

НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: АНАХРОНИЗМ ИЛИ ПЕРСПЕКТИВНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЯ ДЕМОКРАТИИ?

© 2009 г. Г.Д. Садовникова¹

Сущность народного представительства как идеи, политико-правовой категории и института, лежащего в основе системы государственной власти в демократических странах, можно кратко сформулировать как выражение интересов народа в форме выполнения по его поручению и от его имени функций представительных органов по осуществлению публичной власти. От форм и методов реализации народного представительства напрямую зависит качество представительной демократии, суть которой можно определить как правление народа формируемыми и уполномоченными самим народом органами публичной власти, подконтрольными народу.

Активизировавшийся в последние годы научный интерес к данной теме обусловлен тем, что феномен народного представительства (не только необходимый признак конституционного правового государства и гражданского общества, но и связующее звено между ними) в современный период “рационализированного парламентаризма” требует осмысления в новых политических реалиях XXI в.

В современных условиях необходим поиск ответа на вопрос: так ли необходимо развивать институт народного представительства в теории и практике? Если да, то каким критериям должны отвечать народное представительство и представительные органы в XXI в., чтобы выполнить свою основную функцию – адекватное выражение и защиту интересов народа; какими должны быть правовое регулирование и практика функционирования представительных органов, чтобы соответствовать вызовам современности?

Отдельным направлением, нуждающимся во всестороннем исследовании, является взаимодействие представительных органов с институтами гражданского общества, которое, с одной стороны, является условием реализации идеи народного представительства, с другой – институтом, формирование и развитие которого невозможны в отрыве от реальной представительной демократии.

Зародившись еще в первобытном обществе, народное представительство носило преимущественно аристократический характер в античные времена, имело сословно-представительную природу в Средние века и стало признанным инструментом реализации народного суверенитета в индустриальный период развития общества. Неудивительно, что суждения о социальной ценности народного представительства высказывались в трудах великих мыслителей древности, которые рассматривали его как фактор, сдерживающий тиранию и узурпацию власти. Во времена средневековья на данный институт возлагались определенные надежды как на средство гармонизации сословных интересов. Наконец, в эпо-

ху буржуазных революций идея народного представительства была связана с народным суверенитетом и постепенно трансформировалась в концепцию представительного правления.

Вопрос о жизнеспособности представительных органов, перспективности самой идеи народного представительства (высказываются даже идеи о необходимости введения на нынешнем этапе политической истории элементов меритократии, которая только в относительно далеком будущем станет высшей ступенью развития демократии², суждения о верности в определенных рамках и условиях взглядов Астольфа де Кюстина, опровергавшего достоинства всеобщей выборной власти и считавшего, что навязать нациям правление большинства – значит отдать их в распоряжение посредственностей)³ находит все больше сторонников.

Аргументы критиков идеи народного представительства известны: непрофессионализм депутатов, сложность принятия решений коллегиальным органом, состоящим из равно-статусных лиц, архаичность парламентских процедур, скрупулезное следование которым может значительно затягивать принятие решений по жизненно важным вопросам, лоббизм, недостатки избирательного законодательства, влияющие на уровень и качество народного представительства в целом, и др.

Действительно, с одной стороны, народное представительство является важной гарантией гражданского общества. Ни в одном другом органе представительный характер власти не выражается столь емко. С другой – представительство различных социальных слоев и групп затрудняет эффективность государственного механизма, принятие государственных решений, так как с повышением уровня коллегиальности снижается профессионализм, что неизбежно влияет и на юридическое качество принимаемых представительными органами законов и иных актов.

Приведенные выше доводы нельзя игнорировать: в пост-индустриальный (информационный, инновационный) период развития общества правовое регулирование отдельных сфер жизни требует высокого профессионализма. Востребованными становятся законы, регулирующие отдельные сферы профессиональной деятельности. Так, были приняты Федеральные законы “О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации” от

¹ Доцент кафедры конституционного и муниципального права России Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук.

² См.: Страшун Б.А. Народное представительство и вопрос о некоторых его перспективах // 100-летие выборов Государственной Думы: история и современность // Журнал о выборах. 2006. Специальный выпуск. С. 99–102.

³ См.: Арановский К.В., Князев С.Д. Природа публично-правового представительства и выборов в их соотношении и разновидностях // Ученые записки юридического факультета. Вып. 8. СПб., 2007. С. 12.

