КОНСТИТУЦИОННАЯ РЕПРЕЗЕНТАЦИЯ: ПРОБЛЕМЫ ИДЕНТИФИКАЦИИ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПУБЛИЧНОГО ПОЛИТИЧЕСКОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-011-00761 А.

Рассматриваются теоретические основы конституционной репрезентации как правового института, проблемы идентификации политического представительства в современной науке конституционного права, соотношение методологических, нормативных основ института публичного политического представительства в конституционной юриспруденции, вопросы совершенствования конституционной репрезентации в политико-правовой практике России.

Ключевые слова: конституционная репрезентация; публичное политическое представительство; республиканизм; парламентаризм; политическая ответственность; принцип народного суверенитета.

Конституционная репрезентация как правовой институт и право на публичное политическое представительство.

В современной науке российского конституционного права (в контексте сравнительного конституционализма и юридической компаративистики) заслуживает внимания проблема формирования и совершенствования конституционной репрезентации (или конституционного представительства). Термин «конституционная репрезентация» («конституционное представительство») пока не занял самостоятельного исследовательского положения в научных работах, т.к. российская научная правовая традиция оперирует привычными и характерными для школ государствоведения и конституционализма понятиями «народное представительство», «представительство в конституционном праве», «право на народное представительство». В данной работе обосновывается научное и политико-правовое значение концепта конституционной репрезентации для развития и совершенствования различных форм публичного политического представительства в России, рассматривается влияние теории республиканизма на систему публичного политического представительства, на перспективы формирования многоуровневого конституционализма в российской юриспруденции и практике территориальной организации государства. Концепция конституционной репрезентации как правового института призвана объяснить возможности расширения политического участия граждан на федеральном, региональном и муниципальном уровнях организации публичной власти, а также раскрыть формы публичного политического представительства в территориальной структуре Российского государства. На каждом уровне организации публичной власти следует признавать и гарантировать права граждан на конституционную репрезентацию (конституционное представительство) в системе выборных (не только коллегиальных) органов публичной власти. Такое право на конституционную репрезентацию (конституционное представительство) рассматривается в работе как гарантия реализации принципа народного суверенитета не только на федеральном уровне, но и на региональном и муниципальном уровнях организации публичной власти.

В науке конституционного права разрабатывались теории народного, политического и публичного представительства различными учеными, исходя из разных взглядов и достижений общественных наук. Фундаментальный труд Б.Н. Чичерина «О народном представительстве» посвящен целой гамме проблемных вопросов, связанных с формированием и функционированием представительных учреждений и доктрин представительства к началу XX в. (существо и свойства, виды народного представительства, историческое развитие представительных учреждений в Европе, а также условия работы народного представительства и причины, задерживающие введение народного представительства) [1]. В России, не имевшей к началу XX в. конституции и общенационального парламента, особенно актуальными были проблемы преодоления причин и условий (о которых писал Б.Н. Чичерин), которые задерживали создание общенационального народного представительства [1. С. 796–809].

В 2016 г. Россия отметила 110 лет со дня возникновения и функционирования общенационального представительства и института парламентских представительных учреждений. Проблемы, поставленные в науке конституционного права и рожденные практикой деятельности Государственной Думы и Государственного Совета в начале XX в., периодом работы системы советских представительных учреждений, переходным и современным этапом взаимодействия представительных органов государственной власти и местного самоуправления на федеральном, региональном и муниципальном уровне, сохраняют дискуссионность правовой природы и юридического содержания публичного политического представительства.

Среди современных проблем института народного представительства интерес представляют научные подходы к обоснованию права на народное представительство в российском конституционном праве [2]. В некоторых исследованиях о представительстве и политическом символизме отождествляется парламентаризм и представительство в парламенте [3. С. 5–11]. Автор исследования в этом случае исходит из существования парламентаризма в России более 20 лет после принятия Конституции РФ 1993 г., что является конституционной иллюзией, т.к. конституци-

онный текст закрепляет не систему парламентаризма, а только некоторые элементы парламентской системы, которые в практике политического представительства функционируют в рамках модели президентско-парламентского правления с доминированием главы государства в системе органов государственной власти. В других исследованиях обоснованно отмечается, что факт существования парламента в системе органов государственной власти не означает существование подлинного парламентаризма [4]. И такой подход оправдан, так как парламентаризм существует странах с парламентской республикой, парламентской монархией, элементы парламентаризма находят конституционное закрепление и отражаются в политической практике президентско-парламентских и парламентско-президентских систем (например, Франция V Республики, Россия после введения Конституции РФ 1993 г.).

Важным в понимании природы публичного представительства в целом и народного представительства в частности является его взаимосвязь с принципами политического многообразия и многопартийности. Такая взаимосвязь показывает, что публичное представительство имеет двойственную природу: политическую и правовую одновременно. Подобная двойственность предполагает и наличие юридических связей между гражданами и их представителями в выборных органах государственной власти и органах местного самоуправления, и политического характера осуществления публичной власти в представительных органах.

Политико-правовая природа публичного представительства включает проблему разграничения и одновременно установления взаимосвязей между конституционными принципами политического разнообразия и многопартийности. Следует поддержать позицию тех ученых, которые видят различия между понятиями «политическое разнообразие» и «многопартийность». Конституционное значение и содержание политического многообразия значительно шире, чем понятие многопартийности. Согласно ч. 3 ст. 13 Конституции РФ политическое многообразие терминологически (и значит по своему значению) отделено от многопартийности и реализуется в установленных Конституцией РФ самостоятельных организационных формах. Среди них – осуществление права на проведение собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирование (ст. 31 Конституции РФ). Оно позволяет учитывать индивидуально-коллективное волеизъявление граждан, которое происходит путем доведения своего политического мнения до сведения других участников публичного мероприятия, уяснения их политической позиции и выработки единой политической платформы [5. С. 77]. Политическое многообразие создает социально-политическую основу для публичного представительства. Многопартийность как конституционный принцип призван содействовать конкурентной политической среде при формировании и функционировании публичного представительства.

Политическое многообразие и принцип многопартийности конституционно взаимосвязаны с принципом народного суверенитета, обеспечивают при его реализации многообразие политических взглядов,

социальный состав и политическое вовлечение в ходе формирования и деятельности публичного политического представительства.

В конституционном праве проблема формирования представительных органов государства и органов местного самоуправления занимает ведущее положение в системе общественно-политических и государственно-правовых отношений. По мнению С.А. Авакьяна, вопросы представительства в органах публичной власти необходимо рассматривать комплексно, с позиций организационных, социальных и персоналистских начал [6. С. 20–30]. Институт представительства в коллегиальных выборных органах государственной власти следует развивать в контексте формирования конституционно-правовых основ парламентаризма [7. С. 3–19]. Современная деятельность народного представительства, по мнению других ученых, должна осуществляться в системе нравственных координат и основываться не на партийных воззрениях и принципах, а на духовно-культурных, национальных традициях [8. С. 11–16]. Публичная деятельность представительных и иных выборных органов должна соединяться с этикой депутатской деятельности и морально-этическими обязательствами исполнения предвыборных обещаний.

В ходе анализа развития теоретических представлений о юридическом содержании публичного представительства в исследованиях отмечается, что процесс формирования концепции публичного представительства в современном конституционном праве России не завершен [9. С. 509].

Следует отметить, что проблемы публичного политического представительства заслуживают внимания ученых и в контексте институционального обособления в качестве специального института конституционной репрезентации (представительства).

Представительная система органов публичной власти (к которой могут быть отнесены выборные органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления) предполагает использование института публичного политического представительства, который основывается на определенной природе мандата (депутата, выборного должностного лица), норме представительства и доктрине, процедурах ответственности выборных должностных лиц перед избирателями.

Круг отмеченных вопросов регулируется в основном нормами конституционного права (даже если считать избирательное право подотраслью конституционного права), хотя смежные вопросы юридической ответственности депутатов, иных выборных должностных лиц включаются в круг отношений, которые составляют предмет уголовного, уголовно-процессуального, административно-процессуального, финансового права.

Можно отметить, что в современном конституционном праве формируется *институт конституционной репрезентации*, сердцевину которого составляет политическое представительство или в более традиционной терминологии – народное представительство.

