

на правах рукописи

**Булгакова
Анастасия Алексеевна**

**НАРОДНОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В РОССИИ:
ИСТОРИЧЕСКИЕ ТРАДИЦИИ,
СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ,
ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

Специальность № 23.00.02

Политические институты, этнополитическая конфликтология,
национальные и политические процессы и технологии

Автореферат диссертации
на соискание ученой степени
кандидата политических наук



Москва, 2007

Диссертация выполнена в секторе политических исследований Института государства и права Российской академии наук.

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Гришковец Алексей Алексеевич

Официальные оппоненты – доктор политических наук
Щеголев Виталий Валентинович;
кандидат юридических наук
Васильева Светлана Викторовна

Ведущая организация – Институт государственного
управления
МГИМО МИД РФ

Защита состоится 26 сентября 2007 г. в 11.00 на заседании диссертационного совета Д 002.002.03. при Институте государства и права Российской академии наук по адресу: 119992, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Российской академии наук.

Автореферат разослан 24 августа 2007 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета
кандидат юридических наук



В.В. Смирнов

Актуальность темы исследования.

Еще в 1820 году выдающийся государственный деятель М.М. Сперанский, впервые внедривший в отечественную политическую мысль понятие «народное представительство», обращаясь к законодателям будущего, писал, что им надлежит прежде всего иметь в виду то, что представительный образ правления не «есть какая-то машина, которая может идти сама собой везде, где её пустят».

Будучи одним из первых представителей российской политической науки, Сперанский еще в начале XIX века обращал особое внимание на необходимость следования традициям представительного осуществления власти, веками складывавшимся в нашей стране. Вслед за ним эту мысль неоднократно повторяли выдающиеся русские мыслители – братья К.С. и И.С. Аксаковы, А.С. Хомяков, С.Л. Франк, И.А. Ильин и многие другие. Не меньшее значение придавали российским традициям народного представительства и дореволюционные государственные деятели, которым приходилось вытаскивать Россию из очередной «революционной ситуации» (речь прежде всего идет о Н.П. Игнатьеве, С.Ю. Витте и П.А. Столыпине).

Самобытные российские традиции народного представительства представляют собой один из краеугольных камней, на которых веками держалось общественное и государственное единство нашей страны и её народа. Отрицаемые «красными большевиками» начала XX века и «либеральными большевиками» конца XX века, эти традиции, несмотря ни на что, красной нитью проходят сквозь всю отечественную историю. В силу этого российским историкам, юристам, политологам и государствоведам, выражаясь словами Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Б.В. Грызлова, есть «что рассказать о русской традиции представительной власти»¹.

¹ Грызлов Б.В. Становление российского парламентаризма, его современный этап и перспективы развития. // <http://www.gryzlov.ru/index.php?page=publications&id=184>

Говорить об этой традиции особенно необходимо в условиях, когда начавшемуся в 2000 году процессу восстановления государственного (в том числе и идейно-мировоззренческого) суверенитета России по-прежнему противостоит слаженная машина антироссийской пропаганды. Стройный хор голосов зарубежных «защитников свободы» и российских «либеральных революционеров» по-прежнему стремится внедрить в сознание россиян искаженные представления о реальности. Многие отечественные и зарубежные политики и политологи как нечто само собой разумеющееся повторяют стандартный набор фраз о том, что до 1991 года наша страна-де практически не имела опыта организации государственной жизни, основанной на принципах народного представительства. Недоброжелатели России не устают твердить, что сама история будто бы подтверждает чуть ли не органическую чуждость для нашего народа какого бы то ни было представительного народовластия. Необходимость опровержения подобного рода измышлений путем противопоставления им реальной картины возникновения, становления и развития традиций народного представительства в России определяет высокую актуальность избранной для исследования темы.

Цель исследования.

Целью исследования является прежде всего построение научно обоснованной, фактически достоверной и логически непротиворечивой общей картины истории, современного состояния и перспектив развития самобытных российских традиций народного представительства. На основе собранных и обработанных в соответствии с методологией исследования материалов выдвигаются предложения по совершенствованию механизмов народного представительства в современной России.

Объект исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникавшие, возникающие или способные возникнуть в процессе функционирования в нашей стране институтов народного представительства

(то есть такого политического участия народа в осуществлении государственной власти, при котором его волю и интересы выражают избираемые гражданами органы и должностные лица публичной власти).

Предмет исследования.

Предметом исследования являются отражающие указанные выше общественные отношения политические, исторические, юридические и государствоведческие источники, а также политические процессы, протекавшие и протекающие в России.

Методология исследования.

В основу методологического подхода к исследованиям были положены политико-юридический, историко-политический, сравнительно-исторический, формально-логический, системный, структурно-функциональный и иные традиционные для гуманитарных наук методы научного познания.

Научная база исследования.

При проведении исследования опора была сделана на труды таких отечественных и зарубежных политологов, философов, юристов, историков, государствоведов и политических деятелей, как К.С. и И.С. Аксаковы, И.Д. Беляев, И. Бентам, О. фон Бисмарк, М. Вебер, М.Ф. Владимирский-Буданов, С.Ю. Витте, А. Гамильтон, Г.Ф.В. Гегель, Ш. де Голль, Б.Д. Греков, Б.В. Грызлов, Р. Даль, Дж. Джей, Дж. Дьюи, Г. Еллинек, М. Дюверже, Л. Дюги, И.А. Ильин, А.А. Кизевиттер, В.О. Ключевский, М.М. Ковалевский, Ж. Кондорсе, Б. Констан, А.И. Кошелев, О.Е. Кутафин, Н.И. Лазаревский, В.Н. Латкин, Дж. Локк, Дж.С. Милль, Г. Моска, Дж. Мэдисон, О. де Мирабо, Ш.Л. де Монтескье, В.И. Сергеевич, Э.Ж. Сийес, Р.Г. Скрынников, М.М. Сперанский, П.А. Столыпин, А. Тойнби, А. де Токвиль, А.С. Хомяков, Л.В. Черепнин, З.М. Черниловский, Б.Н. Чичерин, Г.Ф. Шершеневич, И.Я. Фроянов, В.Л. Янин и целый ряд других исследователей, затрагивавших различные аспекты тематики, близкой по содержанию к диссертации.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Народное представительство есть такой порядок участия народа в осуществлении государственной власти, при котором его волю и интересы выражают избираемые гражданами органы и должностные лица публичной власти.

