

ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В СИСТЕМЕ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

Олейник Ирина Ивановна

Профессор кафедры теории и истории государства и права
Ивановского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Иваново), доктор юридических наук,
e-mail: io2506@yandex.ru

Анализируется соотношение понятий «парламентаризм», «народное представительство», «представительная демократия», «публичное представительство». Дается оценка взглядов исследователей на сущность государственно-правового института парламентаризма и его место в системе власти народа, осуществляемой через выборных представителей. Наиболее емким автору представляется определение парламентаризма как институционального механизма, обеспечивающего представительство интересов народа и отдельных групп населения в законодательных органах власти. Эти органы уполномочены принятой народом конституцией проявлять в вотируемых актах консенсусное волеизъявление, призванное быть постоянной, правовой, объективированной репрезентацией воли народа (общенациональный парламент) или части населения (парламенты субъектов федерации). Смысл парламентаризма автор видит в представительном управлении делами государства от имени и в интересах народа, которое воплощается в установленных правовых границах специально уполномоченным на это выборным законодательным органом. Доказывается, что российский парламентаризм является одной из форм народного представительства и необходимым национальным механизмом реализации представительной демократии как конституционной формы осуществления народовластия.

Ключевые слова: парламентаризм, народное представительство, публичное представительство, представительная демократия, представительная власть, представительные органы

PARLIAMENTARISM IN THE POPULAR REPRESENTATION SYSTEM

Oleinik Irina

Professor, Ivanovo Branch of the Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration (Ivanovo), doctor of legal sciences,
e-mail: io2506@yandex.ru

The paper provides an analysis of the relationship between the concepts of parliamentarism, popular representation, representative democracy, and public representation. It evaluates the views of different authors on the nature of parliamentarism as a state-legal institution and on its place in the system of the people's administration realized through elected representatives. In the author's opinion, parliamentarism is an institutional mechanism for representing the interests of the people and of individual population groups in legislative bodies. The constitution adopted by the people empowers those bodies to express in laws the consensual will that is meant to be a permanent, legal, objectified representation of the will of the people (in a national parliament) or its part (in parliaments of constituent entities of the federation). The author sees the merit of parliamentarism in providing representative state administration by a specially authorized elected body within the established legal limits on behalf of, and for, the people. Russian parliamentarism is proved to be a form of popular representation and an indispensable mechanism of representative democracy as a constitutional form of popular sovereignty.

Key words: parliamentarism, popular representation, public representation, representative democracy, representative authority, representative bodies

Народное представительство обычно определяется как система власти народа через выборных представителей. Институционально эта система воплощается в представительных органах. Их функционирование является важнейшим инструментом осуществления представительной демократии – одной из форм конституционного механизма народовластия.

В отличие от народного суверенитета – неотчуждаемого, непередаваемого и неделимого – воля и власть народа могут проявляться и опосредованно – через избранных им представителей, которые уполномочены действовать от имени и в интересах народа. Как отмечает В. И. Червонюк, представительная власть является «базовой формой реализации народного суверенитета». В ее основе лежит особая «длительная устойчивая конституционная связь или так называемое общее конституционное правоотношение» между сувереном (народом) и институтом, которому посредством выборов передаются властные полномочия на принятие решений в интересах суверена¹. В этом правоотношении находит отражение диалектическое единство народного представительства и народного суверенитета².

Обеспечение подлинного народовластия в государстве в форме представительной демократии определяет назначение парламентаризма. Он поливариантно проявляется в различных национальных и конкретно-исторических условиях. В научной литературе парламентаризм подразделяется на «тоталитарный», «авторитарный», «демократический»³, «открытый», «номенклатурный»⁴, «развитый», «ограниченный», «имитационный», «рационализированный», «министерский», «разделенный»⁵ и т. д. Юридическая природа данного государственно-правового института, по нашему убеждению, не может быть постигнута в полной мере без определения его места в системе народного представительства.

Система народного представительства обладает сложным элементным составом. А. К. Глухарева, например, считает, что народное представительство можно рассматривать как идею, право народа, способ осуществления публичной власти, правоотношение, совокупность представительных институтов⁶. Г. Д. Садовникова отмечает, что эта система, являясь важнейшей формой практического воплощения представительной демократии, получает выражение не только в одной из ключевых категорий конституционного права, но и в правовой доктрине, имеющей междисциплинарное содержание, а также в ряде взаимосвязанных институтов и процессов. При этом отсутствует единый подход к определению структуры данной системы⁷. Более того, как считает Н. А. Филиппова, «даже предмет исследования научным сообществом пока единообразно и достоверно не установлен» и наряду с понятием «народное представительство» используются термины «представительная власть» («система представительной власти»), «представительная система общества», «представительное правление», «политическое представительство», «публичное представительство»⁸.

Выделим основные подходы к характеристике системы народного представительства. Она трактуется, во-первых, в широком смысле – как совокупность отношений, связанных с формированием, организацией и деятельностью выборных институтов,

¹ Червонюк В. И. Представительная природа законодательной власти: современный контекст // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 2. С. 131, 135.

² Никонова Л. И. Диалектика народного представительства и народного суверенитета в контексте теории народовластия // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2010. № 5. С. 28–32.

³ Калимуллина И. Р. Особенности становления парламентаризма в современном российском обществе: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 2009. С. 11.

⁴ Титов С. А. Понятие парламентаризма в России // Труды Института государства и права РАН. 2014. № 4. С. 21.

⁵ Керимов А. А. Парламентаризм как фактор легитимности политической власти в современной России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Екатеринбург, 2015. С. 14–15.