13 октября 2008 г., “О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года” от 27 октября 2008 г. и ряд других, явно требующих специальных знаний. Та же тенденция наблюдается в региональном законодательстве. Точка зрения о том, что эффективность работы парламента, в том числе по выражению им интересов народа, может быть высокой лишь в том случае, если в его составе работают специалисты в различных сферах управления, заслуживает внимания. Однако невозможно обеспечить ее реализацию при подлинно свободных выборах, так как любой избиратель волен голосовать, руководствуясь лишь своими представлениями о положительных или отрицательных качествах кандидатов либо партий. Тем не менее для науки эта проблема имеет принципиальное значение ввиду традиционной просветительской функции науки и ее способности влиять на общественное мнение. Один из путей к этому – ужесточение избирательных цензов, прежде всего образовательного, возможно, и возрастного. Законным средством повышения профессионализма парламента может быть также преференциальное голосование, которому должно сопутствовать формирование общественного мнения о преимуществах выбора в представительные органы профессионалов. Партии, являясь важнейшими институтами гражданского общества, способны внести свою лепту в повышение профессионализма депутатов путем разработки критериев включения в партийные списки, учитывающих не в последнюю очередь и профессионализм. Механизмами повышения профессионального уровня парламентариев могут быть их обязательное обучение по специально разработанным программам сразу после избрания и регулярное повышение квалификации (оно может быть дифференцированным, исходя из специфики комитетов и комиссий, членами которых являются депутаты). Можно, видимо, найти и иные пути преодоления недостаточности профессионализма парламентариев, в частности обеспечить представительство крупных профессиональных обществ, критерии создания которых определить в законе.

Возможно, заслуживает внимания и опыт Словении, Конституция которой, принятая в 1991 г., предусматривает формирование верхней палаты парламента (Государственного совета) по профессионально-социальному принципу: “Государственный совет является органом представительства носителей социальных, экономических, профессиональных и местных интересов. Государственный совет состоит из 40 членов: 4 представителя работодателей, 4 представителя наемных работников, 4 представителя крестьян, ремесленников и лиц свободных профессий, 6 представителей работников непромышленной сферы, 22 представителя местных интересов” (ст. 96)⁴.

Представляется, что в словенском опыте наиболее ценным является то, что указанный способ формирования верхней палаты парламента позволяет одновременно усилить ее профессионализм и отразить социальную структуру общества. Хотя справедливости ради надо отметить, что такой способ означает отход от классической концепции формирования современных парламента по территориальному принципу и возврат к курриальным выборам. Но, может быть, в новых условиях постиндустриального (информационного) общества, когда противоречия между слоями населения, задействованными в формировании словенского парламента, не являются столь острыми, как на начальном этапе индуст-

риального общества, такой подход заслуживает по меньшей мере внимательного изучения.

Что касается следующего вышеуказанного недостатка представительной системы, то, действительно, принятие решения в многочисленном коллегиальном органе сопровождается длительными обсуждениями, дискуссиями, предложениями о поправках, которые могут исказить суть принимаемого закона. Результаты голосования в демократически избранном и свободно функционирующем парламенте не могут быть полностью предсказуемыми, разногласия между партийными фракциями не всегда легко преодолимы. Этим можно объяснить печально знаменитую фразу Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ: “Парламент – не место для дискуссий”. Разумеется, субъектам законодательной инициативы, а возможно, и парламентскому большинству порой очевидна польза скорейшего принятия решения по бесспорному, на их взгляд, вопросу. Вместе с тем недостаток громоздкости неторопливой парламентской процедуры можно рассматривать и как достоинство парламентаризма: она позволяет предотвратить успешные непродуманные решения, выявить иные точки зрения по существу рассматриваемого вопроса, учесть мнение как можно большего числа представителей. Процедурой невозможно пренебречь. Более того, мы сталкиваемся с недостаточностью разработанных парламентских процедур: как, например, следует решать вопрос о признании новых государств, если процедура не установлена регламентами палат Федерального Собрания? Дело не только в содержании регламентов: в России ни одним нормативным правовым актом не установлен порядок решения данного вопроса, в том числе о роли палат парламента, о том, необходимо ли выявление мнения субъектов РФ с учетом федеративного характера государства и последствий, которые может повлечь данное решение.

