

Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд)*

Авакьян Сурен Адиебекович,
заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права
юридического факультета Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова,
Заслуженный деятель науки РФ, доктор юридических наук,
профессор
avakian@law.msu.ru

В статье рассмотрены проблемы сочетания понятий публичной власти и представительства в аспекте сочетания организационных, социальных и персоналистских начал в их конституционно-правовом измерении.

Ключевые слова: публичная власть; представительство; организационные, социальные, персоналистские начала; конституционно-правовое регулирование.

Public power and representation: organizational, social and personalistics fundamentals (constitutional-law viewpoint)

Avak'yan Suren Adibekovich,
head of the Chair of Constitutional and Municipal Law of the Law
Faculty of Lomonosov Moscow State University, Honored Scientist
of the RF, doctor of juridical sciences, professor

The article considers problems of correlation of concepts of public power and representation in the aspect of combination of concepts of organizational, social and personalistics fundamentals in its constitutional-law dimension.

Key words: public power, representation, organizational, social, personalistics fundamentals, constitutional-law regulation.

Общие подходы

Проблемы представительства достаточно подробно изучены применительно к частным интересам, их защите в семье, трудовых отношениях, предпринимательстве, судебном процессе. Когда же речь идет о публичной власти, исследования нередко ограничиваются общими рассуждениями о ее сущности, о народном представительстве и его отражении в институтах и органах власти. Гораздо меньше объектом внимания становится то, что мы предлагаем называть организационными, социальными и персоналистскими началами публичной власти и представительства в ней.

Мы намерены рассмотреть эти вопросы с позиций конституционного права, поскольку так или иначе философия, политология, социология, психология власти неизбежно должны вести юриста к формированию конституционно-правовых основ публичной власти и

формализованной представленности в ней различных интересов.

Публичная власть — понятие многогранное, особенно если ее связывать с гражданским обществом. Она не сводится лишь к государственной власти, охватывает различные организационные средства для 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 субъек-

тов Российской Федерации. В-третьих, публичная власть — это и управление делами муниципального уровня, оно представлено решением так называемых вопросов местного значения, а также в определенной мере управлением государственными делами от имени и по поручению государства. Отсюда и появилась трактовка местного самоуправления как публичной власти, соединяющей общественные и государственные начала¹.

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

Обычно первый канал (путь) связывают с так называемым *непосредственным народовластием*, когда публичную власть осуществляют сами люди. Их возможности довольно прогнозируемы. Это коллективное выражение своей воли путем принятия *императивного (обязательного)* решения — референдум, выборы (избрание тех, кто будет заниматься осуществлением публичной власти на постоянной основе), в отдельных случаях собрания (сходы) граждан небольших населенных пунктов — законодатель поручает им выполнение отдельных властных функций². Но это также и *совещательно-рекомендательное, т.е. консультативное*, участие — оказание помощи органам публичной власти общественным обсуждением проектов решений постоянно действующих органов публичной власти, выдвижение (внесение) своих инициатив, выполнение функций общественно-го контроля в отношении органов публичной власти и членов этих органов³.

Конечно, каналы прямого императивного участия в осуществлении гражданами (народом, населением) публичной власти могут иметь очень ограниченные пределы. Причины прозаичны: сложность дел, управления, размеры территории требуют постоянства, значит, нужны специальные органы. Что касается каналов консультативного направления, это все-таки средства участия в виде воздействия на органы публичной власти, но не само осуществление власти. 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: а) избрание ряда ключевых звеньев системы постоянно действующих органов публичной власти населением; б) помимо этого, создание еще каких-то разновидностей решениями органов 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. Можно было бы сказать: формальные основания говорить о представительстве обусловлены тем, что если есть механизм приведения органа или лица к властным функциям, то тем самым на субъект возлагаются задачи представительства каких-то интересов. Однако подчеркнем: *дело не только в организационном факторе* (тебя делегировали — значит, ты обязан быть представителем). Представительство может быть (а зачастую и должно быть) и *по сути, независимо от способа получения должности*. Так, монарх получает трон по наследству, но в идеологии этой институции заложено представительство интересов отечества и «своего» народа.

Конечно, в республиканской форме правления нашей страны уже заложено то, что представителей направляют, избирают, назначают в те или иные органы публичной власти. Но все же представительство должно быть для каждого лица, органа органическим призванием. То есть мы можем считать любой орган публичной власти наделенным функциями представительства — согласно ст. 3 Конституции Российской Федерации вся полнота власти у нас принадлежит народу, он и сам непосредственно ее осуществляет, и создает для этих целей различные органы. Механизмы образования органов публичной власти могут влиять на виды, организационные формы представительства, но задачи их служения народу, общественным интересам остаются ключевым фактором и от конкретики прихода к власти не должны зависеть. К примеру, в 1999 г. было введено прямое избрание глав субъектов Российской Федерации, в 2004 г. оно уступило место приведению их к должности голосованием законодательного органа субъекта РФ, в 2012 г. вновь было возвращено прямое голосование, однако для некоторых субъектов РФ сохранили назначение главы на должность решением законодательного собрания субъекта РФ⁴. И считать, что от этих метаморфоз призвание служить населению и выполнять представительские функции для главы

¹ См. об этом: Авакьян С.А. Конституционное право России: в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. Т. 1. М.: Норма, 2014.

² См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

³ См. об этом, в частности: Алехичева А.В. Соотношение федерального и регионального регулирования форм прямой демократии в субъектах Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007; Дмитриев Ю.А., Исраэлян В.Б., Комарова В.В., Макаров Б.А. Народные голосования в Российской Федерации. М.: ЮРКОМПАНИ, 2010; Киселев К.В., Ляпустина М.А., Руденко В.Н. Публичные слушания в муниципальных образованиях. Екатеринбург: УрО РАН, 2007; Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России: учеб. пособие. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2010; Она же. Эффективность консультативных форм прямого народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 2; Карагод Н.В. Право населения на участие в публичных слушаниях. Благовещенск: Платина, 2012; Кряжков В. Общественное обсуждение проектов законов и иных важных решений в Российской Федерации (конституционно-правовые вопросы) // Журнал конституционализма и прав человека. 2013. № 1; Курячая М.М. Технологии краудсорсинга в юридической практике // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 6; Никитенко М.Н. Конституционно-правовые основы местного референдума в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Руденко В. Консультативные общественные советы в системе делиберативной демократии // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 4 [61]; Хевсаков В.В. Непосредственная демократия и субъекты прямого народовластия в Российской Федерации. М., 2008; Хохлова Е.А. Общественное обсуждение законопроектов и важных вопросов государственной и/или общественной жизни: конституционно-правовое регулирование и практика применения // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4; Чеботарев Г.Н., Иванова К.А. Гражданская законодательная инициатива как форма осуществления населением государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 4.

