

НАРОДНЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Г. В. Зибарев, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Омского юридического института, кандидат юридических наук

Идея парламентаризма является одной из фундаментальных правовых доктрин последних столетий и в настоящее время с разной долей демократичности и формальности реализована в большинстве государств мира. Россия в этом плане не является исключением.

Парламентаризм развивался в различных странах неодинаково, в зависимости от сложившихся культурно-исторических условий, политических традиций, расстановки политических сил, принятой формы правления и иных обстоятельств.

Как отмечает И. М. Степанов, «нарастающее влияние идей и принципов парламентаризма стало преобладающей тенденцией мирового государственного строительства. Именно парламентаризм постепенно становится средоточием приоритетных ценностей представительной демократии, способом ее организации, инструментом функционирования - в сочетании с ценностями, формами и методами демократии непосредственной, прямой»¹. И, начиная с первой писаной Конституции США, а еще ранее - неписаной Конституции Англии, одним из основных институтов демократических конституций является институт представительства².

Что касается России, то значение парламентаризма как конституционно-правовой практики и самостоятельной конституционно-правовой теории определяется его связью с современными характеристиками основ конституционного строя. В соответствии со статьями 1 и 2 Конституции РФ Россия есть демократическое правовое государство с республиканской формой правления, государство, в котором высшей ценностью является человек, его права и свободы.

Идея парламентаризма неразрывно связана с принципом народного суверенитета. Указанный принцип является теоретическим и правовым ос-

нованием народовластия в Российской Федерации. Согласно чч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ многонациональный народ России, выступая в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти, осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Принцип народного суверенитета означает верховенство и независимость народа как полновластного субъекта, который самостоятельно осуществляет управление обществом и государством. В соответствии с этим принципом «все конституционные полномочия государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) в Российской Федерации исходят от народа через его свободно выражаемую волю»³.

Народный суверенитет может быть реализован непосредственно, через формы прямой демократии, или посредством народных представителей с помощью различных моделей представительной демократии. Непосредственную демократию можно определить как форму прямого участия граждан в осуществлении власти путем референдумов, выборов, собраний (сходов), народной правотворческой инициативы и других механизмов прямого народовластия. Представительная же демократия предполагает осуществление власти посредством народного представительства, т. е. через демократически избранных представителей, составляющих коллегиальный орган государственной власти.

Некоторые государствоведы воспринимают народный суверенитет как декларативный принцип, не имеющий юридической силы. Так, еще в начале XX века Л. Дюги писал о том, что «мнимая догма народного суверенитета есть пустая, ничего не объясняющая гипотеза, бесполезный постулат»⁴. П. И. Новгородцев говорил о народном суверени-

¹ Парламентское право России: учеб. пособие / под ред. И. М. Степанова, Т. Я. Хабриевой. - М., 1999. - С. 5.

² Понятия «институт представительства», «народное представительство», «орган народного представительства», «представительный орган власти», «представительный орган», «представительное учреждение», «парламент» рассматриваются в данном случае как совпадающие по содержанию.

³ Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Ю. В. Кудрявцева. - М., 1996. - С. 22.

⁴ Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. - М., 1908. - С. 42.

тете «как об отдаленном и конечном источнике, который, не будучи сам по себе деятельным и движущим началом, лишь сообщает присущее и пребывающее в нем значение исходящим от него властям»⁵. Нередки такие суждения и сегодня. Например, В. А. Четвернин определяет народный суверенитет как «легитимирующую фикцию», которая используется «в целях создания эффекта легитимности, «народности» государственной власти, производности государственного суверенитета от народа как некоего сакрального источника власти, в Новое время занявшего место Бога». В соответствии с позицией В. А. Четвернина конструкция «народ – носитель суверенитета» по существу несовместима с современной теорией конституционализма, предполагающей ограничение публичной политической власти правами человека»⁶.

Полагаем, что характеристики принципа народного суверенитета, направленные на отрицание его теоретической и практической значимости, могут привести к нарушению общемировой системы демократических ценностей. По мнению А. Эсмана, своим глубоким идеологическим влиянием концепция народного суверенитета обязана тому, что представляет собой «идею простую, отвечающую коренящимся в глубине человеческой души инстинктам справедливости и равенства»⁷. Думаем, что и сегодня социально-правовую ценность народного суверенитета как важнейшего принципа конституционного строя необходимо охранять и поддерживать.

В то же время принцип народного суверенитета не стоит абсолютизировать. «С демократическим видением организации социума несовместима доктрина абсолютного суверенитета, по которой суверен не ответствен и не несет никаких обязанностей»⁸. История и практика его реализации требуют определенных отступлений от идеального понимания этого института и соответствующей ему категории науки конституционного права. Содержание народного суверенитета не предполагает непосредственного решения народом всех общественных и государственных вопросов, постоянного управления делами государства со стороны всей социальной общности. В той мере, насколько это оказывается невозможным, следует говорить о неизбежных пределах реализации принципа народного суверенитета.