2. К указанным лицам относятся прямо или косвенно, (непосредственно или опосредованно) избираемые народом:

а) члены коллегиальных представительных органов (на общегосударственном, региональном и местном уровнях);

б) судьи (в основном мировые и иные судьи низового звена), а также судебные (народные, арбитражные и т. п.) заседатели;

в) главы государств, их политико-территориальных и административно-территориальных образований.

3. В силу характера наделения властными полномочиями органы и должностные лица, осуществляющие народное представительство, с точки зрения «горизонтального» и «вертикального» разделения властей могут подразделяться на *законодательные, исполнительные и судебные*, а также *общегосударственные (национальные), субнациональные (субфедеральные, региональные) и местные* представительные органы и должностные лица.

При этом само народное представительство можно подразделять, в частности, на:

а) **общее и специальное (специализированное) народное представительство**, критерием разграничения которых становится то, выступают ли народные представители от имени всего народа в целом либо они считаются представителями определенных социальных (*сословных, корпоративных, профессиональных, этнических и тому подобных*) групп²;

б) **коллективное (коллегальное) и единоличное народное представительство** (основанием деления при этом выступает то,

² К первой категории, например, можно отнести представительство в рамках Государственной Думы, ко второй – представительство в рамках Государственного Совета Российской империи.

осуществляются ли функции народного представительства коллегиальным органом или должностным лицом единолично)³;

в) прямое (непосредственное) и косвенное (опосредованное) народное представительство (критерием классификации в данном случае является то, выбираются ли народные представители напрямую населением или же они избираются косвенным путем)⁴;

г) народное представительство по должности и народное представительство в силу исполнения обязанностей другого должностного лица (различие в том, является ли представительство воли и интересов народа функцией, закрепленной именно за данным должностным лицом, либо такое лицо становится народным представителем в силу занятия им другой должности)⁵;

д) народное представительство с правом решающего голоса (решающее народное представительство) и народное представительство с правом совещательного голоса (совещательное народное представительство), разделяемые по признаку того, обладает ли орган народного представительства правом принимать обязательные для кого-либо, кроме самого себя, решения или же он лишен такого права, и его решения имеют лишь рекомендательный характер⁶;

е) выборное (действительное) и приравненное к выборному (номинальное) народное представительство (различие между ними заключается в том, что выборное народное представительство (например, палата общин британского парламента) действительно объединяет в своем составе избранных народом членов, тогда как остальные составляющие

³ В этом случае примером коллегиального народного представительства является парламент, а единоличного – избираемый народом президент.

⁴ Данное различие убедительно иллюстрирует, к примеру, различный порядок формирования верхней и нижней палат французского парламента.

⁵ Например, при занятии Председателем Правительства Российской Федерации поста исполняющего обязанности Президента России.

⁶ Так, первоначально Государственная Дума Российской Империи проектировалась именно как законосовещательный орган (наподобие «Уложенной Комиссии» 1760-х годов), а в конечном итоге стала законодательным органом.

парламента (палата лордов и монарх) являются народными представителями лишь номинально, в силу самого факта вхождения в парламент, большинство которого составляют представители, действительно избранные народом);

ж) **реальное и формальное народное представительство** (критерием классификации в данном случае выступает то, являются ли представительные учреждения действительными властными выразителями воли и интересов народа или они выполняют эту функцию только номинально, лишь оформляя властные решения, принимаемые другими политическими структурами)⁷;

з) **легитимное и нелегитимное народное представительство**. Критерием классификации в данном случае выступает то, признает или не признает население право тех или иных народных представителей на представление их воли и интересов.

4. Народное представительство не является изобретением западной цивилизации. Его проявления во все исторические эпохи присущи всем известным культурам и цивилизациям. Как показывает история, в той или иной форме представительство народа присуще любой государственности.

5. Россия обладает богатейшими самобытными традициями народного представительства, которые никогда не прерывались на протяжении всей отечественной истории. В период Древней Руси представительный характер носила и княжеская власть, и боярские советы в большинстве русских земель, и вечевые собрания крупных городов (кроме того, представителями народа были и должностные лица, избираемые на региональном и местном уровнях, а также некоторые лица, участвовавшие в осуществлении правосудия). В период Русского централизованного государства на местах в качестве представителей населения выступали члены губных, земских и иных органов местного самоуправления⁸, а также

⁷ При этом одни и те же органы (например, Советы в нашей стране) в различные исторические периоды могли быть как реально, так и формально представительными органами.

⁸ Наделенные, в том числе и судебными функциями.

выборные «от земли» – участники Земских соборов, которые в XVI–XVII веках выполняли функции высшего органа государственной власти⁹. В эпоху расцвета абсолютизма представительные органы населения сохраняются преимущественно на местном уровне¹⁰ (магистраты, городские собрания и городские думы, местные суды с выборными сословными заседателями). Лишь в эпоху «великих реформ» 60–70-х годов XIX века они распространяются и на региональный уровень (в лице земских собраний, функционировавших не только на уровне уездов, но и на уровне губерний), а также дополняются участием в суде новой категории представителей народа – присяжных заседателей. В начале XX века был создан первый российский парламент – Государственная Дума Российской Империи (1906–1917 гг.). В 1917 году в России на основе подлинно всеобщего, прямого и равного избирательного права (введенного раньше, чем во многих странах Европы) при тайном голосовании было избрано Учредительное собрание (которое, однако, было сметено Советской властью). Несмотря на то что Советы из реальных выразителей нужд и чаяний народа довольно быстро превратились в лишь формально представительные органы, само их закрепление в качестве политической основы всей государственной системы позволило в 1985–1993 годах осуществить достаточно безболезненный и относительно бескровный переход к современной демократической системе народного представительства. В этой системе к числу народных представителей в настоящее время относятся глава Российского государства – Президент России (являющийся прямым непосредственным верховным представителем всего народа России), Федеральное Собрание Российской Федерации (состоящее из двух палат – Совета Федерации и Государственной Думы), представительные (законодательные) органы субъектов Российской

⁹ См.: История государства и права СССР. Ч. 1. / Под ред. О.Е. Чистякова и М.М. Мартысевича. М.: 1985. С. 101.