⁴ См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» с последующими изменениями и дополнениями // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

менялось, увеличивалось или уменьшалось, — будет просто заблуждением.

Поскольку разновидностью публичной власти является также и власть, осуществляемая в обществе, надо говорить о представительстве и в этой сфере. Лицо, избранное в орган общественного объединения, организатор манифестации, инициатор референдума — все они осуществляют представительство или, по крайней мере, претендуют на него. Правда, применительно к государственной власти и местному самоуправлению соответствующие аспекты проще отрегулировать конституционно-правовым путем; в обществе многое строится на базе политических обыкновений. Но опыт говорит о том, что и здесь без правовых норм, и прежде всего конституционно-правовых, нельзя обойтись, саморегуляция поведения дополняется требованиями закона в отношении тех, кто может выступать организатором публичных мероприятий, порядка создания общественных объединений, формирования их руководящих органов и т.д.

Таким образом, каждый участвующий в публичной власти есть *сущностно и/или организационно чей-то представитель*. И он вправе претендовать на то, чтобы его считали не самозванцем, а выразителем воли какой-то части народа, раз уж наша Конституция закрепляет принцип народовластия. Например, это пришедший в избирательную комиссию член инициативной группы по проведению референдума — он считает себя представителем и всей такой группы, и граждан, желающих референдума, и таковым его положено воспринимать соответствующей избирательной комиссией. На местном уровне возможны собрания граждан по месту их жительства, и каждый участник собрания не может забывать об интересах своих соседей, которые не пришли на мероприятие; но разрешено проводить также и конференции граждан (жителей), и тогда уж тем более делегированный участник обладает началами представительства. Представителем должен воспринимать себя не только избранный депутат, но и назначенный чиновник — не будет преувеличением сказать, что он действует в интересах народа и государства, а уж коррупционными действиями дискредитирует не только себя, но и публичную власть в целом.

С учетом всего сказанного нельзя ограничиться констатацией того, что представительство есть свойство, внутренне присущее публичной власти во всех ее формах. Требуют к себе внимания организационные, социальные и персоналистские начала в создании и функционировании представительства.

Организационные начала

Под организационными началами мы понимаем те реальные контуры, в которые посредством норм права (преимущественно конституционного) облекается публичная власть; ее организационные формы непосредственно, порой косвенно олицетворяют различные конструкции представительства. Можно назвать следующие организационные начала (факторы): 1) модель власти; 2) виды властных органов (включая и проблему их наименований); 3) порядок формирования; 3) срок полномочий, возможности их досрочного

прекращения и продления; 4) место органа власти в государственном механизме, а также в обществе, взаимоотношения с народом, с другими органами; 5) внутренняя структура органа; 6) образ деятельности органа.

Мы далеки от мысли, что приведенный перечень является исчерпывающим. Но все-таки он может быть основой для анализа процессов конструирования публичной власти и учета в этих процессах различных аспектов представительства.

Любое государство избирает такую модель власти, которая прямо или косвенно должна воплотить именно идеологию общенародного представительства. Споры о том, что для этого лучше, порождают в качестве первого шага *выбор формы правления* — монархия или республика. Для организации власти и представительства все как будто бы упирается в наследственность трона в монархии и выборность главы государства в республике (он избирается либо народом непосредственно, либо представительным органом, избранным народом). Однако, как мы уже заметили ранее, представительство бывает по сути и по организационной форме. Наследственный монарх нередко совсем даже неплохо олицетворяет представительство своих подданных и более приемлем для них, чем иной президент деспотической республики (в плане как менталитета, так и заботы о людях). Но с конституционно-правовой точки зрения формальный приоритет есть у республики. Выбор из нескольких кандидатов в большей мере соответствует пожеланиям граждан, чем не зависящий от их воли монарх-наследник. И не случайно цивилизационное развитие отдает предпочтение республиканской форме правления.

Второй фактор, связанный с моделью, состоит в выборе *основы организации власти*. Наша страна прошла в советский и постсоветский периоды через два варианта: сначала верховенство представительных органов власти, сейчас — принцип разделения властей. Суть первого принципа состоит в том, что представительные органы обладают наиболее ответственными полномочиями в государстве; кроме того, им официально дано право принять к своему рассмотрению любой вопрос, отнесенный к ведению государства, соответствующей территории. Другие государственные органы в подавляющем большинстве формируются представительными органами и подотчетны им. Вторая модель состоит в том, что представительные органы какого-либо специального, провозглашенного в конституции верховенства в государстве, в том числе по отношению к другим органам, не имеют. Они не могут рассматривать любые вопросы компетенции государства, не вправе решать за другие органы (вместо них) дела, отнесенные по закону к ведению данных органов. Следовательно, представительные органы рассматривают и решают лишь вопросы, которые отданы в их ведение, т.е. на основе разделения полномочий между государственными органами. При этой модели у представительных учреждений есть средства воздействия на другие органы, и прежде всего на исполнительные. Они вправе контролировать исполнение ими законов. Однако и другие органы имеют свои средства воздействия на

представительные органы, возникает система сдержек и противовесов⁵.

Надо сказать, что конституционно идея разделения властей получила популярность в нашей стране в период радикальных конституционных реформ. Она отражена в ст. 10 действующей Конституции Российской Федерации. Тем самым Россия отказалась от принципа верховенства представительных органов. Они не имеют прежнего права активного воздействия на иные органы государственной власти.