Конечно, при проведении референдумов, выборов, использовании иных механизмов непосред-

ственной демократии причастность каждого к управлению делами государства становится более осязаемой. Но правовая мысль и практика уже давно пришли к пониманию невозможности осуществления народного суверенитета только в непосредственных формах, используемых не так часто и в основном для решения наиболее важных вопросов. Управление же общественными и государственными процессами требует постоянного, непрерывного и профессионального руководства, что в большей степени может быть достигнуто с помощью представительной демократии. Однако представительное правление не исключает возможности искажения представительными учреждениями суверенной воли народа. Кроме того, определенные интересы граждан могут не получить своего представительства в деятельности законодательных органов власти, а представленные интересы не всегда находят отражение в принимаемых законах. Выходом является сочетание двух взаимосвязанных и взаимодополняющих форм осуществления власти: непосредственной и представительной демократии с учетом возможностей и пределов их использования. Такой подход позволяет на практике соединять преимущества непосредственного и представительного правления и способствует наиболее полной реализации идеи народного суверенитета.

Из двух форм реализации народного суверенитета наиболее рациональной и оптимальной является представительная демократия. Через формируемые гражданами представительные органы власти можно обеспечить постоянное, непрерывное и профессиональное управление делами государства. Через народных представителей граждане могут выразить свою волю, заявить о своих интересах на протяжении всей легислатуры представительных учреждений. При этом народное представительство является необходимым и существенным элементом в системе функционирования публичной власти любого демократического государства. Оно формализуется в организации и деятельности представительных учреждений, осуществляющих законодательные и иные полномочия в общегосударственных, общественно значимых интересах. Вместе с тем народное представительство составляет сферу опосредованного осуществления власти народом и выражает политическую свободу общества и отдельной личности. Вступление гражданина в отношения народного представительства, возникающие в связи с организацией и деятельно-

⁵ Новгородцев П. И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. - М., 1996. - С. 79.

⁶ Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / рук. авт. кол. и отв. ред. В. А. Четвернин. - М., 1997. - С. 77-78.

⁷ Цит. по: Новгородцев П. И. Указ. соч. - С. 23.

⁸ Теоретические проблемы современного российского конституционализма (научно-практический семинар) // Государство и право. - 1999. - № 4. - С. 115.

стью представительных учреждений, позволяет реализовать политическую свободу личности. В то же время само существование в государстве народного представительства способствует созданию и развитию политической свободы, поддержанию атмосферы народовластия.

Посредством народного представительства граждане осуществляют политические права, например, право избирать и быть избранными в представительные органы власти. Народное представительство создает также условия для реализации личных, социальных, экономических, культурных и иных прав и свобод личности. Через представителей в деятельности соответствующих органов публичной власти отражаются различные интересы граждан. Эти интересы могут затрагивать сферы личной безопасности, частной, социальной, экономической и культурной жизни и впоследствии найти закрепление в законах, регулирующих различные области общественных отношений.

Таким образом, народное представительство является выражением единства власти и свободы⁹. Сложная природа народного представительства состоит в том, что, с одной стороны, оно рассматривается как организационный элемент в системе власти, а с другой - представляет собой возможность граждан участвовать в управлении делами государства через своих представителей. В народном представительстве публичное начало сочетается с коллективными и индивидуальными правами граждан, позволяющими им участвовать в опосредованном осуществлении власти. Такой подход позволяет не ограничиваться публично-властными характеристиками народного представительства, а отразить в его содержании свободу деятельности граждан в сфере государственной и общественно-политической жизни.

Рассмотрение народного представительства с позиции сочетания в нем публичного и частного начал позволяет увидеть различные стороны этого многогранного явления. Так, органы народного представительства как необходимые и существенные элементы в системе государственной власти функционируют в сфере общегосударственных интересов. В то же время эти органы призваны формировать волю избирателей, отражать их ин-

тересы в принимаемых решениях, что предопределяет социальную ценность народного представительства, его тесную связь с обществом, а также особую значимость возможностей граждан участвовать в управлении делами государства посредством народного представительства. «Народное представительство - это своего рода передаточный механизм, трансформирующий волю народа, интересы его различных групп во властные полномочия органов государственной власти»¹⁰. И это не просто позволяет, но в некоторой степени даже обязывает исследователей рассматривать народное представительство не только с формально-юридической точки зрения, но также привлекая в качестве исследуемого объекта «народ с его политико-юридическим менталитетом, со свойственным ему складом политико-юридического поведения»¹¹.

Кроме того, сочетание в народном представительстве публичного и частного начал позволяет, с одной стороны, говорить о депутате как о представителе власти, а с другой - рассматривать его в качестве народного представителя, который должен поддерживать связь со своими избирателями.