⁶ Глухарева А. К. Конституционные основы народного представительства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 12.

⁷ Садовникова Г. Д. Система народного представительства в Российской Федерации: политико-правовые подходы к формированию понятий и категорий // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1. С. 93–94.

⁸ Филиппова Н. А. Юридическое содержание публичного представительства в доктрине конституционного права // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург, 2011. Вып. 11. С. 503.

представляющих интересы граждан; во-вторых, как выражение по поручению и от имени народа его воли и интересов в деятельности представительных органов, осуществляющих публичную власть; в-третьих, как реализация народовластия посредством народного представительства в органах государственной власти.

Многие ученые связывают систему народного представительства с деятельностью именно государственных органов. Так, Б. С. Эбзеев подчеркивает, что «народное представительство не есть нечто внешнее по отношению к государству; оно является не органом общества, противостоящим государству или государственной власти, но частью механизма государства, а парламент – органом государственной власти»¹. И. С. Назарова, характеризуя современную концепцию народного представительства, видит в нем конституционный способ обеспечения представительного характера законодательной власти, выражающей интересы общества². Ряд авторов рассматривают народное представительство, исходя из концепции публичного представительства³. Так, Н. А. Филиппова, внесшая значительный вклад в развитие этой концепции (родоначальником которой считается Г. Еллинек), определяет народное представительство не как инструмент опосредованного выражения интересов народа, а как реализацию его власти через сформированные им органы публичного представительства. В ее понимании, «народным представительство является не потому, что отражает интересы народа, а потому, что оно – результат его собственных действий»⁴. Природа публичного представительства, считает она, заключается в «признании воли коллегиального государственного органа единой волей множества участников государственного общения»⁵. Само же народное представительство Н. А. Филиппова рассматривает как один из правовых способов представительства субъектов публично-властных отношений, получающий выражение в консолидированной воле коллегиального государственного органа, в результате чего происходит «замещение воли представляемых субъектов – участников публично-правовых отношений волей особого (представительного) государственного органа в пределах компетенции этого органа»⁶.

Но замыкается ли народное представительство в границах механизма государства и его законодательных органов? При положительном ответе из числа субъектов такого представительства требуется исключить органы местного самоуправления, не говоря уже о политических партиях и общественных объединениях.

Значительное число авторов исходит из соотнесения народного представительства со всеми органами публичной власти, в том числе на местном уровне⁷. Например, В. А. Лебедев, разделяя такой подход, представительство народа или представительное народовластие понимает как делегирование народом либо отдельными входящими в него социальными образованиями части принадлежащих ему прав выборным представительным органам государственной власти и местного самоуправления⁸.

Среди исследователей нет единства в понимании того, следует ли относить к народному представительству только коллегиальные органы или еще и выборных

¹ Эбзеев Б. С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика // Государство и право. 2016. № 4. С. 37.

² Назарова И. С. Современная концепция народного (общественного) представительства как конституционный способ обеспечения представительного характера законодательной власти // Вестник экономической безопасности. 2016. № 2. С. 173.

³ Булаков О. Н., Жумабаева А. А. Теоретические основы института публичного представительства // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 3. С. 124–127.

⁴ Филиппова Н. А. Публичное (народное) представительство: конституционная доктрина как фактор выбора между модернизацией и архаизацией российского государства // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2012. Т. 8. № 2. С. 17.

⁵ Филиппова Н. А. Публичное представительство: правовая природа, виды и формы // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург, 2010. Вып. 10. С. 372.

⁶ Филиппова Н. А. Публичное представительство: правовая природа, виды и формы. С. 375.

⁷ См., например: Джагарян Н. В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2015; Бялкина Т. М. Народное представительство в местном самоуправлении: теоретико-правовые основы и современная практика // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2018. № 2. С. 41–49 и др.

⁸ Лебедев В. А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 9. С. 5.

должностных лиц¹. Например, Н. А. Филиппова признает обязательным в отличие от выборности. Выборы означают производность представительных органов от народа и его воли, а не от воли отдельных избирателей или социальных групп. Но это не единственный способ формирования данных органов: представители могут назначаться, а также становиться таковыми в силу закона либо своего социального статуса².

Н. В. Джагарян также считает коллегиальность атрибутом народного представительства, которое служит основой представительной демократии, но не исключительной организационно-правовой формой ее воплощения, поскольку система институтов представительной демократии по объему и содержанию шире народного представительства: она охватывает и избираемые единоличные органы публичной власти³.

Руководствуясь критерием коллегиальности, А. В. Шиндина приводит аргументы в пользу разграничения понятий «орган народного представительства» и «представительный орган власти». Первое, в ее понимании, выражает смысл и содержание органа как представителя в осуществлении власти, а второе – форму организации соответствующего органа. Таким образом, коллегиальные органы, такие как Федеральное Собрание РФ, региональные парламенты и представительные органы муниципальных образований, – это представительные органы публичной власти, а Президент России, выборные должностные лица субъектов РФ и муниципальных образований – это органы народного представительства⁴.

В научной литературе встречается суждение, что народное представительство реализуется не только через властные избираемые коллегиальные органы, но и через избираемых должностных лиц, представляющих различные ветви власти (в предусмотренных законом случаях выборного замещения соответствующих должностей). Например, к числу таких должностных лиц относятся избираемые главы исполнительной власти в субъектах РФ. Мировые судьи также могут избираться населением, что предусмотрено ст. 6 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. № 188-ФЗ (ред. от 18 апреля 2018 г.) «О мировых судьях в Российской Федерации». Признаки представительных органов, отмечает Н. В. Варламова, присущи не только коллегиальным, но и единоличным выборным органам власти, что позволяет делить их по этому критерию на два вида и говорить о двойственности институтов народного представительства⁵.