Модель власти в сильной степени предопределяет виды властных органов, их конституционный статус, порой также и наименование. Но все же у этого вопроса есть и самостоятельные оттенки. И они могут оказывать существенное влияние на представительство. К примеру, избрание Президента Российской Федерации всенародным голосованием предопределяет его восприятие как представительного органа. Но даже при системе выборов это не создает императивный мандат для главы государства, он воспринимается как орган представительства и защиты общегосударственных интересов. Конституция РФ возлагает на него и определенные задачи в отношении простых граждан, но эти задачи как бы дополняют в статусе Президента его призвание быть «лицом» Российского государства. Причем законодательство исходит из того, что Президент не может быть представителем части граждан, не случайно Федеральный закон 2001 г. «О политических партиях» предполагает для Президента РФ, если он член какой-то партии, приостановление партийного мандата.

Лидер одной из парламентских партий в Государственной Думе на встрече парламентариев с Президентом Российской Федерации в Крыму летом 2014 г. в своем выступлении заявил, что его, Президента, лучше именовать «верховным правителем» России. При сохранении выборности данного поста в подобном предложении есть угроза превалирования авторитарных функций у Президента РФ над представительной природой его мандата. Хорошо понимая это, Президент РФ предложил воспринимать идею партийного лидера как личное мнение этого лица.

При выборе видов властных органов и их наименований вопросы представительной природы и их политико-социального призвания могут переплетаться. Так, при переходе от советской к постсоветской модели власти был очевиден отказ от системы съездов народных депутатов, предпочтение профессионального парламента. Вряд ли в этих условиях могло победить наименование органа «Верховный Совет», но

и к названию «Федеральное Собрание» пришли не сразу, хотя при окончательном выборе оно оказалось предпочтительнее.

Порой у выбора наименования органа есть «иерархическая» подоплека, что само по себе не имеет значения для задач представительства. В частности, в большинстве краев, областей как субъектов Российской Федерации прижилось наименование должности высшего должностного лица — «губернатор». А вот в республиках получил распространение термин «президент». В конце концов было признано целесообразным, что в стране есть один президент — это Президент Российской Федерации. Соответственно ч. 6 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» новеллой от 28 декабря 2010 г. была скорректирована: «Наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации. При этом наименование указанной должности не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации»⁶. Большинство республик в составе Российской Федерации стали именовать свое высшее должностное лицо «главой республики» (хотя некоторые продолжают называть его президентом республики). Естественно, на характере власти данного руководителя и на представительной природе его мандата это никак не сказалось.

Организационные начала в отношениях представительства связаны также и с порядком формирования органов публичной власти. В этом деле можно видеть множество вариантов. Их нельзя напрямую связывать с представительным назначением органов. Так, мировая практика дает модели как прямого избрания главы государства избирателями, так и применения системы косвенных выборов. Американцы избирают выборщиков, а коллегия выборщиков избирает Президента США, и тем не менее он считает себя символом государства и нации (народа). Российский Президент получает свои полномочия в результате всеобщих и прямых выборов, а для его предшественника — Президента СССР хотя конституционно предусмотрены всенародные выборы, однако первого Президента

⁵ О модели разделения властей см., в частности: Авакьян С.А. Указ. соч.; Безруков А.В. Разграничение компетенции между уровнями публичной власти: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 16; Болотина Е.В. Разделение властей: исторический опыт, теория и практика российской государственности. СПб., 2001; Бондарь Н.С. Конституционный Суд между Сциллой и Харибдой: место конституционного правосудия в системе разделения властей // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2008. № 2; Журавлева В.Ю. Перетягивание каната власти: взаимодействие Президента и Конгресса США. М.: ИМЭМО РАН, 2011; Зорькин В.Д. Принцип разделения властей в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное правосудие. Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. Издается Центром конституционного права Республики Армения. Ереван, 2008. Вып. № 2 (40), 3 (41); Ишеев К.А. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации / под ред. П.П. Сергуна. Саратов: ГОУ ВПО «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации», 2010; Лещёва Е.С. Принцип разделения властей в системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Поляков С.Ю. Принцип разделения властей в идеологии российского конституционализма // Право и политика. 2009. № 6; Разделение властей в современной России: проблемы и перспективы: Материалы Всероссийской науч.-практ. конф. 21–22 октября 2008 г. / под ред. М.С. Матейковича. Тюмень: Тюмен. обл. Дума, Тюмен. гос. ун-т, 2008; Соколов В.М. Принцип разделения властей: особенности и проблемы российской государственно-правовой модели: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011; Стародубцева И.А. Особенности конституционной системы «сдержек и противовесов» в России и Франции: от теории к развитию в законодательстве // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 3.

⁶ СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 18.

СССР избрал Съезд народных депутатов СССР. И Президент СССР, и каждый Президент Российской Федерации исходили и исходят из того, что они получили доверие народа. А первый Президент РФ вообще любил часто говорить о том, что он всенародно избран, в формулировке референдума об учреждении поста Президента об этом говорилось четко: «Считаете ли Вы необходимым введение поста Президента РСФСР, избираемого всенародным (выделено мной. — С.А.) голосованием?»⁷.

Конституция РФ называет Федеральное Собрание представительным органом государственной власти (ст. 94 и 11 Конституции). Но непосредственно избираемыми народом являются депутаты Государственной Думы. Однако в отношении этих депутатов мы наблюдаем сначала сочетание выборов по избирательным округам и партийным спискам, далее только по спискам, теперь вновь на основе сочетания (реформа 2014 г.). При избрании по округам формально больше оснований говорить о представительстве, при голосовании за списки граждане все же не избирают конкретных депутатов. То есть проблема представительства все-таки существует. И тем более она есть при формировании Совета Федерации: первоначально, для первого состава (1993–1995 гг.), это были прямые выборы членов палаты — по два от каждого субъекта РФ; сейчас одного члена Совета Федерации делегирует парламент субъекта РФ из числа своих депутатов, другого — руководитель исполнительной власти субъекта РФ. Вопрос о том, кого представляют члены Совета Федерации, реально существует: субъект Российской Федерации, население субъекта, орган законодательной власти или исполнительной власти субъекта РФ либо всех вместе. Так, в некоторых субъектах РФ от членов Совета Федерации требуют отчетов, пытаются навязать им какие-то поручения, при недовольстве их работой могут даже досрочно прекратить их полномочия, что свидетельствует: проблема представительной природы мандата данного парламентария совсем не является абстрактной⁸.