Институт конституционной репрезентации объединяет нормы конституционного и смежных отрас-

лей права, которыми регулируются общественные отношения в сфере формирования представительных и иных выборных органов государственной власти и местного самоуправления, осуществления мандата депутата, иного выборного должностного лица, обеспечения нормы представительства в публичном правовом пространстве, прав и обязанностей, социальных гарантий деятельности выборных должностных лиц, форм взаимодействия данных лиц с избирателями при осуществлении публичного политического представительства; оснований, процедур и видов ответственности (политической и юридической) выборных должностных лиц.

Институт конституционной репрезентации является комплексным по своей природе, объединяет нормы не только конституционного, но и некоторых смежных отраслей, включая уголовное, уголовно-процессуальное, административно-процессуальное, финансовое, трудовое право. Конституционная репрезентация как комплексное правовое образование требует разграничение в системе представительного правления и механизме работы института публичного политического представительства вопросов политической и юридической ответственности депутатов различного уровня и иных выборных должностных лиц. Следует признать и закрепить в законодательстве институты конституционно-политической и конституционно-правовой ответственности депутатов и иных выборных должностных лиц на федеральном, региональном и муниципальном уровне [10. С. 9–20].

В связи с тем, что наиболее многочисленными являются представительные органы государства и представительные органы муниципальных образований (по числу выборных должностных лиц), институт конституционной репрезентации формируется в смежной сфере с парламентским правом как более широким правовым образованием. Парламентское право признается подотраслью российского конституционного права, и институт конституционной репрезентации призван содействовать разработке парламентских форм ответственности и формированию публичного политического представительства с учетом территориальной организации Российского государства, проживания в избирательном округе кандидата в публичные политические представители граждан, знания проблем избирательного округа и выражения публичных (а не частных) интересов избирателей округа в коллегиальном выборном органе публичного представительства.

Вместе с тем институт конституционной репрезентации охватывает не только парламентские отношения, но и иные общественные отношения в сфере формирования и осуществления публичного политического представительства на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

Как комплексный институт он включает в предмет своего регулирования отношения публичного политического представительства не только коллегиальных представительных органов, но и единоличных выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Можно констатировать наличие в институте конституционной репрезентации

таких элементов, как 1) публичное политическое представительство в общенациональном парламенте; 2) публичное политическое представительство главы государства; 3) публичное политическое представительство в региональных парламентах; 4) публичное политическое представительство выборных должностных лиц субъектов РФ (высших должностных лиц, но могут быть и иные); 5) публичное муниципальное представительство в представительных органах местного самоуправления; 6) публичное муниципальное представительство выборных должностных лиц местного самоуправления.

Заслуживает отдельного внимания обсуждение проблемы создания наднациональных представительных учреждений в рамках интеграционных отношений с участием Российской Федерации (например, в рамках Содружества Независимых Государств, Евразийского экономического союза). Создание наднационального представительства (с учетом опыта Европейского союза) предполагает обсуждение вопросов природы (правовой и политической) института наднационального парламента. Представляется важным рассматривать такую природу с позиций как внутригосударственного конституционного права, так и с позиций международного права. В этом случае институт конституционной репрезентации может приобретать черты и элементы наднационального правового образования.

Институт конституционной репрезентации предполагает комплексное правовое регулирование своих основ и процедур реализации на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Возможно обсуждение вопроса о разработке и принятии федерального закона о конституционной репрезентации (конституционном представительстве) в Российской Федерации.

Конституционная репрезентация (конституционное представительство) осуществляется через реализацию субъективных публичных прав, среди которых ключевое место занимает *право граждан* и иных лиц (в допускаемых законодательством и международными договорами случаях) на *публичное политическое представительство* в выборных органах государственной власти и органах местного самоуправления. Таким правом обладают как граждане всего государства – избирательный корпус в общенациональном масштабе, так и граждане, имеющие место жительства в публично-территориальных образованиях (субъектах Федерации, муниципальных образованиях и др.), в которых формируются и действуют выборные (представительные) органы государственной власти и местного самоуправления. Право на публичное политическое представительство на общенациональном уровне (общероссийском уровне) «работает» в случаях, предусмотренных законодательством, экстерриториально (например, в отношении выборов Президента РФ, депутатов парламента), если граждане проживают или находятся за пределами территории РФ.

Реализация данного права за пределами Российской Федерации основана на использовании гражданами активного избирательного права (в то время как использование пассивного избирательного права не допускается). Следовательно, право на публичное политическое представительство реализуется с огра-

нениями, предполагающими возможность только политического голосования – политического волеизъявления в отношении кандидатов в выборные органы. Возможность делегировать своих представителей в выборные органы или выдвижение кандидатов от граждан с зарубежным местом пребывания и местом жительства действующим законодательством не предусматривается.

Право на публичное политическое представительство в условиях сложноорганизованной территориальной структуры государства с существованием трех основных уровней организации публичной власти и с действующими на этих уровнях выборными органами публичной власти предполагает многоуровневую систему института конституционной репрезентации (конституционного представительства) как отражение многоуровневого конституционализма в правовой и политической системе страны. Важно с позиций конституционного дизайна (конституционного проектирования) закреплять систему прав на публичное политическое представительство в текстах конституций (в Конституции РФ такое закрепление возможно в главах о Президенте РФ, Федеральном Собрании, а в отношении субъектов РФ в главе о федеративном устройстве, в отношении муниципальных образований – в главе о местном самоуправлении).

Конституционная демократия, публичное политическое представительство и президентализм. В современном понимании конституционализма как конституционной демократии политическое представительство играет заметную роль как для целей демократической легитимации органов публичной власти, так и для поиска форм согласования интересов различных социальных групп, общества, государства. Несмотря на имплицитное существование терминологического противоречия в выражении «конституционная демократия», в котором можно обнаружить элементы оксюморона (оxυmοrοn), концептуальная и практическая значимость этого понятия заключается в том, что оно объясняет взаимосвязь демократических форм политического волеизъявления и волеобразования в представительной системе правления и установленных конституционных ограничений для правителей, институциональные и организационные средства смены политических сил в отношениях правящая партия (партии) – оппозиционная партия (партии). Как отмечают исследователи, демократия предполагает политическую свободу, использование общественного самоуправления, сочетание форм прямого и представительного правления, децентрализацию и разделение властей, а также организованную многопартийность, при которой не допускается длительное нахождение одних и тех же политических сил в качестве правящих и оппозиционных [11. С. 19–23; 12. С. 304].

Доктрина политического представительства была создана для объяснения и обоснования участия различных социальных слоев и классов общества в условиях невозможности реализации полной прямой демократии. Политическое представительство не всегда и не сразу стало сопричастно демократическим формам участия граждан в управлении делами государ-

ства. В течение длительного времени различные формы политического представительства основывались на сословных, классовых и значительных цензовых началах и ограничениях (в условиях сословно-представительной монархии европейских государств).

Российская юридическая наука стала осмысливать проблемы народного представительства, дискуссионный характер природы, структуры института публичного политического представительства в современной науке конституционного права только в начале XX в., опираясь на отечественный опыт общенациональных представительных учреждений. Россия сохраняет преемственность по отношению к позднему характеру возникновения современных представительных учреждений и поставленных проблем на рубеже XIX–XX столетий. Сомнения в необходимости и полезности народного представительства для России высказывались консервативными монархистами и почвенниками в ходе и после Великих реформ Александра II. М.Ф. Катков в 1881 г. выражал серьезные сомнения в необходимости представительства, отмечая, что «в каких бы размерах, силе и форме ни замышлять его, оно всегда окажется искусственным и поддельным произведением и всегда будет более закрывать собой, нежели открывать народ с его нуждами» («Московские ведомости». 1881. № 119, 30 апреля). Такое представительство, по его мнению, «будет выражением не народа, а чуждых ему партий и неизбежно станет орудием их игры, которой так легко овладевает всякого рода интрига». Решение проблемы сближения с действующей властью народом он видел в создании правительств, свободного «от духа партий и достойное самодержавной власти Русского Царя, покрывающей народ в его целостности». В этом он усматривал первый и истинный прогресс [13]. Современное восприятие должности главы государства (каким является Президент РФ) в одном из научных направлений конституционно-правовой науки и практики связывается с ее надпартийностью и политической нейтральностью. Должность главы государства выборная, с позиций доктрины публичного представительства отражает политическое участие различных групп избирателей в выборах и голосовании. Идея о том, что Президент – носитель мандата всей нации с политически нейтральной по отношению к партиям позицией, не нова в современном конституционном лексиконе, она парадоксальным образом сопричастна представлениям о роли самодержавного царя, «покрывающего народ в его целостности» и свободного «от духа партий».