На наш взгляд, в данном вопросе следует согласиться с В. И. Червонюком, считающим, что вряд ли уместно квалифицировать все выборные властные органы в качестве представительных (представленный единоличным лицом выборный орган власти данного качества не приобретает) и что формирование подлинно представительных органов власти может строиться не только на основе выборности⁶.

Перечень организационно-правовых форм народного представительства увеличивается при отнесении к субъектам, имеющим на него право, не только народа, его части (населения в субъекте РФ), жителей муниципального образования, но и отдельных граждан. Так, С. В. Масленникова считает, что в народном представительстве сочетаются публичное и частное начала, а это не позволяет ограничиваться только его публично-властными характеристиками и предполагает отражение в его содержании свободы деятельности граждан в сфере государственной и общественно-политической жизни⁷. Возможность народа самостоятельно решать государственные, общественные и местные дела, отмечает Н. В. Джагарян, присуща не только прямой, или непосред-

¹ Филиппова Н. А. Публичное представительство: правовая природа, виды и формы. С. 361.

² Там же. С. 372.

³ Джагарян Н. В. Представительная демократия – универсальная характеристика современной концепции народовластия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4. С. 129, 131, 132.

⁴ Шиндина А. В. Институт делегирования в системе народного представительства // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 2. С. 67.

⁵ Варламова Н. В. Представительные органы публичной власти: содержание понятия // Труды Института государства и права РАН. 2012. № 1. С. 13.

⁶ Червонюк В. И. Указ. соч. С. 132.

⁷ Масленникова С. В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М., 2001. С. 12–13.

ственной, но и представительной, или опосредованной, демократии. Она позволяет как народу, так и отдельным гражданам участвовать в управлении делами государства и входящих в его состав публично-территориальных образований через выборные и иные органы публичной власти, а также примыкающие к публичной власти институты гражданского общества¹.

А. К. Глухарева обозначает несколько уровней в системе народного представительства: 1) государственные формы народного представительства (Федеральное Собрание РФ, законодательные собрания субъектов Федерации); 2) муниципальные формы народного представительства (муниципальные представительные органы); 3) представительные институты гражданского общества (политические партии, Общественная палата РФ)².

Г. Д. Садовникова также выделяет три уровня народного представительства, но по несколько иным основаниям. Она исходит из того, что юридическое содержание народного представительства составляют правоотношения, складывающиеся в связи с формированием, организацией и функционированием органов (включая действующие при них институты гражданского общества), назначением которых являются представление, согласование и выражение интересов народа, различных социальных групп и слоев населения на соответствующем уровне публичной власти – федеральном, региональном или местном. В итоге Г. Д. Садовникова предлагает определять систему народного представительства достаточно широко – как «гарантированную Конституцией взаимосвязанную совокупность институтов, социальных норм и фактических отношений, в рамках которых осуществляется выражение интересов народа, его социальных групп и слоев»³.

Суммируя приведенные подходы, можно констатировать, что к народному представительству исследователи относят: 1) исключительно выборные коллегиальные законодательные органы государственной власти – представительные органы власти; 2) выборные коллегиальные органы и должностных лиц публичной власти – органы народного представительства; 3) выборные коллегиальные органы публичной власти федерального, регионального и муниципального уровня; 4) политические партии, а также общественные формы народного представительства (общественные палаты и др.), не имеющие властных полномочий; 5) совокупность всех видов представительства граждан (территориального, политического, партийного, национального, конфессионального, сословного, корпоративного, профессионального, гендерного и т. д.).

Наиболее убедительной видится точка зрения на народное представительство как систему публично-правовых отношений и институтов, связанных с коллегиальным осуществлением властной деятельности. При таком понимании народное представительство получает свое выражение в организации и функционировании государственных законодательных органов и органов местного самоуправления. Оно призвано служить основным каналом реализации суверенитета народа и его воли, гарантируя их обеспечение на всех уровнях публичной власти: муниципальном, региональном и общегосударственном.

Ключевая роль в формировании и функционировании системы народного представительства принадлежит парламентаризму, хотя он и не распространяется на всю эту систему. Институциональную платформу парламентаризма, по нашему мнению, составляют только представительные законодательные органы. Принятой народом конституцией они уполномочены проявлять в вотируемых актах консенсусное волеизъявление, призванное быть постоянной, правовой, объективированной репрезентацией воли народа (общенациональный парламент) или части населения (парламенты субъектов Федерации). Народ предоставляет выражение своей воли избираемому представителю, компетенция которого определена законом. Смысл парламентаризма видится в представительном управлении делами государства от имени и в интересах народа, которое осуществляется в установленных правовых границах специально уполномоченным на это выборным законодательным органом.

¹ Джагарян Н. В. Представительная демократия – универсальная характеристика современной концепции народовластия. С. 132.

² Глухарева А. К. Указ. соч. С. 12.

³ Садовникова Г. Д. Указ. соч. С. 96.

В современной юридической науке парламентаризм определяется как один из важнейших государственно-правовых институтов. Не случайно парламентское право предлагается считать самостоятельной отраслью национальной правовой системы, что продиктовано признанием особого значения парламентаризма в развитии общества и государства¹. О. Н. Булаков указывает на возможность рассматривать парламентаризм в трех аспектах: как идейно-теоретическую концепцию, как реальный политико-правовой институт и как практику взаимоотношений законодательной и исполнительной власти².

