# НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО И ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

***Аннотация.*** *В статье рассматриваются проблемы содержания и соотношения понятий «народное представительство» и «парламентаризм», их сущность, эволюция и современное состояние.*
***Ключевые слова:*** *народное представительство, парламентаризм, взаимосвязь, организационные формы, правовое отражение.*

**DOI: 10.17803/2311-5998.2019.61.9.037-048**

***Сурен Адибекович АВАКЬЯН,***
*заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ*
***avakian@law.msu.ru***
*119991, Россия, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13*

***S. A. AVAKIAN,***
*Head of the Chair of constitutional and municipal law of the Law department of the Lomonosov Moscow State University, Doctor of Juridical Sciences, Professor, honoured scientist of the Russian Federation, honoured lawyer of the Russian Federation*
***avakian@law.msu.ru***
*119991, Russia, Moscow, Leninskie gory, 1, str. 13*

## REPRESENTATION OF THE PEOPLE AND PARLIAMENTARISM

***Abstract.*** *This article discusses problems of content and correlation of the notions of 'representation of the people' and 'parliamentarism', their essence, evolution and current state.*
***Keywords:*** *representation of the people, parliamentarism, correlation, organisational forms, legal echoing.*

***Вместо вступления.*** *В круге научных проблем, которым уделял внимание Владимир Иванович Фадеев, были народное представительство и парламентаризм с их различными оттенками. Он опубликовал ряд работ с интересными идеями. Думаю, смог бы сделать гораздо больше, но... Наша задача — продолжение исследований. И каждый последующий шаг — и в память о коллеге, и в развитие вечной темы.*

О народном представительстве как организационной форме и как совокупности средств воплощения интересов граждан (народа) говорят еще с древних времен и до наших дней. Интересующиеся могут найти много научных источников, среди них и работы В. И. Фадеева[1].

[1] См., в частности: *Фадеев В. И.* У истоков народного представительства: политические идеи и практика античной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2013.

© С. А. Авакьян, 2019

В основе народного представительства — два фактора: во-первых, это коллективный, групповой интерес; во-вторых, наличие (использование) той или иной организационной формы его выражения.

В самом деле, представительство всегда было неизбежно для служения *индивидуальному интересу* или просто для отражения его: отец олицетворял семью и выступал от нее; смелый сын воспринимался окружающими как достойный представитель всего рода; сватаясь к девушке, учитывали как ее внешность и умелость, так и стоящие за ней авторитет и материальный достаток семьи, и т.д. В подобных случаях порой что-то надо было делать для представительства клана, семьи, но зачастую этого и не требовалось — достаточно было просто знать, кто такие. Подобное представительство широко распространено и в наши дни — с той особенностью, что нередко индивидуальный и групповой интересы могут переплетаться, к примеру, от одной семьи — к клану (роду), от одного акционера — к интересам всего хозяйствующего сообщества и т.д.

Но даже простое проживание в населенном пункте, а тем более необходимость строительства храма, возведения дорог, организации базара и торговли, обсуждения и поддержки территориальных забот рождали общие проблемы, интересы и заставляли искать формы их воплощения. При этом переплетались два понятия: совместное проживание делало жителей чем-то бóльшим, чем просто соседи, это уже был *народ* как качественно новое понятие; в свою очередь, при взаимном общении люди вырабатывали линию *представления* своих интересов, а также создавали органы (советы, комитеты), которые бы *представляли* их интересы.

По большому счету так и зародилось то, что в дальнейшем оформилось в притягательную категорию, какой явилось *народное представительство*. У него были и есть различные особенности, нюансы, но, обобщенно говоря, народное представительство характеризуется такими чертами:

— оно имеет территориальный ареал;
— является общественно значимым, т.е. в его основе то, что сегодня принято характеризовать как публичные интересы;
— предполагает наличие организационных форм, используемых для их представления, а при необходимости и защиты, т.е. обусловливает существование (создание) органа или лица, которому поручается выражение таких интересов.