¹⁰ Исключение составляет широчайший по своему составу законосовещательный орган народного представительства – Комиссия по составлению нового Уложения (уложенная комиссия), созданная Екатериной II в 1768–1769 году, но формально продолжавшая свою деятельность до 1796 года.

Федерации, избираемые населением органы и должностные лица местного самоуправления (к представителям народа также могут относиться и некоторые должностные лица, наделенные судебной властью, в частности, выборные мировые судьи).

6. Основной чертой, присущей российским традициям народного представительства, является соборность¹¹. Это черта прежде всего выражалась и выражается в том, что в нормальных условиях органы народного представительства в России всегда стремились и стремятся к организационному, функциональному и политико-мировоззренческому единству прежде всего с главой государства, а затем как между собой, так и с иными государственными органами¹² (на основе осознания общности стоящих перед всеми институтами государства целей и задач)¹³.

Разделение властей в его истинном смысле распределения полномочий между различными органами власти (*distribution of powers*) никогда не исключало и не исключает единство государственной власти (особенно верховной власти главы государства и его высших представительных органов). Идеалом представительного собрания в России всегда считались такие учреждения, которые в своей организации, своем составе и своей деятельности стремились:

во-первых, объединить наиболее компетентных лиц¹⁴;

¹¹ Соборность, по выражению автора этого термина А.С. Хомякова, представляет собой «собрание по разумению всех в их единстве» (см.: А.С. Хомяков. Сочинения богословские. М.: Наука. 1995. С. 273–280.). Современные исследователи определяют соборность как порядок, основанный на стремлении к нахождению объективной истины, в соответствии с которой свободной волей большинства принимается сформулированное элитой (ведущим слоем, лучшими людьми) правильное решение. Иными словами, по их мнению, в условиях политического режима соборности важнейшие политические решения принимаются народом (населением) или уполномоченными им представителями после того, как проекты соответствующих решений получили консолидированное одобрение представителей элиты (ведущего слоя, «лучших людей») общества.

¹² «Народное представительство» по словам В.О. Ключевского, «возникло у нас не для ограничения власти, а чтобы найти и укрепить власть: в этом его отличие от западноевропейского...». (Ключевский В.О. Сочинения. Т. III. М.: 1957. С. 21).

¹³ В конечном итоге производных от общих целей и общих интересов народа России.

¹⁴ Это всегда выражалось в установленных правовыми нормами или электоральной традицией тех или иных «цензов компетентности».

во-вторых, в максимально полной мере выразить и воплотить в жизнь общие интересы всех экономических, этнических, территориальных и иных социальных групп;

в-третьих, сформировать на этой основе единство государственной воли народа, состоящего в конечном итоге из указанных выше групп и их членов¹⁵.

Отход от описанной выше парадигмы на протяжении всей российской истории приводил к существенному ущербу для народного представительства, а зачастую и к ликвидации целых классов представительных органов.

7. На современном этапе развития народного представительства наиболее перспективными направлениями совершенствования порядка формирования, организации и деятельности народных представителей могли бы стать приведенные ниже предложения, которые разделяются на две группы:

7.1. Предложения, не требующие изменения Конституции Российской Федерации:

а) целесообразно несколько изменить порядок формирования Совета Федерации в целях возвращения ему реального статуса специализированного органа народного представительства субъектов Российской Федерации. Для решения наиболее важных вопросов, предусмотренных статьями 106 Конституции Российской Федерации (войны и мира, государственной границы России, границ между субъектами Российской Федерации, ратификации и денонсации международных договоров, финансового, валютного, кредитного, таможенного, налогового регулирования, а также денежной эмиссии), было бы логичным вернуть руководителей субъектов Российской Федерации и руководителей их

¹⁵ Отсюда, кстати, вытекает и естественная для русской традиции представительства обязательность участия граждан в выборах своих представителей, равно как и обязательность участия народных представителей в работе выборных органов, в состав которых они входят.

законодательных органов в верхнюю палату парламента. Вместе с тем при решении иных вопросов регионы России могли бы представлять лица, избираемые для этого соответственно их высшими представительными и высшими исполнительными органами государственной власти;

б) желательна также дальнейшая модернизация избирательного законодательства и переход на полностью пропорциональную систему избрания нижних палат законодательных (представительных) органов не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации. При этом одновременно было бы целесообразным развивать существующие тенденции регионализации федеральных партийных списков. Одним из направлений такого развития могло бы стать образование региональных групп партийных списков на выборах в Государственную Думу исключительно в рамках конкретных субъектов Российской Федерации;

в) представляется весьма перспективным переход к формированию верхних палат представительных органов в субъектах Российской Федерации на принципах представительства различных профессиональных групп¹⁶ (как это имело место в дореволюционном Государственном Совете Российской Империи, нынешнем Государственном Совете Словении¹⁷ и ряде других парламентов мира);

г) целесообразно усовершенствовать порядок наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. В него можно было бы вновь включить определенный

¹⁶ Представляется целесообразным выделить и законодательно закрепить семь указанных групп: работники промышленности, строительства, энергетики, транспорта и связи, работники сельского хозяйства и агропроизводственного комплекса, работники сферы услуг, работники социальной сферы (образования, здравоохранения и социального обслуживания населения), работники культуры, государственные служащие, деятели науки (то есть лица, обладающие учеными званиями или степенями). От каждой из этих групп (состав которых будет отчасти пересекаться, что предполагает предоставление некоторым лицам нескольких голосов) можно было бы избирать равное число представителей.

¹⁷ Конституции государств Европы. В 3 т. Т. 3. М.: Издательство «НОРМА». 2001. С. 165, 186–187.