Представители либеральной конституционной мысли (кадеты, либеральные государствоведы и конституционалисты) в дискуссии о теориях народного представительства обсуждали политическую, социологическую и юридическую теории, их связи с практикой функционирования современных представительных учреждений, опираясь и критически развивая конституционную мысль европейских ученых-правоведов. Политическая теория народного представительства отстаивала доктрину представительного мандата (взгляды Э.Й. Сийеса, А. Эсмана, Л. Дюги, в

России – научные позиции Б.Н. Чичерина, М.И. Свешникова, В.М. Гессена). По мнению В.М. Гессена, подвергнувшего критике данную теорию, представительный мандат не мог обеспечить действие мандатария от имени представляемого лица, так как, выйдя из границ поручения, он действует от своего имени [14. С. 132–133]. Однако признание правосубъектности народа (избирателей) позволяло трактовать публичное представительство в контексте не только общенациональных органов и интересов, но и региональных и местных представительных органов и имеющих территориальных интересов. В *современной теории конституционной репрезентации* значимым идейным каркасом выступает признание за гражданами (избирательным корпусом) права на публичное политическое представительство с учетом различий как представительных (выборных) органов публичной власти, так и необходимости институционализации различных территориальных (региональных, местных) интересов.

Социологическая теория народного представительства (в Германии Лоренц фон Штейн, Отто Майер) отстаивала взгляд на парламент как на орган представительства различных социальных интересов. Данная теория испытывала влияние социологии права и «юриспруденции интересов», представителями которой были Р. Фон Иеринг и сторонники «Тюбингенской школы» юриспруденции [15]. Проблема объяснения народного представительства с позиций социологической теории заключалась в том, что публичный интерес как общий интерес нации не мог быть механическим соединением множества различных интересов (даже частично совпадающих). Поэтому представительство интересов последовательные конституционалисты оспаривали и подобно С.А. Котляревскому считали, что оно находится в несомненном противоречии с идеей национального представительства, основанного на свободном мандате [16. С. 93]. Конституционная репрезентация в современном понимании не может игнорировать как социологическую теорию народного представительства, так и доктрину публичных интересов в юриспруденции. Представляется важным связывать систему конституционной репрезентации (систему конституционного представительства) с различиями в социальном составе представительных учреждений и иных выборных органов, действующих на различных территориальных уровнях в государстве, а также с необходимостью институционализировать через систему представительных и иных выборных органов публичной власти различные публичные интересы (общенациональные, региональные, муниципальные), которые обеспечивают «единство в многообразии» таких интересов.

Юридическая теория публичного представительства, основанная на доктрине государства как юридического лица, отстаивалась немецкими государствоведами и юристами (особенно П. Лабандом и Г. Еллинеком). Георг Еллинек конструкцию государства как юридического лица развил в отношении института публичного представительства и связал с понятием государственного органа. По его мнению, представительство народа, хотя и сочетает признаки законного

представительства и представительства по уполномочию, в полной мере не является ни тем, ни другим. Отрицалась возможность применения императивного мандата в отношении депутатов парламента, т.к. компетенция народа не распространяется в отношении содержания правовых актов, принимаемых парламентом. Народ и парламент рассматривались как государственные органы: народ при формировании парламента действует как единое целое и приобретает правосубъектность, если он представлен в парламенте [17. С. 417–430]. В российском государствоведении концепция публичного представительства, основанная на доктрине юридического лица, признавалась В.М. Устиновым, К.Н. Соколовым, М.А. Рейснером. Конституционалист В.М. Гессен проводил развернутую критику юридической теории публичного представительства и отстаивал доктрину реального представительства в условиях фактического порядка думской монархии (период 1906 – февраль 1917 гг.), когда законодательством устанавливались квоты в парламенте – Государственной Думе (для чего избиратели делились на курии, их было четыре) [14. С. 187–196].

Современное значение юридической теории народного представительства для концепта конституционной репрезентации в условиях сложноорганизованной территории государства с множеством представительных и иных выборных органов публичной власти заключается в том, что устанавливаются публичные (конституционные и муниципальные) правоотношения между гражданами и их представителями в выборных органах. Публичные правоотношения возникают в связи с реализацией не только избирательных прав (активного и пассивного) в ходе формирования выборных органов публичной власти, но и в связи с реализацией самого права на публичное представительство граждан в различных публично-территориальных образованиях (на общенациональном, региональном и муниципальном уровнях), а также и на наднациональном уровне в случае создания межгосударственных представительных учреждений. Следовательно, юридическая теория позволяет обосновывать правосубъектность народа (избирательного корпуса) в целом, правосубъектность избирателей как публичных коллективов в границах отдельных регионов (субъектов Федерации), отдельных муниципальных образований.

Народное и политическое представительство является интегральной частью доктрины парламентаризма и системы парламентского правления в современных демократических государствах, отличающихся разнообразием конституционных форм правления. Связь (правовую и политическую) между народным представительством и формированием в России представительного правления отстаивали и развивали Н.И. Лазаревский, представители кадетского крыла в либерально-демократическом движении. По мнению Н.И. Лазаревского, только развитие формы народного представительства (как в условиях монархии, так и республики) приводили к появлению парламентаризма в политической практике европейских государств, который отсутствовал в России после создания Государственной Думы и реформирования Государствен-

ного Совета в начале XX в. [18. 179–252]. К.Н. Соколов, представивший в своем исследовании системный взгляд на отношения парламентаризма, считал возможным рассматривать эти отношения как правовые со значительным объемом политических практик, которые не всегда находили непосредственное отражение в конституционных текстах и нормах действующих конституций [19. С. 395–410]. Он утверждал, что «конституционные нормы, на которых покоится парламентский строй», в полной мере «нигде не получили формального признания в официальных юридических текстах» [19. С. 397]. Важно, чтобы парламентаризм признавался «правосознанием парламента» и «представляемой им страны». Только на почве общественно признанных правовых норм возникает правовая теория парламентаризма, объясняющая факт совпадения правосознания у всех участников конституционных отношений, складывающихся в государстве, функционирующем в рамках системы парламентаризма.

Не только парламентаризм, но и ни одна из современных конституционных форм правления (даже в условиях широкого использования форм прямой и электронной демократии) не может функционировать без института публичного политического представительства, не рискуя превратиться в различные ипостаси автократического или авторитарного правления. Политическое представительство становится народным в подлинном смысле слова, когда реально обеспечиваются политическое участие граждан (с различной социально-политической активностью) на различных территориальных уровнях организации демократического государства, интересы различных слоев и классов в системе представительного правления, в парламентской деятельности и деятельности главы государства, иных выборных органов публичной власти в территориальной структуре государства.

В современных исследованиях подчеркиваются различия между публичным и частным представительством и устанавливается юридическая связь между публично-правовым (политическим) представительством и выборами, которые, по мнению авторов, не всегда являются единственным основанием для представительной власти [20. С. 26–30]. Понимание концептуальных основ института конституционной репрезентации предполагает учет историко-правового наследия и развитие, творческое осмысление выработанных теорий публичного представительства в контексте достижений современной демократической теории и учения о репрезентации.

Представляется важным современные представления об институте конституционной репрезентации формировать на основе соединения нескольких концептов, отражающих современные формы демократической легитимации публичной власти, теорию республиканизма и воззрения на многоуровневый характер организации публичной власти в сложноорганизованных государствах с точки зрения их территориальной структуры. На наш взгляд, теории республиканизма, многоуровневого конституционализма и полиархии в системе представительных и иных выборных органов публичной власти в условиях политической конкуренции способны обеспечивать относи-

тельную устойчивость и эффективность института конституционной репрезентации (конституционного представительства) на различных территориальных уровнях организации публичной власти.