Дела конкретной территории неизбежно создают ее персонифицированный портрет — это люди, их этническая (национальная), религиозная, нравственная и психологическая принадлежность. К этому присоединяется занятость, и прежде всего трудовая, ее «расклад» по видам дел. Наконец, это и образ жизни, общение. И категория «народного представительства», что называется, идеально подходит для воплощения всех подобных интересов.

Причем первое слово в данном понятии — «*народ*»; оно всегда имело и имеет глубинный смысл. Предполагается *общность* людей, в основе которой гуманизм, коренящийся прежде всего в единстве природной судьбы — все пришли в этот мир, чтобы жить, чем-то заниматься, общаться, продолжать род и т.п. Таким об-

№ 11 ; *Он же.* О духовно-нравственных основах народного представительства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3.

разом, в понятии народного представительства ключевым является именно слово «народ» как *единство* равных по своему предназначению в этом мире.

Что касается второго слова — «*представительство*», то его предназначение виделось и видится в том, что оно имеет подчиненный характер по отношению к категории «народ» и обусловливает такие исходные посылки:

а) кто бы ни были представители, они должны себя воспринимать как олицетворение и воплощение народа как единой категории;
б) что бы они ни делали, это должно быть в интересах и ни в коем случае не во вред народу;
в) народ постоянен, представительство ограничено временем, не может закостеневать, поэтому периодически подлежит обновлению;
г) представительство не может себя ставить выше народа, и если это наблюдается, оно подлежит замене или переформированию.

При подобном толковании понятия «народное представительство» достаточно очевидно: поскольку народ неизбежно вечен, он остается всегда. Хотя не сто́ит воспринимать этот тезис так, что народ вечен постольку, поскольку он физически существует и от него никуда «не денешься». Увы, бывали в истории такие правители, которые пытались «прочистить» свой народ, физически уничтожить тех, кто не подходил к их представлениям об облике народа; либо они уничтожали массы людей, принадлежащих к другому народу, — якобы в интересах либо для «пользы» своих соплеменников. Это наносило огромный ущерб не только конкретным народам, но и человечеству в целом.

Бывало и так, что формальные представители народа, пришедшие к власти путем ее захвата и даже через легитимное избрание, тоже стремились переделать народ, если считали его не готовым к новым идеям, образу жизни. Это в истории можно видеть многократно. В данном случае опять налицо попытка подчинить народ новой власти, в том числе и учрежденным ею органам представительства. Такое, образно говоря, «насилие» над народом облекается нередко, как сейчас модно говорить, в цивилизованные рамки. Но ключевое здесь — желание подчинить народ идеям, которые кажутся представителям наиболее прогрессивными. Бывает, что на этом пути создаются гибридные формы, отсюда можно наблюдать причудливые национальные варианты представительства.

И все же факт остается фактом: состояние и сознание людей влияют на выбор организационных форм представительства и остаются ключевым обстоятельством в его построении. Отсюда сами указанные формы могут быть преходящими.

Конечно, было бы упрощением говорить, что они имеют второстепенный характер, что народ может в любой момент поменять структуру власти и т.п. Хорошо известен афоризм: «народ имеет такое правительство, какого заслуживает». И к тому же надо помнить, что смена формы не есть изменение содержания, что новый орган может быть идеальным по его предназначению и полномочиям, но наполнен такими людьми, которые не смогут реализовать идеал, а то еще и извратят его суть. То есть можно либо изначально идеал подстроить под себя, либо вдобавок к этому поручить его осуществление тем, кто загубит идею. Неслучайно ведь народное выражение: «Гладко было на бумаге, да забыли про овраги».