элемент выборности (и тем самым вернуть главам субъектов статус народных представителей). С учетом существующей тенденции развития законодательства право выдвижения кандидатур на выборы могло бы быть предоставлено политическим партиям, имеющим определенное количество мест в региональных парламентах (допустим, не менее 25 процентов мест)¹⁸. Выдвинутые лица, получившие одобрение регионального законодательного органа и, главное, предварительно заручившиеся доверием Президента Российской Федерации (который легко сможет отсеять всех, не обладающих необходимыми морально-деловыми качествами), могли бы получить статус кандидатов на выборах, а население региона – избрать из них наиболее достойного. Таким образом, удавалось бы избежать как избрания неугодных федеральному центру глав субъектов Российской Федерации, так и формализации существующего порядка их «наделения полномочиями» (который даже многие российские политики открыто именуют «назначением»).

7.2. Предложения, реализация которых потребует изменения Конституции Российской Федерации¹⁹:

д) представляется необходимым изучить проблему целесообразности создания в Российской Федерации трехпалатного парламента²⁰, средняя палата которого была бы основана на принципах представительства различных социальных групп²¹. Разумеется, указанные принципы не должны иметь ничего общего с идеями «корпоративного государства».

¹⁸ При этом, учитывая опыт дореволюционной России и ряда современных стран Азии и Латинской Америки, партии могли бы при необходимости выдвигать нескольких кандидатов.

¹⁹ Указанные изменения не затрагивают глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации, и, следовательно, не требуют принятия новой Конституции.

²⁰ Прецеденты функционирования трехпалатных органов народного представительства известны французской истории, кроме того, трехпалатные парламенты существовали в Югославии в период правления Иосипа Броз Тито, а также в ЮАР в период перехода от апартеида к нынешнему режиму.

²¹ Аналогичную модель можно было бы затем создать и на региональном уровне (то есть в субъектах Российской Федерации). Впрочем, возможен и обратный процесс – сначала апробация указанной модели в региональном масштабе (это не потребует совершенствования Конституции), а затем проведение соответствующей реформы

е) не менее тщательного рассмотрения требуют, на взгляд автора, предложения по созданию возглавляемого Президентом Российской Федерации Государственного Собрания – единого государственного органа, объединявшего бы в своем составе представителей всех высших органов государственной власти России – членов правительства, всех палат парламента и всех высших судебных органов страны. Указанный орган мог бы квалифицированным большинством голосов в две трети своих членов (включая президента) осуществлять некоторые наиболее важные функции государства. К ним можно было бы отнести выполнение роли Конституционного собрания, осуществление официального общеобязательного толкования Конституции, принятие ежегодных и более долгосрочных единых планов совместной деятельности всех высших федеральных органов государственной власти и тому подобные важнейшие политические решения. Прецеденты создания и функционирования подобного рода государственных органов в XX веке были закреплены в конституциях целого ряда стран, различающихся как уровнем экономического, так и направлением политического развития (Венесуэла²², КНР²³, Тайвань²⁴, Индонезия²⁵ и т. д.);

ж) думается, было бы желательным установление так называемого обязательного вотума, то есть обязательного (при наличии объективной возможности) участия граждан в выборах народных представителей (под угрозой наложения весомого штрафа). Данный институт с успехом

системы общероссийских органов законодательной власти. В последнем случае над предложенной в подпункте «в» пункта 7.1 палатой региональных парламентов необходимо будет надстроить палату, состоящую из представителей территориальных единиц субъектов Российской Федерации. Разумеется, групповое представительство в федеральном и региональных парламентах имеет смысл строить на одинаковых принципах.

²² Конституции государств Америки. В 3 т. – Т.3. Южная Америка. М.: 2006. С. 351–352.

²³ Конституции зарубежных стран. М.: Издательство «Юрлитинформ». С. 407–429.

²⁴ <http://www.humanities.edu.ru/db/msg/81535>

²⁵ См.: Правовые системы стран мира. Энциклопедический справочник. / Ответ. Ред. докт. юрид. наук, проф. А.Я. Сухарев. 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство «НОРМА», 2003. С. 279–280.

используется более чем в 50 государствах Европы²⁶, Азии²⁷ и Латинской Америки (в последней почти повсеместно);

з) представляется весьма своевременным и введение образовательного «ценза компетентности» для кандидатов на все выборные должности. В условиях постиндустриального информационного общества самым объективным критерием в данном случае может быть именно образовательный уровень. На местном уровне необходимо как минимум полное среднее (или среднее специальное) образование, на уровне субъектов Федерации – высшее образование, на общегосударственном, думается, было бы целесообразно установить в качестве критерия наличие не только высшего образования, но и, что гораздо лучше, ученой степени. Подобного рода критерии уже применяются в некоторых странах (в частности, во Франции и Таиланде) к членам верхних палат законодательных органов.

Апробация результатов исследования.

Основные выводы, полученные автором в результате проведенного исследования, прошли апробацию на научно-практических конференциях, «круглых столах» и семинарах, в которых принимала участие диссертант, а также в публикациях автора по теме работы.

Структура диссертационной работы.

Диссертация состоит из введения, трех глав (включающих двенадцать параграфов), заключения и списка литературы.

Основное содержание работы.

Введение посвящено обоснованию актуальности темы диссертации, описанию цели, объекта, предмета и методологии проведенного исследования, а также изложению выносимых на защиту положений. Кроме того, во введении содержатся данные о научной новизне, теоретической и

²⁶ В частности, в Бельгии, Греции, Италии и ряде других стран.

²⁷ В частности, в Сингапуре.

практической значимости представленной работы, а также об апробации её результатов.

Глава I «Мировой опыт становления и развития народного представительства» состоит из двух параграфов, содержанием которых является научное определение понятия «народное представительство» и описание процессов возникновения и развития этого политического института в различных странах мира. Необходимо отметить, что, не будучи ни историком, ни юристом-конституционалистом, автор тем не менее с уважением и доверием относится к выводам признанных специалистов в соответствующих областях науки.