Значительным шагом в направлении создания общей теории парламентаризма стало комплексное исследование, проведенное Ю. Л. Шульженко. Он рассматривает парламентаризм как один из определяющих факторов и универсальный инструмент развития не только системы народного представительства, но и всего демократического строя. Автор прослеживает эволюцию российского парламентаризма и доктринальных подходов к его изучению как зарубежными, так и отечественными государствоведом в дореволюционный, советский и современный периоды³. При этом констатируется, что сегодня среди российских правоведов пока не сложилось единого понимания его сущности.

Проведенный Ю. Л. Шульженко обстоятельный анализ определений парламентаризма (представленный также в одной из его статей⁴) показывает, что наиболее распространенными являются его соотнесение с системой организации государственной власти (государственного руководства), а также указание на принципы разделения властей и верховенства закона как первооснову возникновения, существования и функционирования парламентаризма. Примечательна тенденция исключения из многих дефиниций указания на такой прежде общепринятый критерий парламентаризма, как зависимость правительства от представительного органа. В качестве показательного примера можно привести определение парламентаризма как «особой системы организации государственной власти, структурно и функционально основанной на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента в целях утверждения и развития отношений социальной справедливости и правопорядка»⁵.

В целом можно согласиться с выводом, что изучение парламентаризма проводится преимущественно в русле институционально-правовой парадигмы⁶. Парламентаризм определяется как государственно-правовой институт, выражающий приоритетные ценности и создающий основу организации и функционирования представительной демократии.

Представительная демократия, воплощаемая в органах народного представительства и парламентаризме, как полагают многие авторы, в определяющей мере реализует принцип народного суверенитета и обеспечивает легитимизацию демократического государственного и правового порядка. В этом отношении общенациональный представительный орган, по мнению Ю. В. Ломжеца, как бы «персонифицирует народный суверенитет»⁷. На наш взгляд, о подобной «персонификации» нет оснований говорить даже условно, поскольку суверенитет не может быть соотнесен ни с кем, кроме самого народа. В постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П указывается: «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального наро-

¹ Коновалова Л. Г. Парламентское право и парламентаризм: теоретико-правовой аспект // Правовая мысль в образовании, науке и практике. 2017. № 1. С. 37–40; Парламентское право России: моногр. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013.

² Булаков О. Н. Парламентаризм как представительство народа // Административное и муниципальное право. 2011. № 12. С. 24–27.

³ Шульженко Ю. Л. Российская теория парламентаризма. М., 2018.

⁴ Шульженко Ю. Л. Понятие «парламентаризм» в современной отечественной науке // Труды Института государства и права РАН. 2017. № 5. С. 14–36.

⁵ Парламентское право России. С. 11.

⁶ Сысолятина Е. Л. Современный парламентаризм: институционально-правовая парадигма // ARS ADMINISTRANDI. 2009. № 1. С. 29.

⁷ Ломжец Ю. В. Соотношение представительной демократии и народовластия в процессе формирования института парламентаризма // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 4. С. 44, 48.

да России». Вместе с тем допустима подобная «персонификация» представительного законодательного органа с волей народа. Ведущей функцией этого органа как раз и является ее адекватное или, по крайней мере, схожее выражение, с чем согласны различные авторы¹. Воля народа выявляется и раскрывается представительным органом в его собственной воле, т. е. формулируется как результат субъективного восприятия². На такую инициативность и самостоятельность в определении воли народа представительным органом еще столетие назад обращал внимание российский правовед С. А. Корф. «Народное представительство, – писал он, – находит свое воплощение в парламенте, последний же является органом, коим формулируются нужды и интересы данного народа»³.

Интересную трактовку представительного статуса парламента предложил в начале XX в. Я. М. Магазинер. Он считал, что этот орган находится в публично-правовых отношениях не только с народом, но и с государством, частью которого является. Это одновременно и орган избравшего его народа, и орган государства как сложного субъекта. Соответственно, он представляет интересы и народа, и государства⁴. Но в первом случае он выступает как самостоятельный участник правоотношения и может проявлять собственную волю, а во втором случае – нет.

Определяя парламент как представительный орган всего народа, можно сказать, что он осуществляет общенациональное представительство и формируется посредством избрания представителей, получающих всенародный мандат. По выражению Л. Дюги, «парламент есть представительный мандатарий нации»⁵. Схожую мысль формулирует и Б. С. Эбзеев: «Избрание парламента – мандат всего народа», в силу чего парламент не агент избирателей, действующий по их доверенности, а «доверенный народа, обладающий собственной легитимностью и полномочиями, основывающимися на Основном Законе»⁶.

Сегодня многие исследователи рассматривают парламентаризм в качестве основного способа организации и функционирования представительной демократии⁷. На наш взгляд, ее осуществление посредством ресурсов парламентаризма нацелено на установление политико-правовой взаимосвязи между властью народа и властью государства. Данная взаимосвязь реализуется в деятельности выборных законодательных органов, сочетающей в себе по организационному критерию представительное начало, а по функциональному – законодательное, контрольное, финансово-бюджетное и кадровое полномочия. При этом «титულიной», конституционно обусловленной характеристикой, как подчеркивает В. И. Червонюк, следует считать именно представительную природу законодательной власти⁸.