И все же, несмотря на очевидность «оврагов», к «идеальной» конструкции народного представительства очень подошел парламентаризм. Почему? В силу

простоты и понятности его идей: 1) наличие территориальной общности людей; 2) общность, публичность интересов; 3) возможность непосредственного решения проблем или их части населением; 4) коллективное формирование органов, которым поручается постоянное ве́дение таких проблем; 5) изложение блока своих поручений таким органам; 6) постоянное сообщение этим органам гражданами и их объединениями своих текущих пожеланий; 7) возможность периодической оценки работы таких органов со стороны населения; 8) периодическое переформирование таких органов.

Мы сейчас не касаемся известной проблемы — на каком уровне может существовать парламентаризм, ведь распространена трактовка, что парламент — это категория общегосударственного уровня. Нас интересует другое: парламентаризму предшествовало понятие «представительный орган власти», оно и сейчас распространено. В широком смысле слова «парламентом» условно считают любой *коллегиальный выборный орган*. Отсюда — и понятие «парламентаризм», которым зачастую обозначается *вся система коллективных, избранных населением органов*.

Однако сразу же коснемся и другого важного вопроса: если территория, на которой создается орган народного представительства, достаточно велика и имеет немало особенностей по социальному, национальному составу населения, структуре хозяйства и т.д., — все это предполагает создание коллегиального такого органа. И поскольку все такие органы на местах состояли и избирались из достаточного количества депутатов, гласных, советников и т.п., постепенно возобладала мысль о том, что народное представительство являет собой, говоря обобщенно, «депутатскую коллегию». Характерно, что если кое-где и вводилось избрание населением мэра, главы города и т.д., то в силу его предназначения для осуществления исполнительной власти и руководства ею официально представителем населения считали все же коллегиальный городской совет, но не такого мэра, главу.

Когда же пришло время создания общегосударственного представительного органа — парламента, на него тоже перешло толкование народного представительства как коллективного органа. «Представительное правление»[2] — это понятие, возникшее уже в Средние века, относилось прежде всего к парламентам.

Для начала это было понятно, поскольку создавались парламенты в монархических системах. «Божественное» предназначение монарха уже предполагало его «место» на земле, заботу о народе и т.д. В данном случае вопроса о том, что монарх тоже часть системы народного представительства, не возникало. Тем более что он был не выборным, а наследственным правителем. И если представителя «божественного» на земле обратить в представителя народа, это ведь могло бы зародить у простолюдинов мысль о подчиненности монарха народу и его интересам, в то время как монархизм зиждился на идее дарованности благ людям от правителя.

Но когда большинство монархий стали республиками, а их возглавили избираемые все чаще населением президенты, вопрос о том, кого же они представляют, стал возникать. Сначала объяснение было такое же, как и в отношении глав городов. Поскольку главы государств возглавляли исполнительную власть,

[2] См.: *Милль Дж. С.* Рассуждения о представительном правлении. М. : Социум, 2019. 376 с.

даже при избрании народом их предназначение видели в функциях управления и поэтому не считали частью народного представительства. Более того, в представительско-парламентской деятельности видели основу контроля за исполнительной властью, на вершине которой был глава государства. И еще была опасность — если их отнести к представительству, не возникнет ли угроза конструкции разделения властей?

Как быть с этой проблемой в наши дни? Думается, поскольку разделение властей предполагает систему сдержек и противовесов, помимо парламентского контроля в отношении исполнительной власти существует и влияние (в определенной мере контроль!) исполнительной власти в отношении представительной власти. Помимо этого, скажем так, организационного фактора есть и другой, связанный как с предназначением органов, так и с пониманием своей ответственности перед народом.

Президент Российской Федерации имеет все основания для того, чтобы считать себя представителем народа, не только в силу своего всенародного избрания. Дело еще и в том, что конституционно он еще и ответствен перед народом, его присяга завершается словами, что он клянется «верно служить народу» (ч. 1 ст. 82 Конституции РФ). И никто не вправе запретить Президенту считать себя представителем народа, олицетворяющим его интересы в своей деятельности.