Как уже упоминалось, для глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации последовательно чередовались прямые выборы населением, приведение на должность решением законодательного органа власти субъекта РФ, вновь прямыми выборами, за исключением нескольких субъектов РФ, где сохранилось утверждение в должности решением органа законодательной власти субъекта РФ. Казалось бы, общая функция представительства населения для указанных лиц сохранилась, но вот в формальном плане возможность их отзыва путем голосования избирателей, а это тоже одна из характеристик представительства, существует лишь для тех, кто получает мандат через прямые выборы.

Для органов законодательной власти субъектов РФ сначала существовали прямые выборы депутатов

по избирательным округам. С 2004 г. стало обязательным не менее 50% депутатов избирать по спискам политических партий. С 2013 г. эта планка снизилась до 25%. Некоторые субъекты РФ, например г. Москва, избирали в сентябре 2014 г. всех депутатов своего парламента по избирательным округам. Такой элемент представительной природы депутатского мандата, как отзыв депутатов, существовал в субъектах РФ на этапе выборов по избирательным округам, но он сразу же был исключен из законодательства при введении смешанных выборов по округам и партийным спискам. Наказы избирателей депутатам, их отчеты — большинство субъектов РФ отказались от этого с началом постсоветского периода развития, хотя позже кое-где «опомнились» и, по крайней мере, допускают наказы избирателей как олицетворение формальной связи депутатов и избирателей⁹.

На муниципальном уровне наряду с прямыми выборами получает распространение косвенное формирование представительных органов (сельских, а сейчас и городских муниципальных районов). Но надо сказать прямо, начала представительства в местном самоуправлении формально могут существовать, но в реальности мало что значат. И связано это с причиной экономической и правовой слабости этого уровня публичной власти.

Организационные начала предполагают далее совмещение представительства и срока полномочий органов публичной власти, а также решение вопросов о возможностях их досрочного прекращения или продления. Казалось бы, это скорее «технические» проблемы, что все же не так. Орган публичной власти может быть «вечным» как таковой, но период его полномочий либо срок полномочий составляющих орган лиц должны способствовать приливу «свежей крови» в орган. Нельзя исключать, что одни и те лица будут из раза в раз составлять конкретный орган. Но пусть это решат либо простые избиратели, либо члены соответствующего состава. Сказанное относится не только к органам государственной власти или органам местного самоуправления. Даже для руководства политических партий Закон требует ротации руководящих органов и кадров. Согласно ст. 24 (п. 3) избрание руководящих органов политической партии (федеральный уровень и субъекты РФ) положено осуществлять не реже одного раза в пять лет. А новеллой от 28 апреля 2009 г. определено: уставом политической партии должна предусматриваться ротация руководителей коллегиальных постоянно действующих руководящих органов политической партии и ее региональных отделений (п. 5 ст. 24)¹⁰.

Строгость представительства предполагает весьма осторожное отношение к досрочному прекращению полномочий органов публичной власти. Для главы государства более естественным считается «нормальное» завершение положенного периода его

⁷ См. об этом: Авакьян С.А. Указ. соч. С. 419.

⁸ См. об этом: Смоленская А.А. Конституционно-правовой статус члена Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014 ; Пажетных Д.В. Конституционно-правовой статус членов Совета Федерации Федерального Собрания России и верхних палат парламентов Германии и Франции. М. : Юрлитинформ, 2014.

⁹ Для примера назовем Закон Курской области от 22 ноября 2010 г. «О наказах избирателей депутатам Курской областной Думы», Закон Архангельской области от 28 февраля 2006 г. «О наказах избирателей и обращениях граждан к депутатам Архангельского областного Собрания депутатов», Закон Республики Саха (Якутия) от 25 апреля 2006 г. «О наказах избирателей народным депутатам Республики Саха (Якутия)» / СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ СЗ РФ. 2009. № 18 (ч. 1). Ст. 2155.

полномочий — в день прихода к должности следующего вновь избранного лица. Досрочное прекращение полномочий Президента РФ обуславливается добровольной отставкой, невозможностью оставаться в должности из-за состояния здоровья, причем это должно быть констатировано компетентной медицинской комиссией; возможно и отрешение от должности по признакам совершения измены Родине или иного тяжкого преступления (ст. 92 и 93 Конституции РФ).

Для Государственной Думы обычное завершение полномочий также обусловлено избранием нового состава депутатского корпуса. Ни Конституция РФ, ни текущее законодательство не предусматривают досрочный самороспуск Государственной Думы, ее вправе распустить Президент Российской Федерации при наличии определенных обстоятельств (отказ трижды одобрить кандидатуру, предложенную им на пост Председателя Правительства РФ, выражение недоверия или отказ в доверии Правительству — ст. 111, 117 Конституции РФ). Естественно, каждый депутат Государственной Думы вправе лично заявить о досрочном прекращении своих полномочий; в предусмотренных законодательством случаях решение о досрочном прекращении полномочий депутата может быть принято Государственной Думой и при отсутствии личного желания депутата — в виде санкции. Процедуры достаточно сложны, в чем надо видеть защиту депутата: в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 8 февраля 1994 г. «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» депутатом является *представитель народа* (выделено мной. — С.А.), уполномоченный осуществлять в Государственной Думе законодательные и иные полномочия, предусмотренные Конституцией РФ и данным Федеральным законом¹¹.

У Совета Федерации нет определенного срока полномочий, это постоянно действующий орган; следовательно, роспуск палаты невозможен. Однако срок полномочий есть у каждого члена Совета Федерации, в принципе он равен периоду полномочий органа законодательной власти или главы исполнительной власти субъекта РФ, которые делегировали парламентариев в Совет Федерации. Соответственно начало нового такого периода означает и формальное решение вопроса о представителе в Совете Федерации.