Параграф I «Понятие народного представительства» посвящен изложению и анализу истории развития научного теоретического осмысления народного представительства как одного из важнейших политических феноменов. Идея народного представительства, будучи высшей формой идеи представительства вообще²⁸, без сомнения, относится к числу первоначальных политико-правовых воззрений человека²⁹. Однако активная теоретическая разработка вопросов народного представительства, как ни странно, практически не имела места вплоть до XVII века³⁰. Несмотря на наличие чрезвычайно развитой системы представительных институтов в античном мире³¹, а равно невзирая на существование с древнейших времен

²⁸ Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Представительство и выборы в России. - М.: Издательство ПРИОР, 1999, С. 109–113.

²⁹ Еллинек Г. Право современного государства. Цит. по Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Представительство и выборы в России. - М.: Издательство ПРИОР, 1999, С. 69.

³⁰ Исключение в некотором роде представляет собой политическая и правовая мысль традиционного Китая. Но поскольку народное представительство в нем вплоть до XX века ограничивалось местным уровнем сел, поселков, волостей и городских «кварталов», постольку, несмотря на развитую трехтысячелетнюю традицию представительства, стройной теории оно не выработано все же не было. Об отдельных теоретических наработках и литературе по этому вопросу см.: Переломов Л.С. Конфуций. «Лунь юй». Исслед., пер. с кит., коммент. – М.: «Восточная литература», 2000.

³¹ Подробные доказательства существования развитых форм народного представительства в древнем мире были даны, в частности, еще французским политическим мыслителем рубежа XIX–XX веков Леоном Дюги в его книге «Конституционное право. Общая теория государства» (М.: 1908). Указанные формы подробно описывались многими мыслителями (в частности, Аристотелем в его сочинениях «Политика» и «Афинская политика»), однако

своеобычных форм представительства народа в странах Востока³² и в доколумбовых цивилизациях Америки³³, теория народного представительства стала разрабатываться в научном плане даже не в период Средневековья, а лишь в Новое время. Рассматривая в историческом контексте основные идеи Дж. Локка, Ш.Л. Монтескье, «отцов основателей» Соединенных Штатов Америки, Г.В.Ф. Гегеля, А. Де Токвиля, Г. Еллинека, Г. Моска, Дж. Дьюи, А. Тойнби и многих других представителей западной политической науки XVIII–XX веков, автор показывает постепенную эволюцию теоретических представлений о народном представительстве. Завершая обзор истории эволюции понятия «народное представительство» в западноевропейской и американской политической науке диссертант солидаризируется с выводами современных европейских государствоведов Ж.-П. Жакке и А. Шайо, показавших, что:

1) понятие «народное представительство» является исторически изменчивым понятием, в различные времена в это понятие вкладывался хотя бы отчасти различный смысл;

2) в настоящее время народное представительство наиболее эффективно осуществляется при посредничестве политических партий³⁴;

3) избираемые народом (непосредственно или через специальных выборщиков) должностные лица, наделенные исполнительной властью, наряду с парламентариями также являются народными представителями.

какого-либо теоретического анализа представительного характера государственных органов при этом не давалось.

³² См., в частности: Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Представительство и выборы в России. – М.: Издательство ПРИОР, 1999. С. 130. (ссылка на: Тизенгаузен В.Г. Сборник материалов, относящихся к истории Золотой Орды. Т. 1. СПб. 1884), Всемирная история. Т. I. М.: 1956, С. 372–272. История Индии. К.А. Антонова, Г.М. Бонгард-Левин, Г.Г. Котовский. – 2-е издание, с испр. и доп. – М.: Мысль, 1979. С. 37–40, 68. Законы Великой династии Мин со сводным комментарием и приложением постановлений (Да Мин люй цзи цзе фу ли). Ч. I. Пер. с кит., исслед., примеч. и прилож. Н.П. Свинтуновой. М.: Издательская фирма «Восточная литература». РАН. 1997. С. 414.

³³ См.: Ко Майкл. Майя. Исчезнувшая цивилизация: легенды и факты. / Пер. с англ. З.М. Насоновой. М.: ЗАО Центрполиграф. 2004. С. 195.

³⁴ Развернутое доказательство этого тезиса содержится также в работе «Государственное право Германии» (М.: ИГП РАН, 1994) Т. I. С. 84–151.

Далее в тексте диссертации рассматривается опиравшееся на многовековую практику самобытных представительных институтов развитие российской теоретической мысли в сфере народного представительства. Отмечается, что оно проходило во многом параллельно формированию западной доктрины народного представительства (причем зачастую независимо от последней). Обзорно излагая основные теоретические подходы И.Т. Посошкова, М.М. Сперанского, декабристов, славянофилов, западников, либеральных и консервативных мыслителей конца XIX – начала XX века, а также ряда советских и современных российских политических мыслителей, автор показывает самостоятельный характер российских научных представлений о народном представительстве.

Заключительная часть первого параграфа посвящена освещению отдельных элементов научной разработки теории народного представительства, проводившейся нашими соотечественниками в условиях Русского Зарубежья. Здесь наиболее крупным представителем политической мысли смело может быть назван Иван Александрович Ильин. Именно ему принадлежит честь окончательного формулирования применимого к российской политической практике понятия народного представительства. Это понятие он определял как участие народа в осуществлении государственной власти через выборных представителей³⁵.

При этом из учения Ильина следует, что выборы народом указанных представителей должны, выражаясь современным языком, основываться на стремлении различных политических сил к согласию во имя интересов общества и государства, иметь в виду комплексный и сбалансированный учет интересов всех социальных, профессиональных и этнических групп, а самое главное – предусматривать выдвижение народных представителей на основе компетентности, личного опыта и реальных заслуг³⁶.

³⁵ Ильин И.А. О воспитании национальной элиты. М.: Жизнь и мысль. 2001. С. 158.

³⁶ Подробнее об этом см.: Ильин Иван Александрович. Основы государственного устройства. Проект Основного Закона России. М.: «Рарогъ». 1996.