И все же будем исходить в нашем сочинении из традиционного толкования народного представительства как совокупности коллегиальных органов, избираемых населением. Обратимся теперь к вопросу о путях воплощения народного представительства в задачах, структуре, формах деятельности парламента (коллегиального представительного органа).

1. *Предназначение и полномочия*. Мы уже касались данного фактора выше, поэтому кратко отметим: народное представительство в некоторой степени может быть непосредственным, т.е. осуществляемым самим народом через институты непосредственной демократии (народные собрания, референдумы, публичные обсуждения, слушания и др.). И все же народное представительство более эффективно, когда его задачи осуществляют сформированные населением *выборные органы* народного представительства.

Исторически известно, что в основу концепции народного представительства и его органов могут быть положены две идеи, как правило, взаимоисключающие. Первая идея считается характерной для теории разделения властей, предполагает свое место представительных органов в данной системе, возможность их влияния, в чем-то контроля в отношении других ветвей власти путем их формирования, в некоторых аспектах — даже отчетности указанных органов. Вторая идея основывается на верховенстве представительных органов в системе власти, предполагающем полную зависимость иных органов от представительных, включая отчетность. Данный вариант считается свойственным для советской и в целом социалистической модели власти. И в немалой степени именно его критика стала основой для ликвидации советской власти в нашей стране и обращения к первому варианту взаимоотношений органов. Хотя, говоря реалистично, это была всего лишь модель, на деле государственные органы официально не вмешивались в деятельность друг друга. Другое дело — практика, она и сейчас пестрит примерами такого вмешательства.

Истина находится где-то посередине. Органы власти создаются для реализации ее задач, которые органичны для соответствующих органов. Концепция состоит в том, что, как правило, иные звенья не вмешиваются в непосредственное осуществление полномочий, которыми наделены различные органы. Но все звенья наделены правом влияния на другие органы, представления своих предложений, оценок и т.п. При необходимости в чем-то это могут быть и радикальные меры — например, нормативно-юридически закрепленные права на отмену или обжалование решений, на изменение состава органа и др.

Наивысшее предназначение органов народного представительства состоит в том, что им поручаются ключевые публичные функции: представительство народа; общее руководство делами территории и (или) (со)участие в таком руководстве; высший уровень правотворчества, состоящий в принятии законов государства, главных актов соответствующей территориальной единицы; принятие бюджета и ключевых программных актов для развития экономики, социальной сферы и т.д.; формирование или участие в формировании иных ключевых органов публичной власти; выполнение задач парламентского контроля за состоянием дел в стране и за работой исполнительной власти.

Названные публичные функции обусловливают круг полномочий органов народного представительства. При этом следует иметь в виду: предназначение должно отражаться в полномочиях не только исходя из возможностей органа, но также и потому, что именно при закреплении полномочий указываются зачастую время и порядок их осуществления. Иначе говоря, полномочия — самостоятельная категория для органов народного представительства. К примеру, если у представительного органа была и есть задача (функция) утверждения бюджета территории, далеко не безразлично, когда осуществляется соответствующее полномочие, поскольку в этом моменте есть своя логика: если утверждается ежегодный бюджет, и делается это в марте-апреле данного года, то сразу же это дает повод думать о зависимости представительного органа от исполнительной власти — целый квартал уже исполняется не утвержденный, а планируемый бюджет. Отсюда и Государственная Дума, и нижестоящие представительные органы перенесли время осуществления полномочия по утверждению бюджета на осень предшествующего года.

2. *Территориальная основа создания и деятельности.* Все представительные органы народного представительства объединяет то, что, как уже было отмечено, они создаются по территориальному принципу. Это вся территория государства, она является основой деятельности общегосударственного парламента. Если государство федеративное и делится на субъекты федерации, представительный орган образуется в каждом субъекте федерации. Не может быть такого, чтобы один представительный орган создавался для двух и более субъектов федерации.

