ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

УДК 342.5

ИДЕЯ ПРАВОМЕРНОСТИ ВЕРХОВЕНСТВА ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В ДОКТРИНАЛЬНОЙ ИСТОРИИ НОВОГО ВРЕМЕНИ (СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ)

Фальшина Нелли Александровна старший преподаватель кафедры государственного (конституционного) права, Южный федеральный университет (344002, Россия, г. Ростов-на-Дону, ул. М. Горького, 88)
E-mail: yurvestnik@mail.ru

Аннотация

В настоящей статье проводится анализ идеи верховенства представительных органов власти в политических и правовых учениях известных государствоведов.

Ключевые слова: *представительные органы, власть, парламент, парламентская форма, доктрина.*

В наше время представительная система ассоциируется исключительно с республиканской формой государственного управления, однако исторически возникла она в дуалистических монархиях, ознаменовав в свое время появление новых взаимоотношений главы государства в лице монарха, и сословий, которые представляли различные частные интересы. Эти отношения и заложили в эпоху Нового времени основу идеи представительства. Собрание представителей, или, как чаще его называют, парламент, является наиболее известным демократическим институтом.

История парламентаризма как высшего олицетворения политики мирных компромиссов и государственного согласия не раз омрачалась ожесточенными конфликтами и случаями паралича власти. Однако большинством ученых, специалистов-профессионалов, политических и общественных деятелей, равно как и рядовыми обывателями, парламентаризм, как основа представительства, часто связывается с таким состоянием государственно-организационного социума, при котором, в основном, обеспечена практическая реализация принципов свободы и демократии, разделения властей, соблюдения прав и свобод человека и гражданина. Возможно, по этой причине проблема парламентаризма и роли парламента в системе представительства всегда занимала и продолжает занимать одно из центральных мест в развитии государственно-правовой науки.

Впервые вопрос о месте и роли законодательных органов в системе власти поднимается в учении о разделении властей, в соответствии с которым свобода граждан может быть обеспечена только в таком государстве, где законодательная, исполнительная и судебная власти действуют в строго определенной области и взаимно ограничивают друг друга. Объединение этих ветвей власти неминуемо приведет к произволу и тирании внутри государства.

Наиболее ярким представителем учения о разделении властей был выдающийся деятель французского Просвещения Шарль Луи Монтескье. Важное место в произведениях этого ученого занимает проект свободного государства, которое базируется именно на концепции разделения властей. По мнению Монтескье, законодательная власть должна быть разделена между палатой лордов, представляющей аристократию, и палатой общин, представляющей народ. Ее главное назначение – сформулировать право в виде положительных законов. Наилучшим вариантом Монтескье считал принадлежность законодательной власти народу, однако, по его мнению, такому государству, как Франция, это не подходило, поэтому законодательная власть, по его мнению, должна осуществляться парламентом.

При этом он подчеркивал: «законодательная власть не должна иметь право останавливать действия исполнительной власти» [1, с. 56], последнюю, по его мнению, могут осуществлять любые другие лица, но только не члены законодательного собрания, в противном случае в обществе будет утрачена политическая свобода.

Учение Монтескье о разделении властей обладало значительной новизной по сравнению с предшествующими концепциями. Дело в том, что Монтескье обосновал парламентаризм как систему управления, которая основана на разграничении законодательных и исполнительных полномочий, и дополнил ее принципом независимости судей. Знаменитая триада, рассмотренная Монтескье в своем учении, со временем стала классической формулой теории конституционализма.

Не меньшее влияние на развитие идей представительства оказала английская государственно-правовая наука. Это объясняется тем, что в Великобритании парламентаризм установился несколько раньше, чем в других государствах Нового времени. Так, известный английский мыслитель Джон Локк предлагал подчинить законодателей действию ими же созданных законов. В отличие от Монтескье, Локк различал законодательную, исполнительную и федеративную ветви власти. Последнюю Локк возвел в ранг особой власти, допуская при этом ее соединение с властью исполнительной.

Однако прерогативу представительства Локк отдает именно законодательной ветви власти. Законодательный орган государства у Локка должен быть сформирован исключительно только народом. Отсюда он выводит право народа «отстранять или изменять состав законодательного органа, когда народ видит, что законодательная власть действует вопреки оказанному ей доверию» [2, с. 167]. Концепция разделения властей, развиваемая Джоном Локком, была анонсирована в работе «Два трактата о правлении» в 1690 г. Надо сказать, что его концепция разделения властей органически следует из его демократических убеждений, сформулированных в теории общественного договора.