Рассмотрев опровержение на основе концепции Ильина взглядов Руссо о невозможности передачи воли, власти или прав народа каким бы то ни было лицам, диссертант в завершение данного параграфа формулирует определение народного представительства. Согласно оному народное представительство есть такой порядок участия народа в осуществлении государственной власти, при котором его волю и интересы выражают избираемые гражданами органы и должностные лица публичной власти.

Параграф 2. «Возникновение и историческое развитие народного представительства в различных странах мира». В тексте данного параграфа доказывается, что с учетом современных исторических данных не будет преувеличением заключение о том, что фактически повсеместно (а не только в античном Средиземноморье) одновременно с возникновением государства возникает и народное представительство. Его основой в эпоху зарождения государственности служат выборные институты родоплеменного представительства, трансформирующиеся в государственные представительные органы. Автор показывает, что наиболее детально процесс такой трансформации описан в источниках на примере еврейского народа эпохи «вождества» (совет 12 старейшин колен, составлявших вместе со старейшинами 58 поколений-племен «совет 70 мужей»)³⁷ «начальники и судьи народа» (свободно избираемые³⁸ представители более мелких родоплеменных, а затем и территориальных единиц)³⁹, наконец, собиравшееся по особо важным случаям общее народное *представительное* собрание, состоящее из всех указанных выше лиц.

Аналогичные процессы имели место и в других государствах древности. В Древней Месопотамии и Древней Индии существовали республиканские города-государства (а республиканская форма правления немыслима без народного представительства). В монархических

³⁷ Библия. Книга Числа, глава 1 стихи 2–4.

³⁸ Естественно, избирателями были главы семей, то есть свободные самостоятельные мужчины, не находящиеся под отцовской властью (такой порядок характерен практически для всех институтов народного представительства доиндустриальной эпохи).

³⁹ Библия. Книга Второзаконие, глава 1 стихи 9–15.

государствах Древней Индии⁴⁰ и Древнего Ирана существовавшие при царях советы наполовину формировались из вождей племен, входивших в состав господствующего этноса⁴¹. Да и сами цари были нередко избираемы и, как правило, могли быть смещены⁴². Таким образом, сама царская власть в большинстве регионов Древнего Востока изначально носила характер института единоличного народного представительства, а советы и собрания при царях были коллегиальными органами представителей народа.

При этом отмечается, что такая ситуация могла иметь место лишь в тех условиях, когда глава государства (царь) был прежде всего верховным военным предводителем (ситуация, характерная преимущественно для индоевропейских народов⁴³). Если же царь был прежде всего «живым воплощением» или «наместником» бога⁴⁴ (а по совместительству, как правило, и верховным жрецом), то институты народного представительства не могли долго сохраняться на общегосударственном уровне. Однако даже в таких условиях народное представительство сохранялось (и активно развивалось) на местном (локальном) уровне (Древний Египет, Индия, Китай, города-государства Месоамерики).

После краткого освещения основных особенностей народного представительства в Древней Греции (в том числе в специфических условиях эллинистических федераций – Ахейского и Этолийского союзов) и Древнем Риме (в том числе в эпоху Империи) в хронологическом порядке следует рассмотрение народного представительства в средневековых государствах Европы (готской Испании и возникших на её основе государствах Пиренейского полуострова; итальянских городских республиках; странах,

⁴⁰ История Индии. К.А. Антонова, Г.М. Бонгард-Левин, Г.Г. Котовский. – 2-е издание, испр. и доп. – М.: Мысль, 1979. С. 70. В Древней Индии наряду с советом (парিশадом) при царе функционировало и *представительное* народное собрание (сабха).

⁴¹ А вожди избирались свободным голосованием сородичей и также легко могли быть смещены (см.: Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: 1995. С.16).

⁴² История Индии. К.А. Антонова, Г.М. Бонгард-Левин, Г.Г. Котовский. – 2-е издание, испр. и доп. – М.: Мысль, 1979. С. 37.

⁴³ А также для Иудеи, Месопотамии и некоторых других территорий.

⁴⁴ Или его пророка, как мусульманские халифы и султаны.

возникших на Британских островах; Франции, территориальных единицах «Священной Римской Империи германских наций», Дании, Швеции), а также в России. При этом показывается, что в находившихся на самом востоке Европы русских землях начиная с X века существовала развитая система органов и должностных лиц, представлявших волю и интересы народа, а Земские соборы в Русском государстве в XVI-XVII веках имели больше полномочий, чем современные им французские Генеральные штаты.

Рассматривая институты народного представительства Великобритании, Франции, США и других стран в эпоху Нового времени, автор делает вывод о том, что представительное правление даже в самых передовых странах эпохи Нового Времени с современных позиций может зачастую считаться едва ли не образцом олигархического авторитаризма. Все это еще раз подтверждает историческую изменчивость рассматриваемого понятия. В силу этого факт отсутствия в России в XIX веке высших представительных учреждений не может считаться серьезным аргументом в пользу тезиса о существенном отставании России от мировых тенденций развития народного представительства.

В завершение параграфа дается авторская классификация органов (а также должностных лиц) и типов народного представительства. При этом первые подразделяются на *законодательные, исполнительные и судебные, общегосударственные (национальные), субнациональные (субфедеральные, региональные) и местные* представительные органы и должностные лица. Что же касается типологии, то здесь выделяются общее и специальное, коллективное (коллегияльное) и единоличное, прямое (непосредственное) и косвенное (опосредованное), решающее и совещательное, выборное и номинальное, реальное и формальное, легитимное и нелегитимное народное представительство, а также народное представительство по должности и

народное представительство в силу исполнения обязанностей другого должностного лица.

Глава II «История развития народного представительства в России» охватывает период с X века до второй половины 80-х годов XX века. При этом практика представительства рассматривается в настоящей главе прежде всего с точки зрения многообразия форм воплощения российских традиций народного представительства с одновременным сохранением их основополагающих принципов.

Параграф 3 «Начала народного представительства в Древней Руси (X–XV вв.)» посвящен доказательству того, что Древняя Русь повсеместно имела государственный строй, отличавшийся соборным сочетанием монархических, аристократических и подлинно демократических начал⁴⁵. Основой первого начала была княжеская власть, основой второго начала были боярские советы (думы), основой третьего начала служило вече⁴⁶.