Особенностью России, даже учтенной в ее Конституции, является наличие так называемых сложносоставных субъектов, когда такой вид субъекта РФ, как автономный округ, входит в состав другого субъекта — сейчас области, ранее также и края. Не наша задача анализировать причудливость этой конструкции. Отметим лишь, что ее особенностью является наличие представительного органа власти в автономном округе, он действует в рамках его территории и избирается населением округа. В свою очередь, для области существует свой представи-

тельный орган власти, его избирает все население области, включая и жителей автономных округов. Конструкция несколько «загадочная», она не создает подчиненности представительного органа округа представительному органу области, хотя и исходит из обязательности актов и действий последнего для представительного органа автономного округа.

Такая конструкция осталась еще со времен, когда автономный округ не объявлялся субъектом Российской Федерации, а существовал в качестве особой единицы политической автономии. С включением автономных округов в систему федеративной организации России плюсом стал более высокий учет интересов малочисленных народов Севера и Северо-Востока нашей страны; но возникла и неувязка, поскольку, состоя в другом субъекте РФ, автономный округ и его органы не могут не считаться с «нависающей» над ними властью области и ее органов. «Утешительным» в данном случае является тезис о том, что для населения округа существуют как бы два уровня защиты их интересов. Но ведь, в свою очередь, и население области — за минусом тех, кто относится к округу — вполне может сетовать на то, что у них лишь один уровень такой защиты. На практике это все же мало актуально, но научные подходы не дают повода для «забывчивости».

Внутри субъектов РФ территориальный принцип предполагает создание органов народного представительства для каждого вида территориально-муниципальных образований. Довольно сложным может быть вопрос о создании отдельного представительного органа для муниципального образования, являющегося центром другого муниципального образования. Например, если административный центр муниципального района является достаточно большим по территории, тогда здесь создается городской округ как самостоятельное муниципальное образование — со своим городским советом и его депутатами. Но центр муниципального района может располагаться в каком-то населенном пункте, и нет необходимости преобразовывать его в сельское или городское поселение как муниципальное образование, тогда здесь всего лишь избираются депутаты представительного органа муниципального района.

3. *Связь с населением и интересами территории*. Связь с населением — органическое свойство органов народного представительства. Оно отражается во многих направлениях:

— *избрание* данных органов гражданами путем всеобщих выборов; всеобщими они называются по той причине, что право на участие в них предоставляется проживающим на соответствующей территории при условии достижения ими определенного возраста и отсутствии официально ограниченной дееспособности;
— *постоянные контакты* избранных лиц (депутатов, советников, гласных) с населением — путем встреч, информирования и т.п.
— при закреплении так называемого *императивного мандата* — возможность избирателей давать *наказы* избранным, т.е. высказывать пожелания, обязательные в том плане, что на них положено отреагировать — либо принять и добиваться исполнения, либо обоснованно отклонить. Также при таком мандате избранные выступают не просто с информацией, сообщениями о своей деятельности перед населением, а с *отчетами*, причем как о своей работе, так и о работе представительного органа в целом, по итогам рассмотрения избиратели вправе дать оценку деятельности и избранного лица, и органа

в целом. Для избранного лица это может вылиться в возбуждение процедуры его *отзыва* голосованием населения (избирателей);

— в любом случае — *ограниченность полномочий органов народного представительства определенным сроком*, по истечении которого проводится избрание его нового состава.

Что касается *связи с интересами территории*, то в одной части они отражаются в том, что было сказано об интересах населения, в том числе и в структуре органа народного представительства, о чем мы скажем чуть позже. Однако, не забывая о населении, нельзя воспринимать интересы территории слишком «приземленно», лишь через данную категорию. Ведь потому и применяется указанный выше территориальный принцип создания органов народного представительства, что есть понятие «экономическая жизнь территории», она может порождать различные, в том числе неожиданные, формы — строительство и асфальтирование дорог, возведение новых предприятий, приезд в связи с этим новых работников, газификация населенных пунктов, отводы земель для освоения, строительство жилых комплексов и т.д. — это в определенной степени самостоятельный блок задач, стоящих перед органом народного представительства.