Английский юрист А. Дайси сформулировал принцип, в соответствии с которым не существует никаких юридических ограничений верховной власти парламента как представительного органа. По его мнению, этот орган, в пределах своего ведения, имеет право вмешиваться как в государственные дела, так и в права частных лиц. Следует отметить, что понятие парламента у А. Дайси охватывало не только обе палаты, но и Короля, поскольку все решения парламента - это решения все трех указанных элементов власти. Но Король все же является олицетворением исполнительной власти, из чего следует, что они должны действовать согласованно. При этом А. Дайси утверждал, что парламент должен действовать таким образом, чтобы решения его не вызывали бы сопротивления общества [3, с. 49].

У немецкого философа и ученого Иммануила Канта идея разделения властей органично вписывается в концепцию правового государства. По его мнению, в каждом государстве существует три ветви власти, которых объединяет всеобщая воля: верховная власть в лице законодателя, исполнительная власть в лице правящего по закону органа и судебная власть в лице судьи. При этом именно законодательная власть фигурирует у Канта как верховная власть, которая, по его мнению, может принадлежать только объединенной воле народа, т.е. может осуществляться исключительно народом. Всякое право, по мнению Канта, должно исходить от народной воли, поскольку только согласованная и объединенная воля народа может быть законодательствующей, так как каждый в отношении всех и все в отношении каждого принимают одни и те же решения [4, с. 359].

Американский ученый Винсент Остром, хотя и указывает на то, что верховной власти как таковой не существует, и на то, что действия любой власти, по его мнению, могут быть оспорены, тем не менее подчеркивает, что правит именно народ, беря на себя всю ответственность за управление своими делами через сеть отношений между людьми, создание условий для принятия коллективных решений и осуществление коллективных действий, а также за то, чтобы лица, наделенные властными полномочиями от имени других людей, были им подотчетны и отвечали за свои обязательства [5, с. 320]. Очевидно, что речь идет именно о системе представительства, упоминается не только непосредственно народное представительство, но и контрольные функции представительного органа. Сам Остром, так или иначе, склоняется к наличию верховного органа.

Убежденные приверженцы теории парламентаризма, такие, как Джон Стюарт Милль, Иеремия Бентам, Феликс Моро, заслуживают особого внимания. Так, английский философ, юрист, политический мыслитель Иеремия Бентам, по своим политическим убеждениям будучи сторонником либерализма, являлся безусловным приверженцем

республиканского государственного устройства, в рамках которого три основные ветви власти должны быть разделены. В центре внимания Бентама находились проблемы конституционного права, призванного превратить правительство, по его словам, в опекуна подданных, действующих в их, а не в собственных интересах, и уберечь от злоупотреблений властью путем установления ответственности.

Характерно то, что Бентам упоминает об ответственности власти. Конституция должна в свою очередь обеспечить приоритет законодательной власти над исполнительной. Стержень конституционной системы Бентама - это верховная законодательная власть, которая, как он писал, «пребывает в народе», и ее полномочия неограниченны. Депутаты при этом несут ответственность за свою деятельность и могут быть отозваны.

Специфика теории Бентама еще также в том, что судебная власть рассматривается им как часть исполнительной [6, с. 239]. Надо сказать, что, будучи приверженцем демократического строя, он являлся сторонником, тем не менее, однопалатной парламентской системы.

Английский философ, основатель английского позитивизма, идеолог либерализма Джон Стюарт Милль довольно серьезно исследовал вопросы представительного правления. По его мнению, «представительное правление означает то, что весь народ или, по меньшей мере, значительная его часть пользуется, через посредство периодически избираемых депутатов, верховной контролирующей властью» [7, с. 256]. Он убежден, что «этой верховной властью народ должен обладать во всей ее полноте».

В том числе народ по своему желанию может руководить всеми мероприятиями правительства. При этом Милль отмечает, что нет особой необходимости, чтобы эти права народу предоставлял основной закон. В его понимании такие права должны быть предоставлены всем гражданам, а соответственно в представительном органе могут быть представлены как простые люди, так и знатные. В этом и есть, в сущности, по его мнению, действительное представительство.