В числе иных проблем, связанных с функционированием института народного представительства, все чаще указывают лоббизм. Термин “лобби” происходит от слова “коридор”, или “кулуары”, и предполагает непубличные договоренности с влиятельными лицами, способными содействовать принятию благоприятных для лоббистов решений. Лоббизм в отношении парламентариев – самое циничное проявление его негативных сторон, поскольку идея выборного представительства народа подменяется представительством интересов лоббистов, чаще всего – представителей большого бизнеса. Критикуя в свое время лоббизм в США, советские исследователи писали: «Для многих американцев слово “лоббизм” является синонимом слова “коррупция”. И не без оснований. Воздействие долларом – один из мощных, если не самый мощный метод давления в руках лоббистов большого бизнеса. В истории американского лоббизма не счесть примеров прямого подкупа законодателей и должностных лиц исполнительных органов власти. Но дело не только в прямых взятках. Другое проявление метода долларовой воздействия – финансирование избирательных кампаний кандидатов в Конгресс»⁵. Как видим, явление, отмеченное более 30 лет назад как недостаток организации государственной власти в США и других зарубежных странах, представляет опасность для народного представительства в России в настоящее время. Не случайно ряд современных исследователей предлагают законодательно упорядочить явление, которое невозможно изжить в силу его кулуарности, непубличности. Как справедливо отмечает А.П. Любимов, пока отсутствует механизм цивилизованного взаимодействия бизнес-структур

⁴ См.: Конституции государств Европы. В 3-х т. Т. 3 / Под ред. Л.А. Окунькова. М., 2001. С. 186.

⁵ Зяблюк Н.Г. США: лоббизм и политика. М., 1976. С. 6.

с органами государственной власти, в России будут процветать коррупция и теневой лоббизм, а “представлять интересы народа” будут ставленники крупного бизнеса в облики борцов за народное достоиние и социальную ответственность бизнеса⁶.

В то же время вряд ли можно согласиться с мнением о необходимости принятия закона о лоббистской деятельности. Взаимодействие общественных объединений, в том числе политических партий, иных некоммерческих организаций, ассоциаций, бизнес-структур, с органами государственной власти и органами местного самоуправления вполне может строиться на легальной публичной основе. В информационном обществе каждый избиратель может довести до депутата свою точку зрения, обратиться к нему без посредничества лоббистских организаций и профессиональных лоббистов, деятельность которых предлагается легализовать. Ряд современных исследователей, отмечая, с одной стороны, возрастающее влияние, с другой – хаотичность и бессистемность имеющих место в настоящее время форм участия неправительственных некоммерческих объединений граждан в управлении государством, справедливо полагают, что правовые механизмы представительства частных интересов в органах публичной власти, которые не задумывались как лоббизм, в России имеются, но нуждаются в развитии и государственной поддержке⁷. К таким механизмам относят гражданские форумы, экспертизы законопроектов Общественной палатой РФ и региональными общественными палатами, конференции, “круглые столы” и иные дискуссионные площадки, обращения в государственные и муниципальные органы и к депутатам, организацию массовых акций, использование СМИ. Потенциал совершенствования правового регулирования механизмов гражданского, общественного участия в решении вопросов государственного и местного значения видится отнюдь не в легализации лоббизма, а в развитии законодательства о гражданских инициативах, мониторинге общественного мнения, общественных экспертизах, определении критериев эффективности управленческих решений и т.п.

Преодолению лоббизма, равно как и иных недостатков реализации института представительной демократии, призвано служить совершенствование избирательного законодательства, направленное на преодоление административного ресурса; законодательное закрепление возможности участия в выборах иных (кроме партий) объединений граждан; упрощение участия самих граждан в выборах путем совершенствования избирательных процедур, содержащих порой такие требования, которые делают невозможным участие в выборах граждан, не имеющих средств содержать высокопрофессиональную команду юристов и политтехнологов.

Для представительства интересов каждой отдельной социальной группы в условиях демократической избирательной системы не представляется целесообразным вводить квотирование и иные формы обеспечения избрания лиц, позиционирующих себя как представители конкретной социальной группы. Снижение порога численности политических партий, отмена запрета на создание региональных

партий, создание условий для участия в выборах (для начала хотя бы региональных) иных (кроме политических партий) общественных объединений (в законодательстве можно было бы установить критерии создания таких объединений, обеспечивающих представительство довольно значительных социальных интересов: численность, определенные уставные цели, добросовестная деятельность в течение определенного времени и т.п.) и профессиональных сообществ, снятие ряда формальных и бюрократических препон, препятствующих регистрации и позволяющих легко аннулировать регистрацию кандидатов и объединений, не располагающих высокооплачиваемым профессиональным избирательным штабом, “сознательность” партийных лидеров и культура составления партийных списков, включающих достойных представителей различных общественных групп, не обязательно членов партии, – совокупность этих мер обеспечила бы не “зеркальное”, но более адекватное соответствие состава представительных органов социальному составу общества.