Экономико-производственная специфика может не просто быть связанной с интересами населения, но и подчинить их себе. Порой это терпимо, но бывают и парадоксальные ситуации. Так, всем известен пример моногородов, когда населенный пункт становится «придатком» предприятия. Все проблемы, в том числе и территориальные, решает тоже оно. Хорошо, если работа предприятия идет успешно; но если у него нет перспективы, то и муниципальное образование, и его представительный орган ждет крах.

Недавно стали появляться и примеры иного рода. В частности, возникший или получивший рост населенный пункт создает себе административное управление, которое заменяет муниципальную власть и не видит нужды в том числе и в представительном органе.

В регионах страны, где интенсивно развертывается промышленность, создаются в качестве организационных единиц особые экономические зоны, территории опережающего развития и т.д., спецификой которых является создание управляющих компаний для руководства территориями, заключение ими соглашений с исполнительными органами власти субъекта РФ и органами местного самоуправления, с последующим неучастием (отстранением) этих органов от непосредственного руководства территориями, тем более что такие территории могут охватывать значительные части субъекта РФ и нескольких муниципальных образований.

Подобная практика, ослабляющая, а то и исключающая участие органов власти в руководстве территориями, не является однозначной и находит критические оценки в научной литературе[3]. Приходится думать о том, что производственно-экономическая составляющая заставляет принимать решения, которые в чем-то могут не согласовываться с «упрощенными» интересами населения, и искать пути взаимосогласования тех и других факторов.

Помимо названных чуть выше вновь «изобретаемых» организационных форм, влияющих на роль представительных и иных территориальных органов регио-

[3] См. об этом: Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Проспект, 2019. С. 549—567.

нально-местного уровня, можно найти и примеры, когда и система органов, и интересы населения остаются незыблемыми, однако (такой парадокс!) для их более полного учета приходится принимать трудные решения. Наглядный пример — случаи, когда для обеспечения чистоты территории и строительства новых объектов приходится ввозить в населенные пункты ощутимые количества мигрантов, в том числе из других стран.

4. *Структура*. Эта особенность органов народного представительства относится к числу довольно динамичных. Если говорить обобщенно, можно найти разные способы отражения в структуре представительных органов интересов населения, отдельных социальных слоев, территорий.

Во-первых, это общетерриториальное и общеполитическое представительство с созданием однопалатного представительного органа власти. Его суть — упрощенно — состоит в том, что территория, соответственно, государства, другой единицы делится на избирательные округа с равной или примерно равной численностью избирателей. От округа избирается депутат соответствующего представительного органа.

Как правило, это прямые выборы населением. Некоторые страны с учетом организационных и экономических трудностей вводили вместо прямых так называемые многостепенные выборы, при которых первый, самый низовой уровень депутатов избирался населением, а депутаты (делегаты) последующих уровней представительных органов избирались членами образованных коллегиальных органов. В отдельных странах, в том числе и в России первых двух десятилетий советской власти, многостепенные выборы применялись в целях классового и политического фильтра, который позволял отсеять представителей «эксплуататоров», не позволить им проникнуть в советы депутатов. Кроме того, фильтр был открыто нацелен на повышение численности рабочих и их представителей в советах. Прямые выборы были введены с принятием Конституции СССР 1936 г., когда официально провозглашалась победа советской власти.

Во-вторых, сочетание двух начал в представительном органе: одна палата является органом общеполитического представительства и состоит из депутатов, избираемых по территориальным избирательным округам; вторая палата состоит из парламентариев, представляющих социально-классовые и (или) территориальные интересы. Соответственно, они либо утверждаются главой государства (например, Государственный совет в дореволюционной России или Палата лордов в Великобритании); либо направляются в данную палату представительным органом или главой субъекта федерации (современная Российская Федерация); либо избираются населением субъекта федеративного государства (например, член Сената как палаты Конгресса США).