Для нижестоящих представительных органов власти (субъекты РФ, местное самоуправление) законодательство допускает как их роспуск в случае нарушения закона или бездействия, так и самороспуск — без достаточно внятных оснований. Скорее всего, самороспуск происходит тоже из-за того, что орган не может наладить свою работу или же его состав не отражает расклад политических сил. С точки зрения представительства, по нашему мнению, избранный населением орган должен организовать себя и продолжать выполнять нормативно установленные функ-

ции, мы против самороспуска. Впрочем, порой самороспуск прикрывается подачей заявлений о досрочном прекращении полномочий таким количеством депутатов, что орган теряет способность легитимно функционировать.

Важный организационный фактор — место *органа власти в государственном механизме, а также в обществе, взаимоотношения с народом, с другими органами*. Частично мы касались этого момента в связи с принципом разделения властей. Здесь вынуждены добавить, что конституционно-юридически оформленные отношения представительства должны учитывать место уровня и вида органов публичной власти в иерархии народовластия. Каждый вид представительства — не самоцель, а звено в общей системе. Надо умело пользоваться своими возможностями, быть осторожным в общении с иными институтами власти.

К примеру, достаточно очевидно, что в условиях российского государства и общества реальным политиком, которому народ доверяет функции лидера как государства, так и общества, может быть и является действующий Президент Российской Федерации. Однако Российская Федерация не пошла (по крайней мере — пока) на введение конституционного института лидера общества, российской нации (многонационального народа России). Вероятно, чисто политическое выполнение соответствующих задач в условиях нашей страны дает больше плюсов, чем конституционное отражение такого алгоритма, поскольку на его основе начнутся разговоры об авторитаризации системы.

Вместе с тем представительство как политико-конституционный феномен заставляет искать и развивать такие рычаги, которые его обогащают. В частности, автор этих строк не раз писал о том, что у Федерального Собрания РФ есть такая функция, как объединение нижестоящих представительных органов власти, оказание им содействия в работе, обобщение лучшего опыта. И наглядным подтверждением наличия у парламента такой функции стало создание по инициативе обеих палат органа, который именуется Советом законодателей, состоит из глав законодательной власти субъектов Российской Федерации и работает под эгидой как Совета Федерации, так и Государственной Думы¹², в последнее время руководители палат и их комитетов также вошли в данный орган.

Проблема представительства в немалой степени связана с таким организационным фактором, как *внутренняя структура органа публичной власти*. Он важен как для лучшей организации работы органа, так и для отражения социальных начал в представительстве, о чем будет речь чуть далее.

Завершая рассмотрение организационных начал, обратим внимание и на то, что *образ деятельности органа* также в определенной степени отражает задачи представительства. Он проявляется во многих аспектах. Особое внимание обратим, во-первых, на гласность, открытость деятельности — отсюда публич-

¹¹ СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

¹² См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 мая 2012 г. № 124-СФ «О Совете законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации» и такое же по наименованию Постановление Государственной Думы от 8 июня 2012 г. № 484-6 ГД // СЗ РФ. 2012. № 23. Ст. 2948; № 25. Ст. 3278.

ность заседаний, парламентские слушания, освещение работы в СМИ, допуск граждан на заседания и т.д. Заслуживает внимания, в частности, то, что Государственная Дума минимум раз в год приглашает на свое специальное заседание представителей всех политических партий, не имеющих своих фракций в палате, и обсуждает с ними важные вопросы государственной и политической жизни. Во-вторых, органы публичной власти призваны укреплять свои связи с населением; характерно, что практически все органы публичной власти имеют свои приемные, депутаты и ответственные работники принимают граждан.

Социальные начала представительства

Казалось бы, наше предшествующее повествование основывалось на том, что и публичная власть в целом, и представительство отражают российский генеральный подход — все основано на народовласти. Но тем не менее наряду с объединяющим понятием «народ» существуют разнообразные его проявления. Это было, есть и будет. Поскольку народ — это социум как общность людей, их групп, объединений и т.д., неизбежен вопрос о том, кого же представляют как отдельные представители, так и публично-властные органы представительства. (Вопрос можно задать и «наоборот»: кто хочет или может быть представителем? Но это будет уже предметом третьей части нашей статьи).

Рассмотрение соответствующих проблем мы объединяем общим подзаголовком «социальные начала представительства». Однако хотелось бы предостеречь тех, кто, видя слово «социальный», незамедлительно переводит все в плоскость отношений классов, слоев исходя из их владения (невладения) средствами производства и рычагами власти. Мы не снимаем этого аспекта проблемы. Однако все-таки предлагаем более широко смотреть на социальные начала, и тогда оно охватывает *представительство по классовому признаку, имущественному признаку, корпоративное представительство, профессиональное представительство, территориальное, национальное и национально-территориальное представительство, политическое представительство.*

Естественно, все эти аспекты нас интересуют не просто сами по себе, а в плане правового (конституционно-правового) оформления.

Представительство по классово-имущественному, в том числе и корпоративному, началу существовало как в древние времена, так и в Средние века. В собраниях городов, полисов, в совещательные органы при правителях включались представители от сословий. Через это прошли практически все страны Европы, также и Россия. Характерно, что если постоянные органы своеобразного «представительства» при российских царях в Средние века состояли из лиц высшего сословия (боярские думы), то в формировании земских сборов предусматривалась представительность от различных социальных групп, включая и отдельные слои крестьянства. Имущественные условия учитывались при формировании земских представительных органов XIX в., а также при избрании Государственной думы в начале XX в., но позволялось избираться в этот орган также крестьянам и даже рабочим.

Таким образом, картина представительства была пестрой — в городские собрания входили представители от групп населения по принципу вида занятости, профессии, цеха (корпоративное представительство), в совещательные органы при государях попадали представители высшего классового (к тому же самого богатого) сословия, при формировании российских земских органов классовое начало проявлялось в том, что и дворянское, и крестьянское сословия направляли в земские органы своих гласных.

После прихода к власти в 1917 г. большевики ввели классовые цензы, предоставив возможность войти в новые органы власти лишь рабочим и беднейшим крестьянам, для которых не было имущественных цензов. Но были исключены из участия в формировании и деятельности советов все, кого можно было отнести к эксплуататорам и вообще к «элементам», враждебно и даже критически настроенным к новой власти. К тому же выборы были преимущественно производственными (избирал депутата трудовой коллектив) и только частично территориальными (все равно с выдвижением от трудового коллектива), поэтому классовый состав представительных органов обеспечивался.