Общегородское вече в крупных городах (центрах древнерусских земель) являлось представительным органом, обычно включавшим в себя во время своей работы и два других элемента государственной власти – князя и «боярскую думу».⁴⁷ Члены подобного рода вечевых собраний обычно избирались на вече в нижестоящих территориальных единицах (улицах, концах и т.д.). При этом необходимо отметить, что компетенция вече доказывает, что это был важнейший государственный институт. Вече решало вопросы войны и мира⁴⁸, участвовало в законодательстве, распоряжалось государственными финансовым и земельным фондами. И, наконец, как уже говорилось выше, у вече

⁴⁵ То есть фактически представляло собой наилучшую, по мнению Аристотеля, форму государственного устройства (см.: Аристотель. *Этика. Политика. Риторика. Поэтика. Категории*. Мн.: Литература. 1998. С. 461).

⁴⁶ См.: Вернадский Г.В. *Русская история*. М.: Аграф. 1997. С. 51.

⁴⁷ Таким образом, уже здесь мы сталкиваемся с принципом соборного единства органов власти.

⁴⁸ Подробнее об этом см. И.Д. Беляев. *Земский строй на Руси*. СПб, Наука. 2004. С. 56–57.

практически повсеместно имелось самое главное право – право призывать и смещать князей⁴⁹, а по крайней мере в Киевской, Смоленской, Полоцкой, Новгородской и Псковской землях – также заключать с ними договоры, определяющие рамки их власти. Решения на вече, согласно сохранившимся данным источников, принимались путем голосования, нередко производимого с помощью бюллетеней.

Что касается боярских дум, то необходимо отметить, что практически во всех землях Древней Руси в боярских думах присутствовал представительный элемент в лице избираемых «землею» должностных лиц. Строго говоря, несмотря на право князей жаловать боярское достоинство, основная масса бояр в рассматриваемый период, как правило, была представителями «земли», а не князя. Следовательно, боярские советы в городах домонгольской Руси также, по сути, носили характер представительных органов⁵⁰.

Княжеская власть в Древней Руси, как показывает история, также носила в принципе выборный, а следовательно, представительный характер⁵¹. В Южной и Северо-Восточной Руси он сохранялся вплоть до укрепления во второй половине XIII века ордынского владычества, в Полоцкой земле – до полного подчинения её литовцами в конце XIII – первой половине XIV веков⁵², а в Новгородской и Псковской землях до конца XV – начала XVI века⁵³. Да, разумеется, круг лиц, из которых можно было избрать князя, был ограничен – вначале собственно родом Рюриковичей (для западнорусских земель с середины XIII века также и родом Гедиминовичей),

⁴⁹ Сергиевич В.И. Русские юридические древности. Т. II. Вече и князь. С. 73-97

⁵⁰ Как верно отмечал Г. Еллинек, в данном случае и назначенный монархом и выборный член совета «оба суть представители народа» (Еллинек Г. Право современного государства. С. 432. Цит. по Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Представительство и выборы в России. - М.: Издательство ПРИОР, 1999, С. 69). В данном случае имело место приравненное к выборному народное представительство.

⁵¹ См. Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Киев. 1915. С. 67.

⁵² Об этом см., в частности, Васьяков М.Ю. Очерки по истории Литвы (языческий период). - М.: Компания «Спутник+», 2003 С. 72-165.

⁵³ Подробнее об этом см., в частности, Пресняков Е.А. Княжеское право в Древней Руси – СПб, 1909.

затем Рюриковичами, принадлежавшими к потомкам определенного князя, затем Рюриковичами, княжившими в определенной земле. Определенное значение имело также и «лествичное право» – родовой порядок перехода права на занятие столов в соответствии со старшинством⁵⁴. Но в конечном итоге при споре между родовым старшинством и волей «земли», то есть государства и его народа, как правило, превозмогала последняя.

В заключение параграфа отмечается, что уже в конце XII – начале XIII века на Руси возникает практика созыва и проведения общеземельных собраний представителей всех социальных групп населения – прообразов будущих Земских соборов.

Параграф 4. «Народное представительство в эпоху Земских соборов (XVI–XVII вв.)». В данном параграфе (после краткого рассмотрения истории зарождения, развития и угасания земского самоуправления, существовавшего в рассматриваемый период на местном уровне) основное внимание сосредотачивается на истории возникновения, хронологии, классификации, периодизации, составе, порядке формирования, полномочиях и формах деятельности Земских соборов, а также причинах прекращения их созыва.

При этом доказывается всесловный (а вернее – бессловный) характер как самих Земских соборов, так и избирательных процедур, применявшихся при их формировании, широчайший социальный и территориальный характер представительства на соборах, наличие развитой системы избирательных процедур, активность земских избирателей в отстаивании своих прав.

При рассмотрении полномочий Земских соборов показывается, что предмет их ведения составлял практически весь круг тогдашних государственных дел. Соборы избирали царя (1598, 1606 и 1613 годы) или утверждали его избрание (1584, 1605, 1645 годы), низлагали монарха (1610 год), решали вопросы войны и мира (1566, 1632, 1634, 1642, 1653 годы),

⁵⁴ Подробнее об указанном праве и о факторах его ограничения см. Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Представительство и выборы в России, М.: ПРИОР. 1999. С. 109-113.

осуществляли законодательную деятельность (1648–1649), принимали решения по вопросам финансово-экономической, (в частности налоговой и таможенной), политики (соборы 1613–1622 гг.) и т. д. В разное время они имели разнообразные функции, являясь то избирательным, то законодательным, то совещательным представительным органом (в качестве совещательного органа народного представительства им приходилось выступать преимущественно по вопросам войны и мира, решение которых по традиции относилось к исключительной компетенции царской власти). При этом обычно соборы приходили к единогласным решениям, для достижения которого использовались многочисленные согласительные процедуры. Голосование на соборах, как правило, носило предварительный, «рейтинговый» характер и проводилось с целью выявления наиболее приемлемых решений, по которым уже затем, как правило, достигалось единогласие (или по крайней мере единство подавляющего большинства членов).