Доктрина республиканизма рассматривается в работах исследователей как альтернатива либеральным и коммунитаристским теориям. Идея республиканизма основывается на концепции свободы как «недоминирования» и часто противопоставляется негативному и позитивному пониманию свободы [21. С. 36–41]. Республиканизм и тезис о свободе как «недоминировании» содействуют развитию представлений о конституционной репрезентации, о публичном политическом представительстве со значительными гарантиями, обеспечивающими деятельность различных представительных и иных выборных органов публичной власти без подавляющего доминирования со стороны одного из них в территориальной структуре государства. Республиканизм позволяет расширять систему представительных и иных выборных органов публичной власти (как одновременно и гарантию устойчивости развития государства и активного политического участия граждан) и гарантировать публичное политическое представительство в различных территориальных сегментах государства на основе конституционного и законодательного разграничения предметов ведения и полномочий в условиях социально-политического многообразия.

Концепция многоуровневого конституционализма (термин и концептуальное осмысление предложены немецким исследователем Ингольфом Пернисом) [22, 23], хотя и формировалась в условиях конституционализации Европейского союза и отражает проблему множественности конституционных правопорядков в рамках наднационального правопорядка с чертами конституционного устройства, имеет более широкое значение. Требуется обсуждения ее применимость и в сложноорганизованных территориальных государственных структурах, основанных на федеративных и наднациональных принципах организации. В частности, применительно к концепции конституционной репрезентации элементы сложноорганизованной конституционной системы требуют согласования при реализации учредительных прав и компетенции системой представительных и иных выборных органов публичной власти на различных территориальных уровнях государства. В частности, в России не решена проблема реализации учредительных полномочий региональных парламентов при инициативе поправок к Конституции РФ, тем более отсутствует возможность инициировать созыв Конституционного Собрания РФ, запускать возможность разработки проекта новой Конституции. На федеральном уровне (помимо Конституционного Собрания) народ как граждане и избиратели не вправе инициировать поправки к Конституции РФ, выдвигать предложения о проведении референдума РФ по проекту новой Конституции. С позиций многоуровневого конституционализма не согласованы принципы народного суверенитета в контексте обладания гражданами учредительными полномочиями и принцип публичного политического представительства для целей участия представитель-

ных и иных выборных органов государства в реализации инициатив в сфере конституционной модернизации страны. Поэтому заслуживает внимания концепция конституционного краудсорсинга в условиях многоуровневого конституционализма – новое измерение участия граждан в осуществлении учредительной власти и политического волеобразования [24. С. 62]. Применение термина «краудсорсинг» к сфере конституционного права и реализации учредительных прав гражданами и публичным представительством продуктивно в условиях использования современных информационных технологий.

Теория полиархий, представленная в работах Р. Даля [25], рассматривает проблему создания устойчивой конституционной и политической среды, в которой формируются режимы с оппозицией, позволяющей совершенствоваться и развиваться и среде, и сам режим. Разработанный им подход осмысляет сложные вопросы превращения политических режимов, не позволяющих оппонентам открыто, законно, организованно и свободно в условиях честной конкуренции выступать против действующего правительства («закрытые гегемонии»), в режимы, при которых оппозиция возможна и возможен приход ее к власти («полиархии») [25. С. 24–41]. Институт конституционной репрезентации может способствовать формированию устойчивой полиархии, обеспечивающей прогрессивное и динамическое развитие государства, если в системе представительных и иных выборных органов публичной власти работает сам принцип «полиархии» на различных территориальных уровнях государства (в федеральном парламенте, региональных парламентах, муниципальных представительных органах). Выборные органы публичной власти с политическим представительством различных социально-политических групп создают необходимую конституционную и политическую среду полиархического режима. Следовательно, конституционная репрезентация в сложных территориальных структурах государства может продуктивно работать без подавляющего доминирования одного из органов государства, когда поддерживается и институционализируется в системе представительных и иных выборных органов публичной власти политическое представительство, основанное на социально-политическом разнообразии с сохранением прав на оппозицию и права на превращение в правящее политическое представительство.

Современная теория народного представительства основывается на идее народного суверенитета, который реализуется через формы конституционной демократии [26. С. 22–23]. Однако открытым для обсуждения в современных научных дискуссиях остается вопрос о том, должны ли конституции закреплять принципы публичного представительства, а не обычные принципы избирательного права и процесса. В частности, исследования нормативного принципа измерения избирательных систем в современном мире показывают, что большей стабильностью обладают избирательные системы с конституционным закреплением своих принципов и вида нежели те, которые подвергаются только законодательному регулированию, а принцип пропорциональности находит отра-

жение в конституционном тексте гораздо чаще, чем мажоритарные избирательные системы [27. Р. 578–580]. Доктрина конституционной репрезентации предполагает установление на уровне конституций (федеральной, региональной, возможно «муниципальной», в качестве которой может выступать устав муниципального образования) гарантий и прав на публичное политическое представительство, действующих в различных территориальных структурах государства.

Исследования в области соотношения демократии и представительства (Ч. Пинелли) констатируют популистские изменения в конституционной демократии, которая сохраняет напряженность между «демократической и либеральной опорой». Однако достижением современной конституционной демократии признается ее гибкость, функционирование в условиях постоянной корректировки правовых принципов и политических институтов, которые открыты для различных интерпретаций как учеными, так и политиками [28. Р. 6]. Представляется, что институт конституционной репрезентации в России должен быть открытым как для конституционных изменений (в том числе через внесение поправок в Конституцию РФ), так и для инкорпорации новых правовых принципов и целей функционирования в условиях поиска баланса публичных интересов на трех уровнях организации публичной власти (федеральном, региональном, муниципальном).

Следует отметить, что к развитию в России конституционной репрезентации (конституционного представительства) следует подходить с учетом возможности доктрины сравнительного конституционного дизайна [29. Р. 1–15], которая позволяет моделировать конституционно-правовые институты и конституционные положения в контексте повышения их эффективности и использования сравнительного и международного опыта, исторического контекста и потребностей развития в конкретном государстве.

В некоторых работах высказывается мнение, что народное представительство – это юридическая фикция, которая имеет положительные и негативные последствия, выполняет функцию нормативного, психологического, идеологического воздействия на общественные отношения, на чувства, сознание, действия людей [30. С. 22–27]. Юридическая конструкция современного политического представительства в России нуждается в совершенствовании как процедур, так и форм политического участия и демократического вовлечения граждан в управление делами государства.

Представительное правление зарождалось при доминирующем положении монарха (императора) в системе органов государственной власти и в современных государствах обеспечивает политическое представительство как в монархиях, так и в республиках. Республизм в системе представительного правления – более распространенная форма конституционной репрезентации в силу использования значительного числа демократических процедур политического вовлечения в управление делами государства.

В доктринальном плане как правовой и политический концепт институт политического представитель-

ства, реализуя современные формы политического вовлечения в управление делами государства, противостоит различным формам автократии, диктатуры и вождизма. Содействуя влиянию политических партий и общественных объединений на формирование представительных органов государства и органов местного самоуправления, институт политического представительства не исключает национального лидерства в политическом руководстве страны, распространяя свои доктринальные и институциональные основы на институт президентства как институт индивидуально-публичного представительства нации с окрашенным политическим оттенком или достаточно нейтральным к чистой форме политического представительства. Следовательно, президент может быть как формой политического представительства нации с опорой на определенную политическую партию, так и формой индивидуального публичного представительства, стоящего над политическими интересами отдельных партий.

Исследование современных форм политического представительства опирается и на концепции политического лидерства главы государства, которые формировались в XIX в. и корректируются современной конституционной юриспруденцией и философией политики.

В частности, Бенжамен (Бенжамин) Констан использовал конструкцию «нейтральная власть» для политического обособления королевской власти и возвышения по отношению к другим ветвям власти. Функция королевской власти – поддержание равновесия среди других ветвей власти [31. С. 39–40]. Идеей нейтральной власти Б. Констан связывает с главой государства, который представлялся ему способным обеспечивать баланс между различными ветвями власти. Так, М. Краснов, анализируя взгляды русских государствоведов и конституционалистов на рубеже XIX–XX вв., отмечает тонкие различия в понимании слов «умирять» и «умерять» и считает возможным их употреблять для характеристики нейтральной власти главы государства [32. С. 61].