Надо сказать, что социальное представительство в советский период обязательно облекалось в конституционно-правовые формы и механизмы. Иначе говоря, оно не только фактически, но и официально, конституционно закреплялось как представительство сначала от рабочих, солдат и крестьян, затем от трудящихся. И даже по истечении 50 лет советской власти в Конституции СССР 1977 г., отразившей в конституционных формулах единство многонационального народа, осуществление власти Советами народных депутатов, тем не менее провозглашались социальные основы представительства — в ст. 1 Конституции говорилось, что Союз ССР «есть социалистическое общенародное государство, выражающее волю и интересы рабочих, крестьян и интеллигенции, трудящихся всех наций и народностей страны», а в ст. 19 закреплялось, что «социальную основу СССР составляет нерушимый союз рабочих, крестьян и интеллигенции».

Социальные квоты представительства конституционно закреплялись в разные времена. Подход к ним не может быть однозначным. С одной стороны, они носили дискриминационный характер, поскольку не допускали какие-то слои к власти, к возможности выразить и свои интересы, и представлять народ в целом. С другой стороны, квоты обеспечивали нахождение у власти тех, кого считали (или кто считал себя) основой государственности и в этом плане видел справедливость в отстранении других.

В социалистический период истории нашей страны на первом этапе «квотный» социальный подход был открыт, т.е. конституционно, закреплён, он давал рабочим в городах возможность избирать в пять раз больше депутатов (делегатов) в Советы, чем сельским жителям. Конечно, это не очень-то соответствовало официально провозглашенному служению государства союзу рабочих и крестьян, поэтому постепенно страна переходила на введение избирательного права, всеобщего и равного для любых категорий граждан, тем более что прежних «эксплуаторских» элементов становилось меньше, национализация

заводов и фабрик привела к исчезновению капиталистов, а с коллективизацией сельского хозяйства перестало существовать и кулачество (т.е. зажиточное крестьянство) как социальный слой.

Однако не надо думать, что с введением всеобщего и равного избирательного права социальный подход к формированию представительных органов исчез. В системе выборов, в структуре представительных органов социальное представительство обеспечивалось строгим подбором кандидатов в депутаты, относившихся к тем или иным социальным группам, это обеспечивала правящая компартия. Немаловажное значение имело и то, что выдвижение кандидатов в депутаты осуществлялось трудовыми коллективами; как правило, они предлагали кандидата из числа своих работников, хотя иногда это были также лица, в данное время не работающие в коллективе, но организационно как-то с ним связанные. И хотя избрание происходило по территориальным избирательным округам (отсюда избирательную систему характеризовали как производственно-территориальную), надлежащий социальный состав представительных органов всегда достигался.

Однако структурных подразделений социального профиля в органах власти не было. На общегосударственном уровне учитывалась только национально-федеративная структура государства, в высшем представительном органе власти одной из палат был Совет Национальностей. В некоторых зарубежных странах порой предпринимались попытки создать в парламенте палаты, учитывающие, помимо структуры государства, также и социальный состав населения — для обеспечения представительности различных групп и профессий (например, СФРЮ). Но это все же единичные примеры, они не получили широкого распространения.

Однако социальный фактор в виде учета отдельных особенностей социального расслоения остается и в наши дни. В частности, извечной является проблема избрания незначительного числа женщин и молодежи в представительные органы. И ряд вполне цивилизованных стран идет по пути установления, например, женских квот как при избрании депутатов, так и при формировании правительств, иных органов исполнительной власти.

Имущественный момент также не все хотели бы «забыть». Логика, или, если можно так сказать, «идеология», этого фактора состоит в следующем: бедные, приходя во власть, все делают для собственного обогащения, они мало думают об общем благе; богатые обеспечены, поэтому они способны больше заботиться об общих делах, хотя одновременно и способствовать тому, чтобы система не сделала всех снова бедными. Конечно, такая мотивация весьма уязвима. И все же в России разрешили стать кандидатом в депутаты как сбором подписей избирателей, так и внесением избирательного залога. Возможность внесения избирательного залога была предусмотрена в 1999 г., однако в 2009 г. она исключена из законодательства РФ.

По мере развития парламентаризма выявлялась такая категория представительства, как *территориальное и национально-территориальное* представительство. Как правило, они воспринимались в

единстве. Далеко не везде, как в нашей стране, национальный фактор отражался в организационном оформлении представительства. Да и у нас наименование в Верховном Совете СССР, а далее в Верховном Совете Российской Федерации одной из палат Советом Национальностей отнюдь не означало, что она формировалась лишь из граждан какой-то определенной национальной принадлежности. Да и квоты избрания депутатов определялись не от национальностей, а от национально-государственных и территориальных образований. Что касается других стран, то и в федеративных, и в унитарных государствах представительство в общегосударственном парламенте является территориальным — от субъектов федерации или от административно-территориальных единиц высшего уровня.

К чему же пришли страны в своем большинстве в новое время, в том числе и Россия? Прежде всего, это отказ от производственного принципа выдвижения кандидатов, теперь в России исключительно территориальные выборы. В Советском Союзе в начальный период перестройки применили такой вариант политического и корпоративного представительства, как избрание части депутатов вновь созданного верховного представительного органа государственной власти — Съезда народных депутатов СССР от компартии и иных общественных организаций (профсоюзов, комсомола и т.д.). Это позволило вовлечь во власть и политическую жизнь страны свежие силы. Но в своем большинстве новоявленные депутаты не стали представителями строго своих организаций, они все же не только назывались народными депутатами СССР, но и реально выступали в общенародных интересах. Вместе с прекращением существования СССР осталась в истории и эта система представительства. Можно предположить, что в любом случае она просуществовала бы недолго, поскольку созданный из ее среды Верховный Совет СССР стал действовать на постоянной основе с зачатками профессионального парламентаризма, являя собой прообраз будущего союзного парламента. А в Российской Федерации, которая единственной из союзных республик ввела у себя также Съезд народных депутатов РСФСР, он формировался путем избрания депутатов по территориальному принципу.