Политические партии, ставшие в настоящее время в России единственным видом общественных объединений, имеющих право участвовать в федеральных и региональных выборах, подвергаются в XXI в. новым вызовам. В современных зарубежных исследованиях отмечаются явления, свидетельствующие о кризисе или “закате” партий, которые связываются с тем, что на новые современные вызовы они не всегда оперативно и адекватно реагируют. Сегодня сгладились те противоречия между трудом и капиталом, на основе которых противоборствовали консервативные и социал-демократические партии. Зато появились новые проблемы, в том числе возрастающее участие женщин в трудовом процессе и их недостаточная представленность в органах публичной власти; проблема массовой международной миграции (в государствах появились новые многочисленные социальные слои, которые должны быть представлены в органах власти, но в силу ряда причин не получают адекватного представительства). С одной стороны, мигранты требуют соблюдения их прав, в том числе политических, наряду с коренными жителями, с другой – коренные жители создают праворадикальные партии, во многом “враждебные” мигрантам. Это порождает проблему ксенофобии, что приводит к росту новых видов праворадикальных партий. Еще один вызов партиям – развитие информатизации, информационных технологий, благодаря которым граждане получают возможность общаться с органами публичной власти напрямую, не нуждаясь в посредничестве партий. Следующая проблема связана с тем, что партии, соревнуясь на выборах, склонны много обещать избирателям, в результате чего у последних складываются завышенные ожидания, удовлетворить которые партии не способны в силу своего предназначения⁸. Плюралистическая партийная система в России находится в стадии становления, поэтому с данными вызовами российские политические партии сталкиваются еще не в полной мере. Возможно, это вопрос недалекого будущего.

Нельзя не отметить и явления, присущего как зарубежным, так и отечественным партиям: всеобщая рационализация всех сторон общественной жизни приводит к тому, что постепенно усиливается приток в партии людей отнюдь не по идейным, но по карьерным соображениям (показателен массовый переход депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четырех созывов, избранных в одномандатных округах и в составе разных партийных списков, во фракции, созданные “партиями власти”). В настоящее вре-

⁶ См.: Любимов А.П. История лоббизма в России. М., 2005. С. 101.

⁷ См.: Васильева С.В. “Нижние этажи” демократии: правовые формы участия некоммерческих неправительственных организаций в управлении делами государства // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 1. С. 8–13; Михеев В.А. Власть и общественные организации: тенденции и проблемы взаимодействия // Российская государственность: история и современность. М., 2007. С. 604–605.

⁸ См.: Political Parties. Old Concepts and New Challenges / Ed. by R. Gunther, J. Ramon-Montero, J.J. Linz. Oxford, 2002. P. 4–7.

мя такой переход невозможен). Все это указывает на то, что происходит бюрократизация партий. В этой связи заслуживает внимания проблема соотношения законодательного и корпоративного регулирования внутрипартийных дел. С одной стороны, в демократическом государстве необходимо обеспечить функционирование партий как массовых институтов гражданского общества, главным предназначением которых является представительство интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Поэтому законодательство, регулирующее деятельность партий, не должно допускать возможности недемократичного решения вопросов внутри партии, учитывая социальную значимость данных формирований. В этом смысле вызывает сомнение целесообразность внесенных 26 апреля 2006 г. изменений в Федеральный закон “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации”, устанавливающий, что в случае досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы руководящий орган партии предлагает кандидатуру на этот пост из федерального списка по своему усмотрению, в то время как ранее согласно Закону освободившийся депутатский мандат передавался первому в порядке очередности кандидату из числа зарегистрированных кандидатов, не получивших депутатских мандатов. Поскольку очередность кандидатов в списке определяет партийный съезд, вряд ли можно признать демократичным право руководящего органа решать вопрос о замещении вакантного депутатского мандата по своему усмотрению.

С другой стороны, в регулировании внутрипартийных дел присутствие государства не должно быть излишним. В связи с этим в дополнительном осмыслении и обсуждении нуждается вопрос о юридической допустимости и целесообразности реализации предложения Президента РФ о том, что в Закон о партиях надо внести поправки, обязывающие производить ротации руководящего партийного аппарата, согласно которым одно и то же лицо не может занимать определенную руководящую должность в аппарате партии дольше определенного срока⁹.