Обращаясь к современному опыту политического лидерства и работы института публичного представительства в лице главы государства, следует отметить реальную возможность президента страны дистанцироваться в условиях проведения избирательной кампании от конкретных политических партий как инициаторов выдвижения кандидатов на пост президента, при условии использования процедуры самовыдвижения как юридического механизма обеспечения и дистанцирования, и политической нейтральности. В Российской Федерации выборы Президента РФ в 2018 г. проходили с выдвижением действующего главы государства в качестве кандидата на пост Президент РФ через процедуры самовыдвижения. Тем самым действующий глава Российского государства обеспечил себе дистанцирование и некоторую политическую нейтральность в ходе избирательной кампании. Во многом такой подход восходит к идеям К. Шмитта, который допускал возможность конструирования положения республиканского президента государства в контексте концепта нейтральной власти [33.

С. 164]. Позиция немецкого ученого сопряжена контексту практики смешанной республики, которую ввела Веймарская конституция в Германии в 1919 г. Современная форма правления в России близка к смешанной республике с усиленной президентской властью, которая в конструкции политической нейтральности может найти выход из двойной политической ответственности правительства (перед нижней палатой парламента и перед главой государства) [34. С. 28–39]. Конструкция политической нейтральности института публичного представительства президента требует возложения политической ответственности за деятельность правительства на его руководителя (делегирования от президента главе правительства).

Следует согласиться с мнением исследователя о том, что в условиях *президентализма* (с сильным главой государства в условиях президентской или смешанной республики) надпартийность (и в этом смысле нейтральность) президента остается политической иллюзией, особенно если президент еще на стадии выдвижения в качестве кандидата поддерживался определенной политической партией [32. С. 65]. Однако более важным в институте публичного представительства главы государства является реальная проблема сменяемости президента и его политической ответственности за деятельность правительства в случае, когда сам он некогда руководил политической партией, к которой принадлежит (и формально руководит) действующий председатель правительства.

Национальное политическое лидерство, выраженное в президенте страны, не может быть полностью нейтральным, т.к. глава государства определяет и для правительства, и для парламента основные направления внешней и внутренней политики государства. Важно, чтобы в институте президента сопрягались юридические и политические формы такого лидерства с ответственностью и опорой на парламентское или общенациональное представительство (представительство всей нации). В отличие от президентализма с доминирующим положением главы государства и проблемой политической ответственности правительства, парламентаризм как способ правления в классическом виде обеспечивает довольно эффективный контроль за исполнительной властью на общенациональном уровне, хотя и не лишен недостатков в плане создания устойчивого парламентского большинства и стабильного по политическому составу правительства (кабинета министров). Развивая институт конституционного представительства в отношении выборного главы государства, возможно, более продуктивным будет разделение функции публичного представительства на стадии выдвижения кандидата, процедуры его избрания и на посту действующего Президента страны. Публичное представительство будет носить определенную политическую окраску, если кандидат на пост главы государства выдвигался от политической партии и при ее поддержке. Публичное представительство на посту действующего главы государства у такого кандидата не может быть политически нейтральным, однако глава государства обязан содействовать как гарант конституции поддержанию в пределах страны публичного представительства других

политических структур и сегментов общества. Если кандидат на пост главы государства (особенно действующий Президент, выступающий в качестве кандидата на новый срок) выдвигался в порядке самовыдвижения, он обладает «остаточной» политической окраской (исходя из его предшествующего политического членства и руководства партией), а не политической нейтральностью. Занимая пост Президента страны (как вновь избранный кандидат), такое лицо разделяет политическую ответственность за деятельность политической партии, которая поддерживала его на выборах (хотя он мог и не являться ее членом), и как гарант конституции обеспечивает функционирование публичного представительства в системе органов государства и местного самоуправления, поддерживая социально-политическое разнообразие на различных территориальных уровнях государства.

Политическое представительство в системе представительного правления и парламентаризм.

Политическое представительство появилось значительно раньше современного парламентаризма, оно может существовать в государствах с различной степенью реализации демократических институтов правления. Функции политического представительства в западноевропейской правовой и политической культуре предшествовали функциям современного парламента (законодательной, бюджетной, контрольной, международной и др.). В одних государствах возникновение парламентаризма, как более развитой формы политического представительства, предшествовало широкому развитию институтов демократического правления (Великобритании, Турции, Индии), в других государствах (скандинавского региона) возникновение парламентаризма и развитие демократии и современных форм политического представительства протекало более или менее параллельно [35. С. 29].

По мнению современных исследователей, невозможно ограничивать парламентаризм исключительно демократическими ценностями, он «существовал и может существовать вне демократического политического режима» [36. С. 5–6]. Парламентаризм – это особая система государственного руководства, базирующаяся на разделении властей, представительности, законодательной и контрольной компетенции парламента [37. С. 9–13]. Система парламентаризма обоснованно связывается с реализацией некоторых (ограниченных) элементов принципа разделения властей, такая система функционирует в рамках «гибкой» модели разделения властей, характерной для парламентских монархий и парламентских республик современных демократических государств. А.М. Барнашов выделяет только две модели разделения властей: «гибкую» и «жесткую» [38. С. 67]. Конституционное развитие во второй половине XX в. привело к появлению «смешанной» модели разделения властей, например, во Франции (V Республика по Конституции 1958 г.) [34. С. 28–39].

Современный парламентаризм вырос из системы представительного правления, которая складывалась сначала в Великобритании, а затем в странах континентальной Европы в течение нескольких столетий. В качестве демократической системы правления парла-

ментаризм утвердился в современных государствах только в XX в., причем устойчивая демократическая традиция сформировалась во второй половине XX в. после Второй мировой войны. Дж. Стюарт Милль отмечал, что сущность представительного правления состоит в том, что весь народ, или значительная его доля посредством своих депутатов, избираемых периодически, держит в руках высшую власть контроля [39. С. 77]. Предназначение представительного правления Милль видел в том, чтобы представительное Собрание не управляло государством (к нему оно совершенно неспособно), а осуществляло наблюдение и контроль над правительством – отстраняло от должности людей, составляющих правительство, если они не заслуживают доверия или действия их не совпадают с желаниями нации [39. С. 95].

Парламентаризм в России как система правления не сформировался в качестве «работающего» конституционного-правового института, хотя проекты перехода к парламентской системе правления разрабатывались и предлагались применительно к монархическому этапу развития Российского государства (проект кадетов о переходе парламентской монархии) и в отношении современной российской республики (проект развития парламентских форм ответственности правительства в условиях полупрезидентской, полупарламентской республики).

В современной России с учетом развития института конституционной репрезентации, в государствах с различной конституционной формой правления существует проблема развития и эффективной реализации политического представительства на федеральном, региональном и муниципальном уровнях осуществления публичной власти.

Невозможно обеспечить *принцип политического тождества* между парламентским учреждением и избирательным корпусом даже в условиях применения избирательной системы, сочетающей элементы мажоритарной системы относительного большинства и пропорционального представительства. Проблема реализации принципа политического тождества отмечалась в трудах К. Шмитта как одно из свидетельств кризиса современного парламентаризма, как он понимался в начале XX в. [40].

Возможно минимизировать проблему достижения политического тождества за счет применения элементов системы панаширования, особенно на федеральном и региональном уровне при формировании представительных органов Федерации и ее субъектов. Система панаширования создает благоприятные условия для учета личных и профессиональных качеств отдельных депутатов как более приоритетных по сравнению с их партийной принадлежностью. Система панаширования, хотя и не исключает партийно-политического преобладания в системе выдвижения кандидатов в рамках партийных списков, но предполагает создание открытых списков с возможностью голосования за кандидатов, стоящих в различных партийных списках, если их деловые, личные, профессиональные качества делают их более достойными для избрания по отношению к их партийной принадлежности.