На законодательные органы возлагается конституционная обязанность выражения и юридического закрепления воли народа или его части, а также объективных социальных потребностей и интересов общества. Институт парламентаризма является важным связующим элементом в системе отношений народа и власти, общества и государства⁹. Он воплощает в себе такой результат организации социально-политической жизни, в котором посредством диалога общества и государства обретает форму реализация ключевых принципов демократии: народного представительства, разделения властей, идеологического многообразия, законности¹⁰.

¹ См., например: Коновалова Л. Г. Соотношение парламентаризма с принципом демократической государственности: вопросы конституционно-правовой теории // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 5. С. 13; Сысолятина Е. Л. Указ. соч. С. 31 и др.

² Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2005. С. 22.

³ Корф С. А. Русское государственное право. Часть I. М., 1915. С. 125.

⁴ Магазинер Я. М. Общее учение о государстве. Курс лекций, читанных в Петроградском Университете в 1918–1922 гг. 2-е изд., перераб. СПб., 1922. С. 213–214.

⁵ Дюги Л. Конституционное право. М., 1908. С. 416.

⁶ Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 37–38.

⁷ Парасюк Е. А. Современное правовое исследование понятия «парламентаризм» // Российская юстиция. 2012. № 3. С. 63–64.

⁸ Червонюк В. И. Указ. соч. С. 134, 136.

⁹ Амиантов А. А. Российский парламентаризм: политико-правовой аспект. М., 2018.

¹⁰ Крамской В. В. Институт парламентаризма в системе взаимоотношений государства и общества: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2014. С. 11.

Парламентаризм не может функционировать вне выборных государственных коллегиальных органов и за рамками их полномочий, которые должны иметь именно властный законодательный, а не законсовещательный или просто совещательный характер. В Российской Федерации такими властными полномочиями наделены органы законодательной власти федерального и регионального уровня. Только их деятельность может считаться парламентской.

При определении парламентаризма значительная часть исследователей подчеркивают верховенство парламента как сущностный признак и условие подлинного народного представительства на государственном уровне. В юридической литературе распространено мнение о том, что поскольку представительные органы являются институциональным воплощением народовластия, они имеют верховенство над исполнительной и судебной властью¹. Уязвимым местом такого понимания обычно называют допущение ассоциации парламентаризма лишь с парламентарной формой правления или с политическим доминированием законодательного органа в системе разделения властей².

Полагаем, что под верховенством следует понимать не приоритетность места, занимаемого парламентом в системе разделения властей и среди различных государственных органов, а его особый статус в структуре государства как представителя народа, уполномоченного законодательствовать от его имени. В итоге не сам парламент обладает верховенством, а создаваемые им законы. Отсюда воля народа становится основой власти правительства. По замечанию В. И. Червонюка, в конституционном механизме общенациональные легислатуры, получившие свои полномочия от «собственника» власти – народа, обладают наиболее высоким уровнем представительности и легитимности³.

Исходя из изложенного наиболее емким, на наш взгляд, является следующее определение: парламентаризм – это институциональный механизм, обеспечивающий представительство воли и интересов народа или отдельных групп населения в законодательных органах власти.

Нельзя обойти вниманием критические высказывания по поводу состояния современного российского парламентаризма. В частности, В. И. Червонюк указывает, что «постулируемая как неотъемлемое свойство законодательной власти представительность, тем не менее, остается не обеспеченной эффективными конституционными механизмами, вследствие чего и закон как основной „продукт“ законодательной деятельности нередко оказывается социально дефектным»⁴. Исследователи обращают также внимание на ряд негативных явлений, ведущих к разрыву связи парламентариев с избирателями: приоритетное следование партийным решениям и фракционной дисциплине; лоббистское давление; выражение интересов прежде всего элит, а не общества; значительный удельный вес законопроектов, исходящих от исполнительной власти, и т. д.⁵

Все это рассматривается в качестве факторов, способствующих девальвации основного предназначения парламентских органов, сочетающих в себе представительную и законодательную природу, ассоциируется с угрозой эволюции парламентаризма в закрытую, автономно функционирующую, автаркичную систему с «карманным парламентом». В результате складываются предпосылки для трансформации представительной демократии в имитационную, делегативную модель. Констатируется превращение парламента в «придаток правительства и малодейственную силу», которая в условиях ослабленного контроля со стороны гражданского общества становится «неуправляемой и бесполезной для населения, потому что не выражает его интересы и не разделяет его ценности»⁶. Низкий уровень доверия парламентским институтам

¹ Крамской В. В. Указ. соч. С. 18.

² Коновалова Л. Г. Соотношение парламентаризма с принципом демократической государственности: вопросы конституционно-правовой теории. С. 9.

³ Червонюк В. И. Указ. соч. С. 135.

⁴ Там же. С. 130.

⁵ Николаев А. М., Грудинин Н. С. Системные проблемы современного российского парламентаризма // Право и образование. 2017. № 11. С. 64–76.

⁶ Королева Л. В. Некоторые критерии эффективности российского парламентаризма на современном этапе // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер.: Философские науки. 2017. № 3. С. 111.

сопровождается ростом политического индифферентизма, апатии и, как следствие, электорального абсентеизма¹.

Конечно, сам факт представительства народа в парламентских органах еще не означает, что его воля всегда выражается парламентариями, призванными «олицетворять» представительную демократию. Я. М. Магазинер утверждал, что «парламентаризм – т. е. власть парламентского большинства, не только не означает демократии, т. е. власти народного большинства, – но, наоборот, в парламентаризме сквозят заметные черты аристократии», поскольку он представляет собой «самоуправление привилегированного меньшинства»². В силу этого парламент осуществляет «самостоятельную власть, не опирающуюся на народный суверенитет»³.