Народное представительство воплощается в организации и деятельности органов власти, обладающих представительной природой, качеством представительности. Представительность можно определить как такое качество органа публичной власти, в силу которого он способен формулировать волю граждан, выражать их интересы в своей деятельности. Благодаря именно этому качеству, соответствующие высшие органы государства призваны реализовывать законодательную власть. «К XV - к. XX вв., когда идеи парламентаризма уже сформировались в известной доктрине разделения властей, парламенту как законодательной власти отводилось видное место. Причем впервые был сделан вывод о связи представительства народа с законодательной деятельностью, а закона с народным волеизъявлением избирателей»¹². «Формирование основной и важнейшей части правовых норм, обладающих наивысшей юридической силой, представительными органами служит реальной гарантией воплощения в праве воли народа»¹³.

Основными свойствами представительных органов власти являются следующие: выборность;

⁹ Так, Б. Н. Чичерин единственной правильной формой реализации политической свободы считал только народное представительство, предоставляющее гражданам возможность участия в делах всего государства, посредством которого достигаются и становятся реальными гарантии личных прав. См.: Величко А. М. Учение Б. Н. Чичерина о праве и государстве: автореф. дис. - канд. юрид. наук: 12.00.01. - СПб., 1995.

¹⁰ Дворник В. В. Народное представительство: понятие, структура, функции // Философия права. - 2004. - № 2 (10). - С. 41.

¹¹ Цит. по: Мамут Л. С. Народ в правовом государстве. - М., 1999. - С. 18.

¹² Котелевская И. В. Современный парламент // Государство и право. - 1997. - № 3. - С. 12.

¹³ Козлова Е. И. В. И. Ленин о сущности и роли представительных органов в советском государстве: (лекции для студентов факультета советского строительства). - М., 1973. - С. 45.

коллегиальность по составу и порядку выработки и принятия решений; особый характер связи народных представителей с избирателями. Только в совокупности все названные свойства дают качество представительности, позволяющее характеризовать соответствующие учреждения как органы народного представительства. Отдельные из перечисленных свойств приносят лишь определенные элементы отношений представительства в природе того или иного органа власти¹⁴.

Качество представительности имеет в своей основе особый порядок формирования органов публичной власти, обеспечивающий сосредоточение в них различных интересов граждан. Последнее может достигаться путем проведения всеобщих равных прямых выборов при тайном голосовании. Именно через такое свойство, как выборность, органы народного представительства обнаруживают свое определяющее качество - представительность¹⁵. Демократическое избрание депутатов позволяет гражданам выразить свою сопричастность с представительными учреждениями, способствует установлению непосредственной связи между народными представителями и избирателями. Выборность предопределяет особое место представительных органов власти среди других учреждений, их тесную связь с обществом. В результате орган народного представительства «чувствует действительные нужды народа, от имени которого он имеет нравственное основание говорить с гораздо большим авторитетом, чем какой бы то ни было другой орган государства»¹⁶.

В науке нет определенности в подходах к пониманию представительной природы, к выделению свойств, присущих представительным учреж-

дениям. В работах, посвященных исследованию представительной природы, можно встретить ее узкое понимание. Так, например, по мнению В. А. Максимова, «представительная природа законодательной власти... охватывает и характеризует адекватность и полноту отражения в составе депутатов законодательного органа власти и в практике его законодательства потребности, интересов и воли граждан (избирателей) соответствующего государства или государственно-образовательного учреждения. ...Представительная природа законодательной власти выражается, таким образом, в соответствии между социальной, профессиональной, демографической, этнической структурой общества и депутатским корпусом законодательного органа»¹⁷.

Таким образом, понятие «представительная природа» В. А. Максимов связывает только с качественными характеристиками состава представительного учреждения, что сужает содержание этого понятия. Однако еще в советский период проводилась и обосновывалась мысль о том, что представительная природа органов власти раскрывается во всех сторонах их организации и деятельности и обеспечивается не только порядком их формирования, но также их составом, строением, взаимосвязью избирателей и представителей¹⁸. Кроме того, категория «представительная природа» не может употребляться в отношении законодательной власти вообще, безотносительно к реализующим ее органам, поскольку законодательные полномочия при определенных обстоятельствах могут осуществлять и иные, не представительные учреждения, например, при делегировании законодательства.

¹⁴ 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. - М., 1998. - С. 13.

¹⁵ См.: Котелевская И. В. Указ. соч. - С. 9.

¹⁶ Лазаревский Н. И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений // Конституционное государство: сборник статей / З. Авалова [и др.]. - СПб., 1905. - С. 182.

¹⁷ Максимов В. А. Представительная природа законодательной власти субъекта РФ: правовые аспекты: автореф. дис. - канд. юрид. наук: 12.00.01. - М., 1997. - С. 8, 15.

¹⁸ См.: Козлова Е. И. Представительные органы государственной власти в СССР: учеб. пособие. - М., 1974. - С. 17, 47; Барабашев Г. В. Верховный Совет СССР // Знание. Сер. «Государство и право». - 1980. - № 5. - С. 9.