Названные варианты формирования органов народного представительства являются наиболее распространенными. Хотя в истории парламентаризма были и примеры создания палат в органе власти по принципу представительства от различных слоев населения (в частности, Югославия 80-х гг. прошлого века[4]).

[4] См.: *Енгибарян Р. В.* Скупщина Социалистической Федеративной Республики Югославии: конституционные основы построения и деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1984. С. 17—18.

Двухпалатность порой считают признаком парламентаризма в федеративных государствах, и это находит подтверждение в практике широкого круга стран. И все же хватает и унитарных образований, где тоже есть двухпалатные парламенты, в частности, из ближайших соседей это Беларусь и Казахстан. Думается, в основе двухпалатной структуры парламента — наличие двух групп переплетающихся, но все же во многом и самостоятельных интересов — общеполитических и территориальных. Однако вторую группу нельзя трактовать как совокупность локальных интересов. Более правильно видеть их в сочетании с интересами государства, т.е. в возвышении до уровня общегосударственных интересов. Это означает, что направляемые в палату парламента представители территорий не могут рассматриваться исключительно как «пробивающие» местные интересы через свою палату; они должны учитывать интересы всей федерации. Кстати, в этих же целях многие государства принимают нормы о включении в состав членов верхней палаты представителей общегосударственного уровня, которые направляются в нее главой государства.

Россия также пошла по этому пути. 21 июля 2014 г. принята поправка к Конституции РФ, согласно которой в состав Совета Федерации входят представители Российской Федерации в количестве не более десяти процентов от общей численности палаты[5], которые назначаются Президентом РФ. И хотя в реальности такие представители в палату пока не назначены, само появление данной категории членов Совета Федерации уже означает усиление общегосударственного начала в деятельности данной палаты. Думается, популярное в Совете Федерации «поименование» данного органа «палатой регионов», бывшее очень спорным и ранее, теперь становится еще более условным.

5. *Образ работы*. Парламентаризм с самого начала его существования стали связывать со специфическим стилем деятельности. Его отражение можно видеть, обобщенно говоря, в таких чертах парламента, как: а) манера работы; б) постоянство или периодичность заседаний.

По *манере работы* при характеристике представительных органов власти следует исходить из ряда их особенностей: здесь распространены исходная гласность и публичность, широкое обсуждение любых вопросов (обычай «поговорить», дискуссия), обязательная коллегиальность, выслушивание участников, особенно от фракций, принятие решений голосованием и т.д.

*Постоянство или периодичность* проявляется в следующем: чем выше уровень представительного органа, тем регулярнее его постоянная работа. Это обусловлено важностью вопросов, а также наличием государственных средств на финансирование работы парламента и депутатов.

Сторонники социалистической системы народного представительства придумали интересную модель — «советы как работающие корпорации». Ее смысл, говоря сжато, состоит в том, что орган народного представительства считается работающим постоянно, но депутаты в подавляющем большинстве остаются по месту своей основной работы, заседает орган периодически, а по принятии решений депутаты разъезжаются по месту своей работы (территории) и организуют исполнение принятых актов. Это и есть работающая корпорация. Идея

[5] СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4202.

привлекательная, но не учитывавшая некоторых особенностей своего времени и конкретно Советского государства: депутаты в своем большинстве были неграмотны, поэтому они не могли ни готовить проекты законов и других актов, ни компетентно их обсуждать; соответственно, в этой ситуации получила быстрое развитие бюрократия советской власти, реальным ее воплощением стало представительство исполнительного аппарата, который также подбирал депутатов.

Такая система представительных органов существовала в нашей стране практически до 90-х гг. истекшего века. Собиравшиеся два раза в год верховные советы СССР и союзных республик заседали два—четыре дня и в основном либо утверждали представленные проекты, либо заслушивали заранее подготовленные доклады и выступления. Картина мало менялась и на местном уровне, с той разницей, что советы здесь собирались четыре раза в год; на уровне городских и районных советов заседания проводились один раз в два месяца, но хорошо подобранный состав депутатов тоже спокойно заслушивал доклады руководства и голосовал за предлагаемые проекты решений.