В заключение параграфа рассматриваются причины прекращения деятельности Земских соборов, в основе которых, по мнению автора, лежит развившийся к середине XVII века групповой социальный эгоизм высших слоев тогдашнего российского общества.

Параграф 5 «Золотой век» российского абсолютизма и попытки воссоздания народного представительства (1689–1801 гг.). В этом разделе работы наряду с многочисленными институтами представительного самоуправления на местном уровне анализируется деятельность созданной Екатериной II Уложенной комиссии. Цели, порядок формирования и широчайший социальный и территориальный состав комиссии непосредственно восходил к традициям представительства на Земских соборах предшествующего столетия. К сожалению, групповой (сословный) социальный эгоизм (явственно прослеживаемый в материалах комиссии) сделал её работу практически бесплодной.

Параграф 6. «Конституционные мечтания о представительном правлении первой половины XIX века» посвящен рассмотрению проектов государственных преобразований, подготовленных М.М. Сперанским, Н.Н. Новосильцевым, Н.И. Муравьевым, П.И. Пестелем и т. д. На конкретных примерах показывается, что авторы всех указанных документов в основном следовали российским традициям народного представительства (что вовсе не исключает зависимости от популярных в то время на Западе политических доктрин). В силу этого, несмотря на отсутствие практического воплощения, «конституционные мечтания» первой половины XIX века окончательно закрепили в образованных слоях русского общества мысль о необходимости возрождения общегосударственных представительных органов.

Параграф 7 «Попытки возрождения народного представительства во второй половине XIX века» содержит в основном описание земской и городской реформ второй половины XIX века, а также рассмотрение попыток «увенчания земского здания» путем создания всероссийского земского представительного органа. Рассматривая в хронологической последовательности проекты П.А. Валуева, великого князя Константина Николаевича, М.Т. Лорис-Мелихова и Н.П. Игнатьева, автор отдает безусловное предпочтение последнему варианту (основанному на проведенной славянофилами глубокой проработке возможностей использования потенциала традиций самобытного народного представительства в условиях России). Тем не менее упорное отвержение властью самой идеи какого бы то ни было добровольного самоограничения привело к краху попыток воссоздания в нашей стране неконных представительных институтов.

Параграф 8 «Государственная Дума Российской империи – первый российский парламент» посвящен истории формирования и деятельности высшего представительного органа последних 12 лет существования Российской империи. Рассматривая партийно-политический состав и

характер практической деятельности Думы, автор делает вывод о том, что характерный как для левых, так и для правых политических сил разрыв с российскими традициями народного представительства (да и с государственными традициями России в целом) сыграл роковую роль в истории первого российского парламента. Отсутствие сильного, обладавшего традиционалистской идеологической ориентацией политического центра, постоянные конфликты Думы с правительством, неуважение депутатов к верховной власти имели немаловажное значение в деле ускорения приближения России к революционной пропасти 1917 г.

Параграф 9. «Между февралём 1917 и январём 1918 гг.». Данный параграф охватывает в основном период радикального слома дореволюционной российской государственности и возникновения на её обломках принципиально новой властной системы. С точки зрения теории и практики народного представительства это было прежде всего время отмирания парламентских структур. На смену им приходили такие органы народного представительства, которые обладали легитимной учредительной властью и «правом» радикального переустройства государственной жизни. Из борьбы трех типов подобного рода органов – традиционного для западных революций Учредительного собрания, традиционного для России собора и сочетавших традиционность и революционность Советов – победителями вышли именно последние.

Параграф 10 «Советы как органы народного представительства (1917-й – середина 1980-х гг.)» содержит описание развития системы Советов как представительных органов власти. При этом показан как большой потенциал традиционного представительства, заложенного в структуру, функции, порядок формирования и методы деятельности Советов, так и нуллификация этого потенциала системой коммунистической «опеки» над Советами, зачастую лишавшей последние всякой реальной власти.

Глава II «Народное представительство в современной России»

посвящена описанию развития традиций народного представительства в нашей стране в течение последних 22 лет. Кроме того, в данной главе сформулирован ряд предложений по совершенствованию российских институтов народного представительства.

Параграф 11 «От системы Советов – к профессиональному парламенту (1985–1993 гг.)» описывает процесс эволюции советской системы представительных органов от фактически безвластного придатка партийного аппарата до формально всевластных Съездов народных депутатов СССР и РСФСР, а также показывает внутренние противоречия съездовской модели, приведшие к её ликвидации. По мнению автора, эти противоречия отчасти были вызваны в том числе и фрагментарностью восприятия российских традиций представительства в период перестройки.

Параграф 12 «Народное представительство в России в конце XX – начале XXI в. Становление, современное состояние и перспективы развития существующей системы народного представительства» содержит описание и анализ процесса становления и современного состояния системы органов и должностных лиц, осуществляющих народное представительство на федеральном, субфедеральном и местном уровнях. Основное внимание при этом уделено Президенту Российской Федерации, Государственной Думе и Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также высшим должностным лицам и законодательным органам субъектов Российской Федерации. Параграф содержит также предложения в области совершенствования порядка формирования, организации и деятельности перечисленных выше институтов народного представительства. При обосновании указанных предложений упор делается как на их соответствие традиционным началам народного представительства, сложившимся и развившимся в условиях России, так и на политический эффект их внедрения.

Заключение посвящено краткому описанию содержания проведенного исследования.

Список литературы содержит 166 источников, использовавшихся при написании диссертационной работы.

Основные публикации автора по теме работы:

1. Непрерывность российских традиций народовластия и народного представительства. Журнал «Право и образование». № 1 (2007). – 0,25 п. л.
2. Основопологающие начала российской традиции народного представительства. Журнал «ЧиновникЪ». Выпуск № 1'07 (47). – 0,3 п. л.

Типография ордена "Знак Почета" издательства МГУ
119992, Москва, Ленинские горы
Заказ № 401 Тираж 100 экз.