В современных исследованиях также можно встретить утверждения, что российский парламент сегодня не вполне может считаться демократическим представительным органом. Принципы народного представительства на практике «не могут обеспечить подлинное народовластие, поскольку защищают в большей степени интересы представителей, а не народа»⁴. Серьезной проблемой представительной демократии в России называется «слабая легитимность парламентаризма»: хотя в основе функционирования парламентских институтов лежат реально действующие нормативные правовые акты, общество всерьез не рассматривает эти институты в качестве выразителя общенациональных интересов⁵. Конечно, общественное мнение не тождественно ни воле избирателей, ни воле народа, но сопряжено с оценкой представительской функции законодательного органа.

Критика легитимности и эффективности современного парламентаризма порой сочетается с предложениями о возрождении в России духа земских соборов и поиске в этой традиции дальнейших путей развития нашего государства, укрепления его устоев и достижения национального согласия. Например, в День народного единства предлагается собирать Конгресс общественно-политических сил страны⁶. Однако подобные идеи, нацеленные, казалось бы, на развитие представительных институтов, по верному замечанию Л. Г. Коноваловой, «открыто ставят в зависимость от мнения ограниченной группы людей судьбу всего государства»⁷. Фактически на некие непарламентские учреждения призывается перенести конституционные функции российского парламента как государственного органа, избранного народом именно для того, чтобы выразить его волю.

На наш взгляд, сегодня необходимо обеспечить укрепление, а не размывание парламентаризма, искать пути преодоления его изъянов, мешающих полноценной реализации его назначения. Состояние парламентаризма показывает степень близости государственной власти к народу. Поэтому функционирование представительных органов должно быть ориентировано не только на осуществление законодательной деятельности, но и на сокращение дистанции между властью и народом, на согласование их интересов. Отношение народа к своим представительным органам в государстве соизмеримо с отношением к народу государственной власти.

Безусловно, совершенствование парламентаризма невозможно без повышения в обществе уровня доверия к представительным органам власти. Недостаточная опора их функционирования на интересы и мнение граждан влечет такие негативные последствия, как пороки в законах, эрозия паритетного начала в диалоге общества и парламента, снижение уровня доверия избирателей к выборным учреждениям в целом, индифферентное отношение граждан к участию в делах государства и т. д. На это обращается внимание в постановлении Конституционного Суда РФ от 14 мая 2013 г.

¹ Чертова Л. Н. О доверии россиян институтам парламентаризма // Избирательное право и избирательный процесс: проблемы и перспективы: сб. материалов науч.-практ. конф. / отв. ред. А. Н. Глебов, О. И. Филонова. Курган, 2017. С. 170.

² Магазинер Я. М. Указ. соч. С. 378.

³ Там же. С. 379.

⁴ Нечаев П. Ю. К вопросу о принципах представительного правления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 6. С. 98–101.

⁵ Керимов А. А. Указ. соч. С. 11.

⁶ Стратегии правового развития России: моногр. / под ред. О. Ю. Рыбакова. 3-е изд., стереотип. М., 2016. С. 103.

⁷ Коновалова Л. Г. Соотношение парламентаризма с принципом демократической государственности: вопросы конституционно-правовой теории. С. 16.

№ 9-П, где указано, что «расстройство гражданского доверия обесценивает обязательность закона, разуверяет в его правовой состоятельности, подрывает действительность конституционных свобод и возможность образования ответственной публичной власти на правовых началах».

В заключение следует отметить, что парламентаризм в различных странах наряду с общими чертами имеет и будет сохранять национальные особенности. В этом смысле можно говорить о «национальном механизме парламентаризма». В его оценках не следует допускать абсолютизации и односторонности, поскольку он получает неповторимое развитие на основе национально-исторических традиций государственного строительства и особенностей социально-культурной среды. Опыт парламентаризма (пусть и не всегда положительный) как раз и ценен своим многообразием.

Современный российский парламентаризм не является исключением. Со своими достоинствами и недостатками он представляет собой уникальный в историческом, политическом и правовом отношениях динамичный государственно-правовой институт, выступающий неотъемлемой частью системы народного представительства и условием реализации целей представительной демократии. Без эффективного функционирования парламентаризма, его уважительного восприятия обществом невозможны создание правовой демократической государственности и полноценное воплощение народовластия в России.

Список литературы

Амиантов А. А. Российский парламентаризм: политико-правовой аспект. М., 2018.

Булаков О. Н. Парламентаризм как представительство народа // Административное и муниципальное право. 2011. № 12.

Булаков О. Н., Жумабаева А. А. Теоретические основы института публичного представительства // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. № 3.

Бялкина Т. М. Народное представительство в местном самоуправлении: теоретико-правовые основы и современная практика // Вестник Воронежского государственного университета. Сер.: Право. 2018. № 2.

Варламова Н. В. Представительные органы публичной власти: содержание понятия // Труды Института государства и права РАН. 2012. № 1.

Глухарева А. К. Конституционные основы народного представительства в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Джагарян Н. В. Муниципальное представительство в системе российской государственности: правовое регулирование и реализация: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Ростов н/Д, 2015.

Джагарян Н. В. Представительная демократия – универсальная характеристика современной концепции народовластия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4.

Дюги Л. Конституционное право. М., 1908.

Калимуллина И. Р. Особенности становления парламентаризма в современном российском обществе: автореф. дис. ... канд. полит. наук. Уфа, 2009.

