирать (направлять) представителей в эти органы лучше из тех, кто постарше, кроме нижнего звена, где могут поучаствовать и самые молодые. Отсюда критерий опыта и зрелости больше предполагается для более высоких уровней публичной власти, что вполне понятно – важность решений и ответственность за их принятие предполагают участие в процессах тех, кто постарше. Но подчеркнем, что это требование лишь частично может быть правовым – установлением граней возраста, остальное – критерии человеческих эмоций.

Пол и социальное положение в целом перестали быть специальными критерии с введением всеобщего и равного избирательного права; но, как говорилось, все же женские квоты в ряде стран сохраняются при формировании тех или иных государственных органов. Тем более если посмотреть на органы общественной направленности (например, общественные палаты, комиссии и советы при Президенте РФ), в них принцип учета социального состава общества учитывается. Имущественное положение вроде бы перестало быть условием представительства; однако отголоски данного фактора и сегодня слышны в обществе – мы уже сказали о том, что есть сторонники возвращения изби-

рательного залога; при выборах в органы местного самоуправления предлагается наделить правом голоса тех, у кого есть собственность в виде земельного участка, жилого дома, а также свой бизнес на данной территории.

Предрасположенность и подготовленность к выполнению функций представителя в публичной власти, так же как и образование - это факторы, о которых постоянно говорят, когда видят политически и просто корыстных людей в депутатских креслах, к тому же нередко и недостаточно грамотных. Для сравнения скажем, что в качестве целевого представителя по гражданскому делу в суде просто нельзя увидеть человека без специальных образования и подготовки; оказывается, принятие законов, утверждение бюджета и другие важные задачи можно доверить людям, к этому не подготовленным. Все наши попытки доказать, что представителей в органах публичной власти надо готовить к данной деятельности, по крайней мере проводить для них юридический «ликбез» после избрания – разбиваются о логику их якобы политического представительства, когда позволительно для «погружения» в специальные вопросы пригласить лиц из экспертного сообщества.

Соответственно упомянутый критерий персональных качеств преломляется через категорию личных и политических амбиций. При этом моральный фактор зачастую вообще сбрасывается со счетов по странной логике: корпус выборных лиц является портретом населения; если здесь есть пьющие, морально распущенные люди, а также те, кто явно использует возможности в публичной власти для личных целей, то такие люди есть сплошь и рядом в обществе, вот часть их и попала в депутатское сообщество. То, что избранные все же должны быть лучшей, достойной частью общества, длительное время отвергалось, и лишь в наши дни на это стали обращать более пристальное внимание.

Во-вторых, неизбежны и вопросы о том, каким путем и на какой срок формировать органы представительства, наделять полномочиями представителей.

Способы формирования общеизвестны: выборы; делегиро-

вание; назначение; поручение быть представителем. И как было показано выше, здесь нет чего-то застывшего. За краткий период Россия прошла через выборы: только по избирательным округам; сочетание выборов по округам с избранием части депутатов по спискам общественных (избирательных) объединений (с заменой далее списками лишь политических партий); выборы только по партийным спискам; возвращение к сочетанию выборов по спискам с выборами по округам; введение вновь выборов только по избирательным округам. Делегирование также существует (упомянутые возможность формирования данным путем представительных органов местного самоуправления сельских и городских районов, избрание членов Совета Федерации законодательными органами власти субъектов РФ). Используется и назначенчество (представитель в Совете Федерации от исполнительной власти субъекта РФ; полномочные представители Президента РФ в Государственной Думе, Совете Федерации, в федеральных округах и др.). Поручение быть представителем также практикуется – например, Председатель Совета Федерации назначает представителей палаты в ряде государственных органов; если выдвигается обвинение против Президента РФ с целью его отрешения от должности, он вправе лично присутствовать на соответствующих заседаниях палат Федерального Собрания или же направить своего представителя на такие заседания; и т.п.

Вопрос о том, на какой срок получают полномочия представители, также важен. Это могут быть четкие сроки, оговоренные, например, Конституцией РФ (срок полномочий Президента РФ 6 лет, Государственной Думы – 5 лет) или в иных нормативных актах, сроки, привязанные к полномочиям другого органа (член Совета Федерации избирается, назначается на срок полномочий соответственно законодательного органа и главы исполнительной власти субъекта РФ), сроки выполнения конкретных поручений и т.д.

Рамки материала не позволяют подробнее останавливаться на проблемах порядка формирования и сроков полномочий органов и должностных лиц, выполняющих представительские фун-

кции. Но очевидно, что таких проблем достаточно.

В-третьих, поистине грандиозной является также и проблема отношений между представителями и представляемыми. Обозначим по крайней мере основные ее параметры. Это: пределы влияния на представителей со стороны представляемых, т.е. народа, населения; вечный спор о самостоятельности представителя, о связанности либо несвязанности его обращениями групп граждан, организаций, органов публичной власти и других субъектов права на соответствующей территории; превращение таких обращений в поручения (наказы избирателей); возможность досрочного прекращения полномочий представителя по решению тех, кто наделил его полномочиями, либо невозможность такой акции, а также возможность прекращения полномочий по воле самого представителя.

В заключение отметим, что проблемы представительства многогранны. Помимо общих их аспектов, связанных с генеральной идеей - «народ и его представители в органах публичной власти» - есть немало конкретных организационно-правовых оттенков организации публично-властного представительства. В некоторых деталях они могут быть сходными с представительством в гражданско-правовых, особенно хозяйственных отношениях. Однако по большому счету это все-таки самостоятельная сфера исследования, требующая к себе повышенного внимания именно в условиях широкого развития демократических институтов власти.