Интересны рассуждения родоначальника современного либерализма на тему контрольных функций представительного органа. Он считает, что многочисленные представительные собрания не должны управлять, поскольку это орган, который предназначен для обсуждения того или иного вопроса. По его мнению, конституционная нравственность государства требует, чтобы глава правительства был всегда назначаем палатой парламента, и этим он делает это учреждение фактическим правителем государства. При этом он отмечает, что нельзя позволить парламенту формировать правительство в полном объеме, поскольку глава исполнительной власти, первый министр, избирается совершенно независимо от представительного собрания. Но Милль отмечает, что власть представительного органа будет не полной, если не обеспечить ему право контролировать все мероприятия правительства [7, с. 282].

Таким образом, основные функции законодательной власти сводятся к контролю за прениями в парламенте, к реализации законодательной процедуры, назначениям министров, к освещению их деятельности, к требованию объяснений, когда действия правительства кажутся сомнительными, их осуждению и отстранению от должности, если обнаружены злоупотребления полномочиями.

Однако, будучи сторонником расширения демократии, все же Милль предостерегает от опасностей представительного правления. Он считает, что расширение парламентского представительства может привести к негативным последствиям. Истинная демократия, указывает Милль, - это правление всего народа, а на практике она сводится к правлению большинства. Милль полагает, что рецептом может стать не просто учреждение соответствующих правовых норм, которые сведут к минимуму все эти недостатки демократии, а обеспечение действительного пропорционального представительства. При этом, как и Бентам, Миль полагал, что более целесообразна однопалатная структура парламента, поскольку контрольными функциями обладает только одна палата.

Наиболее ярый сторонник и защитник парламентской формы правления, французский ученый, конституционалист Феликс Моро считает, что парламентаризм есть форма представительной системы, которая характеризуется прежде всего наличием контрольных функций у парламента, в частности таких, как политическая ответственность министров перед палатами. Это выражается в том, что министерство не может быть сформировано, а главное, не может оставаться у власти, если оно не пользуется доверием парламентского большинства. Оно обязано уйти в отставку и уступить место новому министерству, как подчеркивает Моро, облеченному парламентским доверием.

Особый интерес вызывает концепция роли главы парламентского государства в учении Моро. Он считает, что роль главы государства в условиях парламентской формы правления определяется исключительно партийной борьбой. Такая борьба является непременным атрибутом политического равновесия. Теоретически сущность представительной системы состоит в выборе из среды народа и самим народом людей, наиболее способных к управлению. При выборе представителей, люди неизбежно либо вступают в разногласия, либо объединяются в партии. Таким образом, практическая власть переходит к большинству, а реализация этого процесса полностью возлагается на политические партии.

Партийной борьбе необходим руководитель. Поручает эту роль парламентский режим главе государства. Для полноценного исполнения этой роли необходимы некоторые условия, а условия эти напрямую связаны со статусом главы государства, основой которого является одна особенность, выраженная в формуле: глава государства в условиях парламентской формы правления осуществляет влияние, а не власть [7, с. 289].

Основным условием реализации основных принципов представительства и Моро, и Миль считают республиканскую форму правления, в недрах которой парламентский режим имеет все шансы получить свое полноценное развитие. Проще говоря, именно парламентский режим придает народному представительству завершенный характер. Оба автора также считают, что национальное представительство будет полнее, если государство сможет создать орган, который будет представлять общенациональные интересы, и наряду с ним - другой, который будет заниматься вопросами, составляющими предмет спора между отдельными партиями.

Многие русские ученые занимались изучением проблем системы представительства.

Известный ученый профессор С. А. Котляревский считал, что законы должны издаваться исключительно с согласия народных представителей: «объем законодательных функций народного представительства определяется тем, что остается на долю правительства, и тем, насколько правительство находится в зависимости от представительного учреждения» [8, 187]. Он считал недопустимым ограничение прав парламента в законодательстве, за исключением только вопроса о бюджете. По его мнению, вмешательство парламента в решение финансовых вопросов должно быть минимальным.

Интересны рассуждения автора на тему контрольных функций парламента. Он признавал, что исполнительная власть должна соответствовать господствующему среди народного представительства большинству, т.е. формирование правительства парламентом есть вынужденная необходимость, обусловленная верховенством представительной власти в государстве.

Устойчивое мнение о парламентаризме как о самой лучшей и удачной системе представительства присутствует в работах К. Н. Соколова. Он отмечал, в частности, что эта система требует постоянного соответствия между политикой правительства и желаниями парламента. Принимаемые парламентским большинством вотумы доверия имеют своей целью засвидетельствовать наличие искомого соответствия в каждый определенный исторический момент. Падение кабинета, получившего вотум недоверия, и образование нового министерства, отвечающего желаниям парламента, характеризуется автором как важнейшие элементы парламентской формы правления, а соответственно, и необходимым условием представительства.