Итак, в Россию пришла система территориальных выборов. В свою очередь, в стране в организации выборов и представительства нового времени можно наблюдать «перетягивание каната» между двумя подходами: *общедемократическое представительство и партийно-политическое представительство*.

Это деление несколько условно, но все же имеет право на существование. Суть общедемократического представительства состоит в том, что любой гражданин, достигший соответствующего возраста, может выдвигаться в качестве кандидата по избирательному округу; кандидата могут выдвигать также политические партии и иные общественные объединения. Партийно-политическое представительство состоит в том, что кандидатов или списки кандидатов в депутаты выдвигают исключительно политические партии.

Характерно, что и общедемократическое представительство, и партийно-политическое представи-

тельство претендуют на то, чтобы считать себя представительством народа, т.е. всего населения страны, независимо от его социальной расслоенности.

Конечно, партийно-политическое представительство незамедлительно заслужило упрек в том, что никакое оно не общенародное, а представительство соответствующей политической партии. И формально для этого есть полные основания: кандидатом становится член партии; после избрания он входит во фракцию данной партии в представительном органе; он обязан голосовать за партийные предложения и проекты в представительном органе; в противном случае его могут лишиться членства в данной фракции и поставить перед лишением депутатского мандата. То есть получается, что на словах можно объявить и всю партию, и ее депутатов представителями народа, на деле же даже при наличии большинства депутатских мест в парламенте и наличии «титула» правящей партии (не предусмотренного конституционным правом) это все-таки лишь «образное» народное представительство.

Понимая, что надо как-то выходить из положения, представители правящей партии придумали и включили в избирательное законодательство нормы о том, что и беспартийные могут стать депутатами, в том числе и Государственной Думы, по спискам политических партий. Для этого требуется: заявить о своем желании в обращении к региональной организации партии; иметь в письменной форме поддержку минимум десяти членов данной партии по месту своего проживания; получить поддержку в виде решения региональной конференции и ее обращения к руководящему федеральному органу партии; решение данного органа о включении «страждущего» в партийный список. Увы, каждая и все в совокупности эти процедуры унижительного характера могут закончиться отказом беспартийному, в том время как федеральный руководящий орган партии по своей инициативе навключает в партийный список известных спортсменов, артистов, а также просто богатых людей для «представительности» (читай в данном случае — антуражности) партийного списка. В общем ничего из такой линии на повышение народной представительности партийных депутатов не получается.

В целом все-таки можно было бы констатировать то, что, как и другие страны, Россия ушла от чисто социального представительства к общенародному представительству (пусть и при сильном влиянии партийного многообразия) — если исходить из формальных критериев принадлежности избранных лиц к тем или иным слоям общества.

Но есть один фактор, который существенно влияет на то, кому быть представителем, и в сильной степени погружает нас в систему отношений «богатые — бедные»: преимущественно частное финансирование выборов в России. Оно делает доступным занятие выборных постов лишь для относительно небольшой группы людей.

Говоря о социальных аспектах представительства, приходится касаться и еще одной, несколько щекот-

ливой, 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 на то, что при системе частного финансирования выборов неизбежно представительство «денег». Далеко не все богатые хотят или могут стать выборными представителями, но они в состоянии помочь победе на выборах своим финансированием; представителю нельзя забыть такую поддержку, она может быть выше интересов народа, партии и т.д. Нередко предлагается на основе как зарубежной, так и отечественной реальности все подобные отношения облечь в институт лоббизма. По нашему мнению, это не будет решением проблемы, поскольку не исключает теневых отношений представительства как одного из серьезных социальных аспектов. Добавим к этому, что еще опаснее существующее, порой и 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.

Персоналистские начала представительства

С учетом небольшого обзора движения от истории к сегодняшнему дню, как уже мог видеть читатель, наиболее сложно ответить на вопросы: что и кого представляют избранные лица в органе, куда они избраны, или на выборной должности? Парадокс состоит в том, что этот вопрос отнюдь не новый¹³, 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 и т.д.

С уверенностью можно утверждать, что индивидуальное (персоналистское) начало в представительстве предполагает, что представитель должен воспринимать себя как публичное лицо, для него являются ключевыми публичные, т.е. общественно значимые, интересы. Это совсем не значит, что представитель не в состоянии помочь конкретному гражданину. Однако все-таки общественное благо имеет в данном случае для него приоритет. 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 в интересах всех, а значит, и данных избирателей. Безусловно, любой представитель — государственный деятель, политический лидер, депутат и т.п. — всегда «разрывается» между публичными задачами и необходимостью помочь конкретным людям. Однако ничего здесь изменить нельзя...

Персоналистские начала представительства предполагают масштабный разговор о том, кто может быть представителем, кому можно его доверить, какими способами поручать выполнение функций пред-

¹³ Автор писал об этом (увы, время неумолимо) еще более 20 лет назад. См.: Авакьян С.А. Депутат: статус и деятельность. М.: Политиздат, 1991. Казалось бы, о чем было рассуждать и спорить в период, когда депутатом становился представитель «нерушимого блока коммунистов и беспартийных» [официальный лозунг того времени]. Однако и задолго до этого, и позже дискуссия о статусе и призвании депутата не прекращалась. См.: Авакьян С.А. Библиография по конституционному и муниципальному праву России. 2-е изд., доп. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2007.

ставительства, на какой срок, как строить отношения представителя с теми, кто дал ему мандат, как можно прервать такой мандат.

Это огромная тема, она вызывает массу вопросов. В рамках одной статьи мы можем обозначить лишь основные их параметры.

Во-первых, всегда были и остаются предметом дискуссии вопросы, связанные с тем, кто может быть представителем, кому можно доверить 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; личные 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 грани возраста, остальное — критерий человеческих эмоций.

Пол и социальное положение в целом перестали быть специальными критериями с введением всеобщего и равного избирательного права; но все же, как упоминалось ранее, 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 принят во внимание. Имущественное положение, как указывалось выше, перестало быть условием представительства; однако отголоски данного фактора и сегодня слышны в обществе.