Современная система представительных органов сделала решительные шаги по введению новых правил работы. От принципа внешней видимости постоянства работы при периодических сессиях отказались на высшем уровне — теперь депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ обязаны повседневно быть на своих рабочих местах, за это им платят «заработную плату». Заседания палат регулярны, практически еженедельны, кроме периода, когда парламентарии выезжают для работы на территориях и встреч с избирателями.

Несколько сложнее было обеспечить такое же постоянство для представительных органов нижестоящих уровней. Например, сначала для депутатов Московской городской Думы ввели постоянную и освобожденную работы с получением денежного вознаграждения. Но с увеличением численности депутатов и расходов пришлось отказаться от полного освобождения всех депутатов, лишь часть из них переходит в Думу на постоянную работу. Правда, для каждого депутата есть свой кабинет в помещении городской Думы. По этому же пути идут большинство представительных органов других субъектов РФ. На уровне городских и районных муниципальных представительных органов нет необходимости введения постоянной освобожденной работы для всех депутатов, этим занимаются руководство органа и нередко председатели депутатских комитетов, комиссий. Но в целом принцип постоянства деятельности здесь тоже соблюдается.

В завершение статьи следует ответить на очень болезненный вопрос: являются ли органы народного представительства в нашей стране руководителями в системе публичной власти? Скажем прямо, что при триаде государственной власти — законодательная (она же и представительная), исполнительная и судебная — последняя стоит несколько особняком, а ведущим звеном является все-таки исполнительная власть! Почему так? Потому что она повседневно руководит хозяйственным комплексом и так же оперативно реализует полагающиеся расходы. Дело еще и в организационном моменте: исполнительной власти и ее главе приходится принимать самые ответственные решения. И делать это оперативно.

У органов народного представительства очень много неплохих рычагов выявления и консолидации общественного мнения. Это народные опросы, публичные

обсуждения, дебаты на заседаниях представительного органа, подготовка проектов нормативных актов и т.д. Но пока все будет сделано, оперативность пройдет или требуемое решение примет исполнительная власть. Парламентаризм был и останется постоянным признаком политической системы, порой ее декором. Но счастье уже в том, что он существует!

## БИБЛИОГРАФИЯ


1. *Авакьян С. А.* Актуальные проблемы теории представительства в конституционном праве // Вестник Воронежского государственного университета. — 2018. — № 2 (33). — С. 22—31.
2. *Авакьян С. А.* Основные тенденции современного развития конституционного права // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 4. — С. 3—7.
3. Интернационализация конституционного права: современные тенденции / под ред. Н. В. Варламовой, Т. А. Васильевой. — М. : ИГП РАН, 2017. — 224 с.
4. Конституционное право : учебник для бакалавров / отв. ред В. И. Фадеев. — 2-е изд., перераб. и доп. — М. : Проспект, 2017.
5. *Краснов М. А.* Введение в конституционное право с разъяснениием сложных вопросов : учебное пособие. — М. : ИД Высшей школы экономики, 2018. — 454 с.
6. *Милль Дж. С.* Рассуждения о представительном правлении. — М. : Социум, 2019. — 376 с.
7. *Минасян А. А.* Конституционно-правовое взаимодействие палат Федерального Собрания России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Белгород, 2018. — 23 с.
8. Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Проспект, 2019. — 656 с.
9. *Петухова Н. В.* Парламентский контроль в системе народного представительства Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017. — 32 с.
10. *Фадеев В. И.* О духовно-нравственных основах народного представительства // Конституционное и муниципальное право. — 2014. — № 3.
11. *Фадеев В. И.* У истоков народного представительства: политические идеи и практика античной демократии // Конституционное и муниципальное право. — 2013. — № 11.