Керимов А. А. Парламентаризм как фактор легитимности политической власти в современной России: автореф. дис. ... д-ра полит. наук. Екатеринбург, 2015.

Комарова В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2005.

Коновалова Л. Г. Парламентское право и парламентаризм: теоретико-правовой аспект // Правовая мысль в образовании, науке и практике. 2017. № 1.

Коновалова Л. Г. Соотношение парламентаризма с принципом демократической государственности: вопросы конституционно-правовой теории // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2017. № 5.

Королева Л. В. Некоторые критерии эффективности российского парламентаризма на современном этапе // Вестник Московского городского педагогического университета. Сер.: Философские науки. 2017. № 3.

Корф С. А. Русское государственное право. Часть I. М., 1915.

Крамской В. В. Институт парламентаризма в системе взаимоотношений государства и общества: общетеоретическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2014.

Лебедев В. А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Вестник Челябинского государственного университета. 2011. № 9.

Ломжец Ю. В. Соотношение представительной демократии и народовластия в процессе формирования института парламентаризма // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. № 4.

Магазинер Я. М. Общее учение о государстве. Курс лекций, читанных в Петроградском Университете в 1918–1922 гг. 2-е изд., перераб. СПб., 1922.

Масленникова С. В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М., 2001.

Назарова И. С. Современная концепция народного (общественного) представительства как конституционный способ обеспечения представительного характера законодательной власти // Вестник экономической безопасности. 2016. № 2.

Нечаев П. Ю. К вопросу о принципах представительного правления // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 6.

Николаев А. М., Грудинин Н. С. Системные проблемы современного российского парламентаризма // Право и образование. 2017. № 11.

Никонова Л. И. Диалектика народного представительства и народного суверенитета в контексте теории народовластия // «Черные дыры» в российском законодательстве. 2010. № 5.

Парасюк Е. А. Современное правовое исследование понятия «парламентаризм» // Российская юстиция. 2012. № 3.

Парламентское право России: моногр. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2013.

Садовникова Г. Д. Система народного представительства в Российской Федерации: политико-правовые подходы к формированию понятий и категорий // Актуальные проблемы российского права. 2009. № 1.

Стратегии правового развития России: моногр. / под ред. О. Ю. Рыбакова. 3-е изд., стереотип. М., 2016.

Сысолятина Е. Л. Современный парламентаризм: институционально-правовая парадигма // ARS ADMINISTRANDI. 2009. № 1.

Титов С. А. Понятие парламентаризма в России // Труды Института государства и права РАН. 2014. № 4.

Филиппова Н. А. Публичное (народное) представительство: конституционная доктрина как фактор выбора между модернизацией и архаизацией российского государства // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭК. 2012. Т. 8. № 2.

Филиппова Н. А. Публичное представительство: правовая природа, виды и формы // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург, 2010. Вып. 10.

Филиппова Н. А. Юридическое содержание публичного представительства в доктрине конституционного права // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург, 2011. Вып. 11.

Червонюк В. И. Представительная природа законодательной власти: современный контекст // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 2.

Чертова Л. Н. О доверии россиян институтам парламентаризма // Избирательное право и избирательный процесс: проблемы и перспективы: сб. материалов науч.-практ. конф. / отв. ред. А. Н. Глебов, О. И. Филонова. Курган, 2017.

Шиндина А. В. Институт делегирования в системе народного представительства // Вестник Поволжского института управления. 2016. № 2.

Шульженко Ю. Л. Понятие «парламентаризм» в современной отечественной науке // Труды Института государства и права РАН. 2017. № 5.

Шульженко Ю. Л. Российская теория парламентаризма. М., 2018.

Эбзеев Б. С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика // Государство и право. 2016. № 4.

References

Amiantov A. A. Rossiiskii parlamentarizm: politiko-pravovoi aspekt. M., 2018.

Bulakov O. N. Parlamentarizm kak predstavitel'stvo naroda // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2011. № 12.

Bulakov O. N., Zhumabaeva A. A. Teoreticheskie osnovy instituta publichnogo predstavitel'stva // Problemy ekonomiki i yuridicheskoi praktiki. 2018. № 3.

Byalkina T. M. Narodnoe predstavitel'stvo v mestnom samoupravlenii: teoretiko-pravovye osnovy i sovremennaya praktika // Vestnik Voronezhskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser.: Pravo. 2018. № 2.

Chertova L. N. O doverii rossiyan institutam parlamentarizma // Izbiratel'noe pravo i izbiratel'nyi protsess: problemy i perspektivy: sb. materialov nauch.-prakt. konf. / отв. ред. А. Н. Глебов, О. И. Филонова. Курган, 2017.

Chervonyuk V. I. Predstavitel'naya priroda zakonodatel'noi vlasti: sovremenniy kontekst // Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii. 2017. № 2.

Dyugi L. Konstitutsionnoe pravo. M., 1908.

Dzhagaryan N. V. Munitsipal'noe predstavitel'stvo v sisteme rossiiskoi gosudarstvennosti: pravovoe regulirovanie i realizatsiya: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. Rostov n/D, 2015.