Помимо этого, особого внимания заслуживает совершенствование системы парламентских контрольных полномочий (как на федеральном, так и на региональном уровнях), в том числе расследовательских полномочий в отношении правонарушений должностных лиц федеральных и региональных органов исполнительной власти.

В субъектах РФ низкий уровень участия региональных парламентов в реализации мер ответственности в отношении высших должностных лиц субъектов РФ (иных должностных лиц) свидетельствует о недостаточной разработанности института конституционной репрезентации на региональном уровне [41. С. 28–30]. Следует предусмотреть более активную роль и значимые полномочия региональных парламентов в отношении расследования действий публичных должностных лиц (в том числе высшего должностного лица субъекта РФ), которые связаны с совершением правонарушений, в том числе выступающие в качестве основания для отрешения от должности по решению Президента РФ.

Институт конституционной репрезентации следует развивать в контексте усиления мер парламентской ответственности выборных публичных должностных лиц, действующих на федеральном и региональном уровнях организации власти.

Институт конституционной репрезентации предполагает совершенствование и осмысление конституционно-правового значения категории «народ». В современных исследованиях обоснован тезис о конституционно-правовом значении народа не только как совокупности ныне живущих граждан, но и как будущего поколения россиян, интересы которых подлежат учету при принятии политических решений в экономической и социальной сферах [42. С. 9–26]. По мнению Ю.И. Скуратова, для развития российского многонационального государства «необходимо формирование этнического (национального) субстрата». Однако такой субстрат – это нация в политическом смысле, активный участник политического вовлечения в процесс формирования института конституционной репрезентации и ответственности выборных должностных лиц на различных уровнях публичной власти.

Представляется правильным рассматривать понятие «нация» в двух аспектах. Во-первых, в гражданском и политическом смысле нация – это граждане, которые формируют выборные органы государственной власти, суды, органы местного самоуправления, управляют государством через эти органы, а также через политические партии и участвуют в создании законов. Во-вторых, в этническом смысле нация – это общность людей, объединенных одним языком, культурой, традициями, историей, экономикой и территорией [43. С. 190].

По мнению английского историка Дж. Хоскинга, выделяющего гражданский и этнический аспект национального сознания, оба аспекта национального самосознания русских серьезно пострадали от развития империи, и неразвитость национального сознания остается основным историческим бременем, которое не исчезло с распадом империи [44. С. 6–7]. Исходя из такого понимания, российский народ следует рассматривать как нацию в политическом аспекте. В современных исследованиях отмечается, что «Российская Федерация не является национальным государством русских – она относится к группе наднациональных государств и не закрепляет ни за русской нацией, ни за любым другим российским народом положения титульного этноса» [45. С. 27]. Суждение верное, однако перспективы формирования категории «наднациональное государство» (взамен советского государства) с учетом имеющегося в международной юриспруденции смысла данного термина весьма сомнительны, существует явная неопределенность его политического содержания. Категория «народ» в российском конституционном праве предполагает полиэтнический характер состава населения России. Такой полиэтнический и мультикультурный состав населения (да и граждан с правами на политическое участие в управление делами государства) не должен рассматриваться как препятствие на пути формирования российской нации в гражданском и политическом смысле. Российская нация как политическая нация определяет этнический и социальный состав граждан, обладающих правами на конституционную репрезентацию (конституционное представительство).

Признавая процесс формирования политической нации в качестве объективного исторического процесса, следует отметить возможность государственного воздействия на этот процесс (в частности, применения мер государственного регулирования). Политическая нация как концепт предполагает территориальную сферу своего политического действия и политического вовлечения. В этом смысле народ как политическая нация обладает правами в сфере политического участия не только на федеральном уровне, но и на региональном и муниципальном уровнях организации и осуществления публичной власти. Следовательно, институт конституционной репрезентации предполагает юридические гарантии и эффективное использование прав на политическое участие народа на трех уровнях политического представительства и формирования выборных органов и выборных должностных лиц в системе органов публичной власти (федеральном, региональном, муниципальном).

ЛИТЕРАТУРА

1. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М. : Тип. т-ва И.Д. Сытина, 1899. XXIV. 810 с.
2. Масленникова С.В. Право граждан на народное представительство в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2001. 199 с.
3. Малинова О.Ю. Теория представительства и политический символизм парламента в российском контексте // Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология. 2014. № 3 (27). С. 5–11.
4. Варлен М.В. Эволюция российского парламентаризма: конституционно-правовой аспект // Lex Russica. 2013. Т. XCV, № 12. С. 1342–1353.
5. Филимонов Ю.В. Политические партии как основные носители идеологического и политического многообразия в Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2011. № 1. С. 75–80.

6. Авакьян С.А. Публичная власть и представительство: организационные, социальные и персоналистские начала (конституционно-правовой взгляд) // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 11. С. 20–30.
7. Авакьян С.А. Парламентаризм в России: идеи и решения // Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 2006. № 2. С. 3–19
8. Фадеев В.И. О духовно-нравственных основах народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 3. С. 11–16.
9. Филиппова Н.А. Юридическое содержание публичного представительства: доктринальные основы конституционного права // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2011. Вып. 11. С. 509.
10. Кравец И.А. Российский конституционализм и ответственность: между правом и политикой // Проблемы права : международный научный журнал. 2005. № 1. С. 9–20.
11. Астафичев П.А. Демократия как основа доктрины конституционализма и конституционного строя современного государства // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 19–23.
12. Конституционное право. Энциклопедический словарь / отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Норма, 2001. С. 304.
13. Катков М.Н. Конституция и представительство // Собрание передовых статей «Московских Ведомостей». М., 1897. № 119 от 30-го апреля 1881 г. С. 213–214.
14. Гессен В.М. Основы конституционного права. Изд. 2-е. Петроград : Право, 1918. 437 с.
15. Иеринг Р. Интерес и право / пер. с нем. А. Борзенко. Ярославль : Тип. губер. зем. управы, 1880. 286 с.
16. Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / под ред. и с пред. В.А. Томсинова. М. : Зерцало, 2004. 392 с.
17. Еллинек Г. Общее учение о государстве. Изд. 2-е, испр. и доп. по второму немецкому изданию С.И. Гессен. СПб. : Изд-во Юрич. книж. магазина Н.К. Мартынова, 1908. 599 с.
18. Лазаревский Н. Народное представительство и его место в системе других государственных установлений // Конституционное государство : сб. статей. 2-е изд. СПб., 1905. С. 179–252.
19. Соколов К.Н. Парламентаризм. Опыт правовой теории парламентарного строя. СПб. : Печатный труд, 1912. 432 с.
20. Арановский К.В., Князев С.Д. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 16. С. 21–34.
21. Петтит Ф. Республанизм. Теория свободы и государственного правления / пер. с англ. А. Яковлева; предисл. А. Павлова. М. : Изд-во Ин-та Гайдара, 2016. 488 с.
22. Pernice I. Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited? // Common Market Law Review. 1999. Vol. 36. P. 703–750.
23. Pernice I. The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action // Columbia Journal of European Law. 2009. Vol. 15. P. 349–407.
24. Кравец И.А. Российский конституционализм и конституционный краудсорсинг: перспективы конституционной модернизации // Конституционное право: итоги развития, проблемы и перспективы : сб. материалов междунар. науч. конф. / отв. ред. С.А. Авакьян. М. : РГ-Пресс, 2017. С. 58–64.
25. Даль Р.А. Полиархия: участие и оппозиция / пер. с англ. С. Деникиной, В. Баранова. М. : Изд. Дом Гос. ун-та – Высшей школы экономики, 2010. 288 с.
26. Фадеев В.И. Народное представительство. Ч. 1. Историко-теоретические корни : монография. М. : Проспект, 2015. 168 с.
27. Raabe J. Principles of representation throughout the world: Constitutional provisions and electoral systems // International Political Science Review. 2014. Vol. 36, Issue 5. P. 578–592. URL: <https://doi.org/10.1177/0192512114529985>
28. Pinelli C. The Populist Challenge to Constitutional Democracy // European Constitutional Law Review. 2011. Vol. 7, is. 1. P. 5–16. doi:10.1017/S1574019611100024
29. Ginsburg, Tom (ed.). Comparative Constitutional Design. Cambridge University Press, 2012. 393 p.
30. Ерыгина В.И. Народное представительство как юридическая фикция в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 22–27.
31. Констан Б. Принципы политики, пригодные для всякого правления // Французский классический либерализм : пер. с фр. : сборник. М., 2000. С. 39–40.
32. Краснов М.А. «Нейтральная власть» Б. Констана и «президентский арбитраж» Ш. де Голля // Государство и право. 2017. № 6. С. 61.
33. Шмитт К. Государство и политическая форма / пер. с нем. О.В. Кильдюшова; сост. В.В. Анашвили, О.В. Кильдюшов. М., 2010. С. 164.
34. Кравец И.А. Российский республиканизм и проблема разделения властей // Право и политика. 2016. № 1. С. 28–39. DOI: 10.7256/1811-9018.2016.1.16285
35. Могунова М.А. Скандинавский парламентаризм: теория и практика. М., 2001. С. 29.
36. Пономарева В.В. О сущности парламентаризма: сквозь призму идеального и традиционного // Актуальные проблемы теории и истории государства и права. Вып. 1 / отв. ред. В.В. Пономарева. Красноярск, 2004. С. 5, 6.
37. Булаков О.Н. Быкамеральная структура парламента (практика и проблемы законотворчества) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 9–13.
38. Барнашов А.М. Теория разделения властей: становление, развитие, применение. Томск, 1988. С. 67.
39. Милль Дж. Ст. Размышления о представительном правлении. СПб., 1863. 263 с.
40. Шмитт К. Духовно-историческое состояние современного парламентаризма // Политическая теология : сборник: пер. с нем. М., 2000.
41. Кравец И.А. Функциональная легитимность, конституционализм и проблема эффективности публичной исполнительной власти в России: теоретические и практические аспекты // Конституционно-правовые проблемы эффективности публичной власти в России и зарубежных государствах / под ред. А.А. Ларичева. Петрозаводск : Карельский филиал РАНХиГС, 2017. С. 17–30.
42. Скуратов Ю.И. Категория «народ» в конституционном праве России (евразийские традиции и современность) // Lex russica. 2017. № 10. С. 9–26.
43. Кравец И.А. Принципы российского конституционализма и конституционализация правового порядка : монография. М. : РУСАЙНС, 2017. 336 с.
44. Хоскинг Дж. Россия: народ и империя (1552–1917) / пер. с англ. С.Н. Самуйлова. Смоленск : «Русич», 2001. С. 6–7.
45. Кокотов А.Н. Русская нация и российская государственность (конституционно-правовой аспект взаимоотношений) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1995. С. 27.