Профессор Московского университета А. И. Елистратов отстаивал научную позицию, в соответствии с которой по своему назначению парламент должен служить тому, чтобы закон был правильным выражением согласованной воли граждан. Авторитет парламента, писал А.И. Елистратов, создается соответствием его деятельности правовым запросам населения. «Чтобы выполнить свое назначение, парламент должен быть не досадным придатком в системе государственных учреждений, но ее необходимой составной частью. Он должен быть не спорным местом в государственном укладе, но ее фундаментом, скрепленный всей мощью государства» [9, с. 206].

Русский ученый-государствовед Павел Григорьевич Мижуев, как и многие другие ученые конца девятнадцатого столетия, в своих работах отмечали, что существование представительного законодательного собрания составляет одно из необходимых учреждений всякого конституционного государства [9, с. 189]. По их мнению, только народные представители своим участием в создании законодательства, контрольными функциями в отношении исполнительной власти могут обеспечить политической жизни страны должную закономерность, а также полное соответствие ее интересов желаниям народа. При этом П.Г. Мижуев указывает на то, что не всегда роль народных представителей ограничи-

вается одним участием в выработке и утверждении законов. Роль народных представителей может распространяться и на управление государством, тогда речь идет о форме правления, которая с полным правом может именоваться парламентской [10, с. 189].

В данной связи нельзя не упомянуть такого русского ученого, философа-идеалиста, как Владимир Сергеевич Соловьев. В своей работе «Оправдание добра. Нравственная философия» [11, с. 534] В.С. Соловьев обосновывает необходимость единства власти, выраженного в подчинении власти законодательной. При их известном разделении, по мнению В.С. Соловьева, три ветви власти не могут быть разобщены, поскольку имеют одну общую цель: служение общему благу. Единство этих трех ветвей имеет свое реальное выражение в одинаковом подчинении единой верховной власти, в которой сосредоточивается все положительное право общественного целого. Это полновластие воплощено и проявляется в законодательной власти, иначе невозможны были бы общеобязательные законы, правильные суды и действительное управление, считает В.С. Соловьев.

В силу теоретической и практической важности вопросы, связанные с функционированием представительства, привлекают и сегодня внимание специалистов. Много работ отечественных исследователей посвящено современным проблемам парламентской деятельности. Наряду с ними есть немало исследований, анализирующих парламентаризм и парламентское право зарубежных государств.

Так, профессор Михаил Анатольевич Крутоголов в своих работах исследовал различные стороны деятельности парламента Франции. В частности, он подчеркивал, что Национальное собрание – это орган, который должен иметь реальные, действительные контрольные функции и полномочия в области законодательной инициативы, ориентации национальной политики и контроля над правительством. Он признавал правомерным и целесообразным также и то, что народ должен реализовывать свой суверенитет исключительно через депутатов Национального собрания, через орган, олицетворяющий представительство во Франции [12, с. 189].

Сегодня встречаются авторитетные мнения, которые подчеркивают целесообразность верховенства законодательной власти как основного условия полноценного представительства, как системы. Автор многих научных работ по проблемам конституционного права Игорь Васильевич Гранкин считает, что главным критерием парламентаризма, отличающим его от любого иного вида государственного строя, является верховенство парламента. Лишь при верховенстве парламента, по его мнению, может существовать парламентаризм. Только в этом случае исключается извечное соперничество между законодательной и исполнительной властью, только тогда может быть обеспечено единство народного представительства на общегосударственном уровне [13, с. 96].

По мнению профессора С. А. Авакяна, основными признаками парламентаризма являются представительство, постоянная оплачиваемая работа депутатов, их определенный социальный статус, а также определенный круг дел представительного учреждения, таких как принятие законов, установление налоговой системой и утверждение бюджета государства, влияние на внутреннюю и внешнюю политику, формирование ряда государственных органов, выполнение задач парламентского контроля, его определенные формы, методы и стиль работы [14, с. 231]. Здесь не идет речь о верховенстве парламента, однако его основные функции и полномочия выступают в качестве платформы для реализации принципов представительства.

Существенную роль в функционировании механизма политической власти отводит представительному органу и известный своими работами в области конституционного права профессор В. Е. Чиркин [15, с. 145].