- Dzhagaryan N. V.* Predstavitel'naya demokratiya – universal'naya kharakteristika sovremennoi kontseptsii narodovlastiya // Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii. 2014. № 4.
- Ebzeev B. S.* Narod, narodnyi suverenitet i predstavitel'stvo: doktrinal'nye osnovy i konstitutsionnaya praktika // Gosudarstvo i pravo. 2016. № 4.
- Filippova N. A.* Publichnoe (narodnoe) predstavitel'stvo: konstitutsionnaya doktrina kak faktor vybora mezhdru modernizatsiei i arkhazatsiei rossiiskogo gosudarstva // Politicheskaya ekspertiza: POLITEKS. 2012. T. 8. № 2.
- Filippova N. A.* Publichnoe predstavitel'stvo: pravovaya priroda, vidy i formy // Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiiskoi akademii nauk. Ekaterinburg, 2010. Vyp. 10.
- Filippova N. A.* Yuridicheskoe sodержanie publichnogo predstavitel'stva v doktrine konstitutsionnogo prava // Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiiskoi akademii nauk. Ekaterinburg, 2011. Vyp. 11.
- Glukhareva A. K.* Konstitutsionnye osnovy narodnogo predstavitel'stva v Rossiiskoi Federatsii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. M., 2008.
- Kalimullina I. R.* Osobennosti stanovleniya parlamentarizma v sovremennom rossiiskom obshchestve: avtoref. dis. ... kand. polit. nauk. Ufa, 2009.
- Kerimov A. A.* Parlamentarizm kak faktor legitimnosti politicheskoi vlasti v sovremennoi Rossii: avtoref. dis. ... d-ra polit. nauk. Ekaterinburg, 2015.
- Komarova V. V.* Mekhanizm neposredstvennoi demokratii sovremennoi Rossii (sistema i protsedury). M., 2005.
- Konovalova L. G.* Parlamentskoe pravo i parlamentarizm: teoretiko-pravovoi aspekt // Pravovaya mysl' v obrazovanii, nauke i praktike. 2017. № 1.
- Konovalova L. G.* Sootnoshenie parlamentarizma s printsipom demokraticheskoi gosudarstvennosti: voprosy konstitutsionno-pravovoi teorii // Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu». 2017. № 5.
- Korf S. A.* Russkoe gosudarstvennoe pravo. Chast' I. M., 1915.
- Koroleva L. V.* Nekotorye kriterii effektivnosti rossiiskogo parlamentarizma na sovremennom etape // Vestnik Moskovskogo gorodskogo pedagogicheskogo universiteta. Ser.: Filosofskie nauki. 2017. № 3.
- Kramskoi V. V.* Institut parlamentarizma v sisteme vzaimootnoshenii gosudarstva i obshchestva: obshcheteoreticheskoe issledovanie: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. Kursk, 2014.
- Lebedev V. A.* Problemy narodnogo predstavitel'stva v Rossiiskoi Federatsii // Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta. 2011. № 9.
- Lomzhets Yu. V.* Sootnoshenie predstavitel'noi demokratii i narodovlastiya v protsesse formirovaniya instituta parlamentarizma // Vestnik Permskogo universiteta. Yuridicheskie nauki. 2012. № 4.
- Magaziner Ya. M.* Obshchee uchenie o gosudarstve. Kurs lektsii, chitannykh v Petrogradskom Universitete v 1918–1922 gg. 2-e izd., pererab. SPb., 1922.
- Maslennikova S. V.* Narodnoe predstavitel'stvo i prava grazhdan v Rossiiskoi Federatsii. M., 2001.
- Nazarova I. S.* Sovremennaya kontseptsiya narodnogo (obshchestvennogo) predstavitel'stva kak konstitutsionnyi sposob obespecheniya predstavitel'nogo kharaktera zakonodatel'noi vlasti // Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti. 2016. № 2.
- Nechaev P. Yu.* K voprosu o printsipakh predstavitel'nogo pravleniya // Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii. 2014. № 6.
- Nikolaev A. M., Grudinin N. S.* Sistemnye problemy sovremennogo rossiiskogo parlamentarizma // Pravo i obrazovanie. 2017. № 11.
- Nikonova L. I.* Dialektika narodnogo predstavitel'stva i narodnogo suvereniteta v kontekste teorii narodovlastiya // «Chernye dyry» v rossiiskom zakonodatel'stve. 2010. № 5.
- Parasyuk E. A.* Sovremennoe pravovoe issledovanie ponyatiya «parlamentarizm» // Rossiiskaya yustitsiya. 2012. № 3.
- Parlamentskoe pravo Rossii: monogr. / pod red. T. Ya. Khabrievoi. M., 2013.
- Sadovnikova G. D.* Sistema narodnogo predstavitel'stva v Rossiiskoi Federatsii: politiko-pravovye podkhody k formirovaniyu ponyatii i kategorii // Aktual'nye problemy rossiiskogo prava. 2009. № 1.
- Shindina A. V.* Institut delegirovaniya v sisteme narodnogo predstavitel'stva // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya. 2016. № 2.
- Shul'zhenko Yu. L.* Ponyatie «parlamentarizm» v sovremennoi otechestvennoi nauke // Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN. 2017. № 5.
- Shul'zhenko Yu. L.* Rossiiskaya teoriya parlamentarizma. M., 2018.
- Strategii pravovogo razvitiya Rossii: monogr. / pod red. O. Yu. Rybakova. 3-e izd., stereotip. M., 2016.
- Sysolyatina E. L.* Sovremennyi parlamentarizm: institutsional'no-pravovaya paradigma // ARS ADMINISTRANDI. 2009. № 1.
- Titov S. A.* Ponyatie parlamentarizma v Rossii // Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN. 2014. № 4.
- Varlamova N. V.* Predstavitel'nye organy publichnoi vlasti: sodержanie ponyatiya // Trudy Instituta gosudarstva i prava RAN. 2012. № 1.