Статья представлена научной редакцией «Право» 17 июля 2018 г.

CONSTITUTIONAL REPRESENTATION: PROBLEMS OF PUBLIC POLITICAL REPRESENTATION IDENTIFICATION AND IMPROVEMENT

Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta – Tomsk State University Journal, 2018, 433, 186–198.

DOI: 10.17223/15617793/433/26

Igor A. Kravets, Novosibirsk State University (Novosibirsk, Russian Federation). E-mail: kravigor@gmail.com

Keywords: constitutional representation; public political representation; republicanism; parliamentarism; political responsibility; principle of popular sovereignty.

The article considers the theoretical foundations of constitutional representation as a legal institution, issues of identification of political representation in the modern science of constitutional law, the correlation of methodological and normative bases of public political representation in constitutional jurisprudence and issues of improving constitutional representation in the political and legal practice of Russia. The author explores the problem of legal identification of constitutional representation, demonstrates the relationship between constitutional democracy and “people’s representation”, “representation in constitutional law”, the “right to people’s representation”. He discusses the scientific approaches to understanding the nature and features of public political representation established by the Constitution of the Russian Federation in 1993. This article substantiates the scientific and legal-political significance of the concept of constitutional representation for the development and improvement of various forms of public political representation in Russia, examines the influence of the theory of Republicanism on the system of public political representation, the prospects for the formation of multi-level Constitutionalism in Russian jurisprudence and the practice of territorial organization of the state. The concept of constitutional representation (as a legal institution) is designed to explain the possibilities for expanding the political participation of citizens at the federal, regional and municipal levels of the organization of public authority, as well as to reveal the forms of public political representation in the territorial structure of the Russian state. The article uses the methods of comparative and systemic analysis, the method of constitutional design, concrete historical and formal legal methods of analysis. The author uncovers gaps and shortcomings in the current legislation in the sphere of constitutional representation and formulates the provisions for the improvement of constitutional legislation. Particular attention is paid to the dynamic possibilities, realities and prospects of the implementation of the right to constitutional representation as a guarantee of the implementation of the principle of people’s sovereignty, not only at the federal level, but also at the regional and municipal levels of the organization of public power. The study analyzes the theoretical basis, the origins of constitutional representation as well as the problem of the implementation of the forms of public political representation in Russia as the basis of the constitutional order of Russia.

REFERENCES

1. Chicherin, B.N. (1899) *O narodnom predstavitel'stve* [On popular representation]. Moscow: Tip. t-va I.D. Sytina.
2. Maslennikova, S.V. (2001) *Pravo grazhdan na narodnoe predstavitel'stvo v Rossiyskoy Federatsii* [The right of citizens to popular representation in the Russian Federation]. Law Cand. Dis. Moscow.
3. Malinova, O.Yu. (2014) The theory of representation and political symbolism of parliament in the Russian context. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sotsiologiya. Politologiya – Tomsk State University Journal of Philosophy, Sociology and Political Science*. 3 (27). pp. 5–11. (In Russian).
4. Varlen, M.V. (2013) Evolyutsiya rossiyskogo parlamentarizma: konstitutsionno-pravovoy aspekt [Evolution of Russian parliamentarism: the constitutional and legal aspect]. *Lex Russica*. XCV(12). pp. 1342–1353.
5. Filimonov, Yu.V. (2011) Politicheskie partii kak osnovnye nositeli ideologicheskogo i politicheskogo mnogoobraziya v Rossiyskoy Federatsii [Political parties as the main bearers of ideological and political diversity in the Russian Federation]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo – Tomsk State University Journal of Law*. 1. pp. 75–80.
6. Avak'yan, S.A. (2014) Publichnaya vlast' i predstavitel'stvo: organizatsionnye, sotsial'nye i personalistskie nachala (konstitutsionno-pravovoy vzglyad) [Public authority and representation: organizational, social and personalistic principles (a constitutional-legal perspective)]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 11. pp. 20–30.
7. Avak'yan, S.A. (2006) Parlamentarizm v Rossii: idei i resheniya [Parliamentarism in Russia: ideas and solutions]. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Ser. 11. Pravo – Bulletin of Moscow University. Ser. 11. Law*. 2. pp. 3–19.
8. Fadeev, V.I. (2014) O dukhovno-nravstvennykh osnovakh narodnogo predstavitel'stva v Rossii [On the spiritual and moral foundations of people’s representation in Russia]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 3. pp. 11–16.
9. Filippova, N.A. (2011) Yuridicheskoe sodержanie publichnogo predstavitel'stva: doktrinal'nye osnovy konstitutsionnogo prava [Legal content of public representation: the doctrinal foundations of constitutional law]. In: *Nauchnyy ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiyskoy akademii nauk* [Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences]. 11.
10. Kravets, I.A. (2005) Rossiyskiy konstitutsionalizm i otvetstvennost': mezhdu pravom i politikoy [Russian constitutionalism and responsibility: between law and politics]. *Problemy prava*. 1. pp. 9–20.
11. Astafichev, P.A. (2014) Demokratiya kak osnova doktriny konstitutsionalizma i konstitutsionnogo stroya sovremennogo gosudarstva [Democracy as the basis of the doctrine of constitutionalism and the constitutional system of the modern state]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 7. pp. 19–23.
12. Avak'yan, S.A. (ed.) (2001) *Konstitutsionnoe pravo. Entsiklopedicheskiy slovar'* [Constitutional law. Encyclopedic dictionary]. Moscow: Norma. pp. 304.
13. Katkov, M.N. (1897) Konstitutsiya i predstavitel'stvo [The Constitution and representation]. In: *Sobranie peredovyykh statey “Moskovskikh Vedomostey”* [Collection of editorial articles of Moskovskie Vedomosti]. Moscow: Izdanie S.P. Katkovoy. pp. 213–214.
14. Gessen, V.M. (1918) *Osnovy konstitutsionnogo prava* [The basics of constitutional law]. 2nd ed. Petrograd: Pravo.
15. Iering, R. (1880) *Interes i pravo* [Interest and Law]. Translated from German by A. Borzenko. Yaroslavl: Tip. gubern. zem. upravly.
16. Kotlyarevskiy, S.A. (2004) *Konstitutsionnoe gosudarstvo. Yuridicheskie predposylki russkikh Osnovnykh Zakonov* [The constitutional state. Legal preconditions of the Russian fundamental laws]. Moscow: Zertsalo.
17. Ellinek, G. (1908) *Obshchee uchenie o gosudarstve* [General doctrine of the state]. 2nd ed. St. Petersburg: Izd-vo Yuridich. knizh. magazina N.K. Martynova.
18. Lazarevskiy, N. (1905) Narodnoe predstavitel'stvo i ego mesto v sisteme drugikh gosudarstvennykh ustanovleniy [Popular representation and its place in the system of other state institutions]. In: Gessen, I.V. & Kaminka, A.I. (eds) *Konstitutsionnoe gosudarstvo: sb. statey* [A constitutional state: articles]. 2nd ed. St. Petersburg: Tip. t-va “Obshchestv. pol'za”.
19. Sokolov, K.N. (1912) *Parlamentarizm. Opyt pravovoy teorii parlamentarnogo stroya* [Parliamentarism. The experience of the legal theory of the parliamentary system]. St. Petersburg: Pechatnyy trud.
20. Aranovskiy, K.V. & Knyazev, S.D. (2007) Politicheskoe predstavitel'stvo i vybory: publichno-pravovaya priroda i sootnosheniye [Political representation and elections: public law and relationships]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 16. pp. 21–34.
21. Pettit, Ph. (2016) *Respublikanizm. Teoriya svobody i gosudarstvennogo pravleniya* [Republicanism. A Theory of Freedom and Government]. Translated from English by A. Yakovlev. Moscow: Izd-vo In-ta Gaydara.
22. Pernice, I. (1999) Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited? *Common Market Law Review*. 36. pp. 703–750.
23. Pernice, I. (2009) The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action. *Columbia Journal of European Law*. 15. pp. 349–407.
24. Kravets, I.A. (2017) [Russian Constitutionalism and constitutional crowdsourcing: prospects for constitutional modernization]. *Konstitutsionnoe pravo: itogi razvitiya, problemy i perspektivy* [Constitutional law: development results, problems and perspectives]. Proceedings of the International Conference. Moscow: RG-Press. pp. 58–64. (In Russian).