В России в настоящее время отмечается невысокий уровень доверия граждан к партиям. По данным Института комплексных социальных исследований РАН, доля респондентов, считающих важным право выбирать между несколькими партиями, сократилась за последние пять лет с 15.5 до 3.1%, а признающих значимость наличия оппозиции, способной контролировать Президента и Правительство, – с 20.6 до 14.7%. Уровень доверия к партиям как общественному институту составляет всего 5.7%¹⁰. Скепсис общества в отношении партий проявляется и в том, что при сохранении довольно высокого уровня поддержки партии “Единая Россия” 38.6% опрошенных считают, что партия в наибольшей мере защищает свои собственные интересы; 36.4% – интересы Президента и Правительства; 23% – интересы бюрократии (чиновников); 19.9% – интересы крупных предпринимателей, банкиров, страховщиков и иных влиятельных групп; 17.5% респондентов считают, что данная партия защищает интересы всего населения, и только 11.4% – рядовых граждан – рабочих, крестьян, учителей, военнослужащих, пенсионеров и др.¹¹ Тем не менее отказ от многопартийности как необходимого элемента гражданского общества в де-

мократическом государстве невозможен. Недостатки этой системы преодолимы. Однако для этого нужен комплексный подход, включающий совершенствование законодательства, правоприменительной практики, повышение правовой и политической культуры граждан, прозрачность в деятельности самих партий.

Недостаточно высок уровень доверия граждан и к выборам. Согласно данным фонда “Общественное мнение”, опубликованным в 2007 г., 34% опрошенных полагают, что выборы в Госдуму проходят нечестно и результаты можно подтасовать; 26% респондентов доверяют Центризбиркому и результату, который он объявляет. При этом 39% затруднились ответить на вопрос, честно ли проходят в России выборы.

В этих условиях переход на пропорциональную систему при проведении выборов всего депутатского корпуса Государственной Думы Федерального Собрания РФ представляется по меньшей мере преждевременным.

Несмотря на указанные и многие другие проблемы, с которыми сталкивается народное представительство в современной России, считаем целесообразным не только не отказываться от данного института как непреходящей конституционной ценности, но и принимать все необходимые меры по его развитию и адаптации к нынешним условиям. В этой связи большое значение имеют предложения Президента РФ по повышению уровня и качества народного представительства во власти, озвученные в ежегодном Послании 2008 г., большая часть которых давно назрела и нуждается в скорейшей реализации. Это прежде всего усиление парламентского контроля за Правительством РФ, увеличение срока полномочий Государственной Думы, а также гарантии так называемым малым партиям (но при этом непонятным и нелогичным представляется отказ от снижения “заградительного барьера”); отмена денежного залога и снижение количества подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидатов и политических партий на выборах всех уровней; снижение минимального количества членов организации, требуемого для регистрации новой политической партии; четко сформулированные гарантии освещения работы парламентских партий в государственных СМИ; расширение возможности представительных органов местного самоуправления контролировать, а при необходимости и отстранять от должности руководителей муниципалитетов; дополнительные меры для привлечения к законотворческому процессу представителей неправительственных организаций, Общественной палаты РФ. По мнению Президента РФ, было бы полезным их обязательное участие в рассмотрении законопроектов, затрагивающих важнейшие для каждого человека вопросы (права и свободы человека, вопросы здоровья и собственности). Особое значение имеет призыв Президента РФ не уговаривать чиновников “оставить в покое” СМИ, что практически бесполезно: нужно не уговаривать, а как можно активнее расширять свободное пространство Интернета и цифрового телевидения, поскольку никакой чиновник не сможет препятствовать дискуссиям в Интернете или цензурировать сразу тысячу каналов.

Посвящение институту народного представительства значительной части ежегодного Послания Президента РФ Федеральному Собранию, определение основных направлений его развития, повышения уровня и качества – еще одно свидетельство необходимости и непреходящей ценности народного представительства и представительной демократии.

⁹ См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 2008 года // Официальный сайт Президента РФ.

¹⁰ См.: Гориков М., Петухов В. Говорит и показывает народ // Известия. 2003. 29 июля.

¹¹ См.: Зотова З.М. 100 лет российской многопартийности. М., 2006. С. 53–54.