Таким образом, сегодня господствующая точка зрения такова, что система представительства предполагает ведущее положение парламента в системе государственных органов власти, учитывая тот факт, что в современных демократических государствах на выражение воли всего народа всегда или почти всегда претендует лишь одна палата парламента, поскольку обладает правом на контрольные функции. При этом такие термины, как «ведущее положение», «ведущая роль», представляются не вполне определенными, а на сегодняшний день даже не всегда корректными.

Однако заметим, что современные демократические государства имеют такую тенденцию, при которой эффективность устройства их представительной системы напрямую зависит от особенностей их конституционной и политической культуры. Так, сущностные принципы представительства, о которых мы так подробно говорили, по нашему мнению, не следует путать с доводами в его пользу,

исходящими из «практических» соображений или из целесообразности. Данные принципы отнюдь не обязательно проявляются в повседневном функционировании парламента. Порой такой феномен, как система представительства, может действовать даже вразрез с ними, а в крайних случаях реальная практика в форме политических последствий может вступать в прямое противоречие с присущими представительству характерными принципами, часто означая фактический отказ от них.

Литература

1. *Монтескье Ш.* О духе законов. Избранные произведения. М., 1956.
2. *Локк Дж.* Два трактата о правлении. М., 1988. Т. 3.
3. *Дайси А.* Основы государственного права Англии. М., 1905.
4. *Кант И.* Метафизика нравов. М., 1905. Т. 8.
5. *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. М., 1993.
6. *Бентам И.* Принципы законодательства. М., 1896.
7. *Милль Дж. Ст.* Представительное правление. М., 1907.
8. *Котляревский С. А.* Конституционное государство. СПб., 1907.
9. *Елистратов А. И.* Очерк государственного права. М., 1915.
10. *Мижуев П. Г.* Парламентаризм и представительная форма правления в главных странах современной Европы. СПб., 1906.
11. *Соловьев В. В.* Оправдание добра. Нравственная философия. М., 1990.
12. *Крутоголов М. А.* Парламент Франции. М., 1988.
13. Законодательные органы: перспективы развития: Сборник статей. М., 2007.
14. *Авакян С. А.* Федеральное собрание – Парламент России. М., 1999.
15. *Чиркин В. Е.* Сравнительное конституционное право. М., 1996.

Falshina Nelli Aleksandrovna, Candidate of law, senior teacher of the chair constitutional law, the Federal State Autonomous Educational Establishment of Higher Vocational Education “Southern Federal University” (FSAEE of HVE “SFU”) (88, M. Gorkogo St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: yurvestnik@mail.ru

THE IDEA OFLEGITIMATANCE OF SUPREMACY REPRESENTATIVEANTHORITIES IN THE HISTORY OF NEW TIME (COMPARATIVE ANALYSIS)

Abstract

In this article the idea of legitimatance of representative antnovities is held in political guides of famous state learners.

Keywords: *representative bodies, antnovity, parliament, parliament form, doctrine.*

References

1. *Montesk’e SH*. O duhe zakonov. Izbrannye proizvedeniya. M., 1956.
2. *Lokk Dzh*. Dva traktata o pravlenii. M., 1988. T. 3.
3. *Dajsi A*. Osnovy gosudarstvennogo prava Anglii. M., 1905.
4. *Kant I.* Metafizika nravov. M., 1905. T. 8.
5. *Ostrom V*. Smysl amerikanskogo federalizma. CHto takoe samoupravlyayushcheesya obshchestvo. M., 1993.
6. *Bentam I*. Principy zakonodatel’stva. M., 1896.
7. *Mill’ Dzh. St.* Predstavitel’noe pravlenie. M., 1907.
8. *Kotlyarevskij S. A*. Konstitucionnoe gosudarstvo. SPb., 1907.
9. *Elistratov A. I*. Ocherk gosudarstvennogo prava. M., 1915.
10. *Mizhuev P. G*. Parlamentarizm i predstavitel’naya forma pravleniya v glavnyh stranah sovremennoj Evropy. SPb., 1906.
11. *Solov’ev V. V*. Opravdanie dobra. Nravstvennaya filosofiya. M., 1990.
12. *Krutogolov M. A*. Parlament Francii. M., 1988.
13. Zakonodatel’nye organy: perspektivy razvitiya: Sbornik statej. M., 2007.
14. *Avakyan S. A*. Federal’noe sobranie – Parlament Rossii. M., 1999.
15. *CHirkin V. E*. Sravnitel’noe konstitucionnoe pravo. M., 1996.