25. Dal, R.A. (2010) *Poliarkhiya: uchastie i oppozitsiya* [Polyarchy: Participation and Opposition]. Translated from English by S. Denikina, V. Baranov. Moscow: HSE.
26. Fadeev, V.I. (2015) *Narodnoe predstavitel'stvo* [Popular representation]. Pt. 1. Moscow: Prospekt.
27. Raabe, J. (2014) Principles of representation throughout the world: Constitutional provisions and electoral systems. *International Political Science Review*. 36(5). pp. 578–592. DOI: 10.1177/0192512114529985
28. Pinelli, C. (2011) The Populist Challenge to Constitutional Democracy. *European Constitutional Law Review*. 7(1). pp. 5–16. DOI: 10.1017/S1574019611100024
29. Ginsburg, T. (ed.) (2012) *Comparative Constitutional Design*. Cambridge University Press.
30. Erygina, V.I. (2018) Representation of the people as a legal fiction in constitutional law. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 1. pp. 22–27. (In Russian).
31. Constant, B. (2000) Printsipy politiki, prigodnye dlya vsyakogo pravleniya [Principles of politics suitable for any government]. In: *Frantsuzskiy klassicheskiy liberalizm* [French classical liberalism]. Translated from French by M.M. Fedorova. Moscow: ROSSPEN.
32. Krasnov, M.A. (2017) “Neytral'naya vlast'” B. Konstana i “prezidentskiy arbitrazh” Sh. de Gollya [“The Neutral Power” of B. Constant and the “Presidential Arbitration” by Ch. de Gaulle]. *Gosudarstvo i pravo*. 6.
33. Schmitt, K. (2010) *Gosudarstvo i politicheskaya forma* [State and political form]. Translated from German by O.V. Kil'dyushov. Moscow: HSE.
34. Kravets, I.A. (2016) Rossiyskiy respublikanizm i problema razdeleniya vlastey [Russian Republicanism and the problem of separation of powers]. *Pravo i politika*. 1. pp. 28–39. DOI: 10.7256/1811-9018.2016.1.16285
35. Mogunova, M.A. (2001) *Skandinavskiy parlamentarizm: teoriya i praktika* [Scandinavian parliamentarism: theory and practice]. Moscow: RSUH.
36. Ponomareva, V.V. (2004) [On the essence of parliamentarism: through the prism of the ideal and the traditional]. *Aktual'nye problemy teorii i istorii gosudarstva i prava* [Topical issues of theory and history of state and law]. Is. 1. Krasnoyarsk: YuI KrasGU: RUMTsYuO. pp. 5–6. (In Russian).
37. Bulakov, O.N. (2006) Bikameral'naya struktura parlamenta (praktika i problemy zakonotvorchestva) [Bi-chamber structure of the parliament (practice and problems of lawmaking)]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. 9. pp. 9–13.
38. Barnashov, A.M. (1988) *Teoriya razdeleniya vlastey: stanovlenie, razvitie, primeneniye* [The theory of separation of powers: formation, development, application]. Tomsk: Tomsk State University.
39. Mill, J.St. (1863) *Razmyshleniya o predstavitel'nom pravlenii* [Reflections on representative government]. Translated from English. St. Petersburg: V tipografii Yuliyi Andreevicha Bokrama.
40. Schmitt, K. (2000) Dukhovno-istoricheskoe sostoyanie sovremennogo parlamentarizma [The spiritual-historical state of modern parliamentarism]. In: Schmitt, K. (ed.) *Politicheskaya teologiya* [Political Theology]. Translated from German by Yuriy Korinets. Moscow: KANON-press-Ts.
41. Kravets, I.A. (2017) *Funktsional'naya legitimnost', konstitutsionalizm i problema effektivnosti publichnoy ispolnitel'noy vlasti v Rossii: teoreticheskie i prakticheskie aspekty* [Functional legitimacy, constitutionalism and the problem of effectiveness of public executive power in Russia: theoretical and practical aspects]. In: Larichev, A.A. (ed.) *Konstitutsionno-pravovye problemy effektivnosti publichnoy vlasti v Rossii i zarubezhnykh gosudarstvakh* [Constitutional and legal problems of effectiveness of public authority in Russia and foreign countries]. Petrozavodsk: Karel'skiy filial RANKhiGS.
42. Skuratov, Yu.I. (2017) The ‘people’ category in Russian constitutional law (Eurasian tradition and modernity). *Lex Russica*. 10. pp. 9–26. (In Russian). DOI: 10.17803/1729-5920.2017.131.10.009-026
43. Kravets, I.A. (2017) *Printsipy rossiyskogo konstitutsionalizma i konstitutsionalizatsiya pravovogo poryadka* [Principles of Russian constitutionalism and the constitutionalization of the legal order]. Moscow: RUSAYNS.
44. Hosking, G. (2001) *Rossiia: narod i imperiya (1552–1917)* [Russia: people and empire (1552–1917)]. Translated from English by S.N. Samuylov. Smolensk: “Rusich”, pp. 6–7.
45. Kokotov, A.N. (1995) *Russkaya natsiya i rossiyskaya gosudarstvennost' (konstitutsionno-pravovoy aspekt vzaimootnosheniy)* [Russian nation and Russian statehood (constitutional and legal aspect of relationships)]. Abstract of Law Dr. Dis. Ekaterinburg.

Received: 17 July 2018