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 недостаточных грамотных. Для сравнения скажем, что в качестве целевого представителя по гражданскому делу в суде просто нельзя увидеть человека без специального 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 критерий личных 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, вопрос о том, каким путем формировать органы представительства, наделять полномочиями представителей, связан не только с организационными началами, о которых говорилось во второй части статьи, но и с персоналистскими факторами. Кроме общеизвестного порядка — выборов есть и другие пути формирования — делегирование; назначение; поручение быть представителем. Но в каждом из них неременным условием должны быть: личное согласие персоны на то, чтобы стать представителем; обеспечение защиты интересов человека, невмешательства в его личную жизнь, тайны персональных данных, причем как в средствах массовой информации, так и в суде; у лица должны быть также гарантии соблюдения порядка приведения его к статусу представителя, включая знакомство в документацией, ходом процесса и т.п.

В-третьих, хотя вопрос о сроке полномочий представителя в большей мере связан с организационными началами представительства, все же в отдельных отношениях он имеет и персоналистские оттенки. В частности, немаловажный фактор — с какого момента начинаются полномочия, как это сопровождается подачей (выдачей) документов, при каких условиях он приступает к исполнению своих функций, какие имеет гарантии на переезд, на финансирование себя, членов семьи и т.д.

В-четвертых, огромнейший пласт проблем — *какие отношения* связывают представителя и представляемых. Они различны для каждой разновидности представительства.

Например, как в истории были сложными отношения депутатов и избирателей, населения, территории, на которой находится округ, и т.д., так и в наши дни подобные отношения остаются не менее актуальными. Что положено делать депутату в интересах своих избирателей — это уже вопрос, поскольку некоторые депутаты готовы оспорить само слово «положено» и доказывать, что они делают все по своему усмотрению и в рамках обстоятельств.

Довольно сложно понять извне специфику отношений представителя органа в другом органе. Например, насколько свободен полномочный представитель Президента РФ в Государственной Думе? Наверное, он лишен возможности излагать свою личную позицию по обсуждаемому вопросу, он представляет позицию Президента РФ? Но как он делает это словесно? Не может же представитель согласовывать с главой государства тексты своих выступлений. Если же он согласовывает их с кем-то из руководства Администрации

Президента, тогда к ним обоим опять же будет вопрос о мере свободы в выборе аргументации.

В-пятых, на каких основаниях и каким путем можно прервать отношения представительства?

В ряде систем этот вопрос не существует — представитель освобождается без объяснения причин или в связи с переводом (переходом) на другую работу. Это имеет место внутри отдельных государственных аппаратов.

Однако по отношению к депутатскому корпусу проблема досрочного прекращения полномочий весьма сложна. Причем речь идет как об основаниях прекращения, так и о процедурах, которые при этом используются.

Сложность вопроса по отдельным линиям досрочного прекращения полномочий органа, лица может быть связана с тем, что подобное прекращение осуществляется решением инстанции, для которой освобождаемые не являются формальными представителями. Более того, мнение тех, для кого освобождаемые являются представителями, не запрашивается. Например, законодательство дает право Президенту Российской Федерации досрочно отрешить от должности главу субъекта РФ, избранного путем всеобщих выборов, в связи с утратой его (Президента РФ) доверия. Президент РФ не обязан объяснять мотивы и основания своего решения. Глава может оспорить такое решение Президента в суде; однако ни он не вправе взывать к населению, считая решение несправедливым, ни представляемая масса населения не обладает каким-то правом на оспаривание действий главы государства.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что во многих моментах мы лишь обозначили контуры проблемы взаимосвязи публичной власти и представительства. Они заслуживают серьезного внимания в конституционном праве Российской Федерации, требуют дальнейшего продолжения научных исследований.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России : учеб. курс : в 2 т. М. : Норма, 2014.
2. Авакьян С.А. Публичная власть: конституционно-правовые аспекты // Вестник Тюменского гос. ун-та. 2009. № 2.
3. Вертикаль публичной власти в правовом пространстве России : монография / под ред. А.В. Малько, Р.В. Пузикова. Тамбов : Изд. дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2011.
4. Вопросы теории и практики публичной власти : кол. монография. Екатеринбург : Издательский дом УрГЮА, 2005.
5. Воробьева О.А., Станкин А.Н. Публичная власть в России: проблемы теории и практики : монография / под общ. ред. Р.Л. Хачатурова. М. : Nota Bene, 2010.
6. Грищенко Л.Л., Егоров С.Е. Институциональные и территориальные аспекты организации публичной власти в современном государстве : монография. М. : Изд-во ГУУ, 2012.
7. Керимов А.Д. Государственная организация общественной жизнедеятельности: вопросы теории. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014.
8. Князев С.Д., Арановский К.В. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16.
9. Краснов М.А., Шаблинский И.Г. Российская система власти: треугольник с одним углом. М. : Ин-т права и публичной политики, 2008.
10. Кулагин Д.А. Эффективность конституционно-правового механизма осуществления публичной власти в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2013.
11. Народное представительство в современном мире: материалы круглого стола (3 февраля 2012 г.) / под общ. ред. Б.А. Страшуна и А.Ш. Будаговой. М. : Изд. центр МГЮА имени О.Е. Кутафина, 2013.
12. Паронян К.М. Политико-правовая трансформация института народного представительства в системе российской публичной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2008.
13. Публичная власть: политико-правовые проблемы эффективности: материалы V Международной научно-практической конференции (Самара, 10–12 сентября 2009 г.) / под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова. Самара : Универ групп, 2010.
14. Публичная власть: проблемы реализации и ответственности / под ред. Н.И. Матузова, О.И. Цыбулевской. Саратов : Изд-во Сарат. гос. акад. права, 2011.
15. Троицкая А.А. Пределы публичной власти: конституционно-правовое осмысление // Вестник Моск. ун-та. Серия 11. Право. 2009. № 5.
16. Филиппова Н.А. Представительство публичных интересов в федеративном государстве: особенности российской национальной модели. Екатеринбург : УрО РАН, 2009.
17. Хорошильцев А.И. Юридическая кратология: теоретические основы : монография. М. : Юрлитинформ, 2014.
18. Югов А.А. Власть и воля в системе публично-властных отношений // Российский юридический журнал. 2009. № 3.