

Рецензия

Рецензия

УДК 342

DOI: 10.17323/2072-8166.2022.5.278.285

Институт публично-правового представительства интересов в Российской Федерации:

рецензия на монографию С.А. Авакьяна «Представительство
в конституционном праве: вопросы теории и практики»
(М.: Юстицинформ, 2022, 484 с.)



Светлана Викторовна Масленникова

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Россия 101000, Москва, Мясницкая ул., 20, svasilieva@hse.ru, <https://orcid.org/0000-0002-5727-7348>



Аннотация

В рецензии анализируется содержание монографии С.А. Авакьяна «Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики». В рецензируемой работе исследованы публично-правовые отношения представительства интересов различных субъектов: граждан, президента, территорий. Содержательные акценты представительства раскрываются, преимущественно на примере конституционного права. На основании анализа разнообразного теоретического и эмпирического материала автор определил юридическое содержание института представительства, выявил важные закономерности реализации публично-правового представительства интересов в Российской Федерации. Комплексный подход, примененный автором, изучение им различных факторов при характеристике публично-правового представительства интересов делают рецензируемую монографию интересной и полезной широкому кругу читателей.



Ключевые слова

представительство, публичное право, конституционное право, избиратели, представительные органы, институт президента, народное представительство, депутат, территория.

Для цитирования: Масленникова С.В. Институт публично-правового представительства в Российской Федерации // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 5. С. 278–285. DOI: 10.17323/2072-8166.2022.5.278.285

Благодарности: В статье использованы источники, размещенные в СПС КонсультантПлюс.

Book Review

Book review

Institute of Public Legal Representation in the Russian Federation



Svetlana V. Maslennikova

National Research University Higher School of Economics, 20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russia, masslo@yandex.ru, svasilieva@hse.ru, [https://orcid.org / 0000-0002-5727-7348](https://orcid.org/0000-0002-5727-7348)



Abstract

The review analyzes the content of the monograph “Representation in constitutional Law: issues of theory and practice” (Moscow: Justicinform, 2022, 484 p.) by S.A. Avakian. In the reviewed work the public legal relations of representation of the interests of various subjects are investigated: citizens, the president, territories. The substantive accents of representation are revealed mainly on the example of constitutional law. Based on the analysis of a variety of theoretical and empirical material, the author determined the legal content of the institution of representation, presented important patterns of implementation of public legal representation of interests in the Russian Federation. The comprehensive approach applied by the author, his study of various factors in the characterization of public legal representation of interests make the reviewed monograph interesting and useful to a wide range of readers.



Keywords

representation; public law; constitutional law; voters; representative bodies; institute of the President; people; deputy; territory.

Acknowledgements: In the article were used resources of Consultant Plus reference and information system.

For citation: Maslennikova S.V. (2022) Institute of Public Legal Representation in the Russian Federation. *Law. Journal of the Higher School of Economics*, vol. 15, no. 5, pp. 278–285 (in Russ.) DOI: 10.17323/2072-8166.2022.5.278.295

В 2022 году издательство «Юстицинформ» опубликовало монографию «Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики». Автор данной работы — доктор юридических наук, профессор Сурен Адibeкович Авакьян.

В монографии институт представительства рассматривается на примере конституционно-правовых отношений с учетом его междисциплинарного содержания. Автор фиксирует предметную область исследуемых отношений: «представительство в сфере общественных, и особенно политических отношений, публичной власти во всех ее проявлениях (государственная власть, общественная власть, местное самоуправление — муниципальная власть)» (с. 12). Отмечается, что институт представительства регулируется гражданским, семейным, трудовым правом, определяется в сфере судебного процесса.

Разбирая содержание института гражданско-правового представительства, автор подчеркивает, что в публичном праве цивилистическое его содержание сложно реализовать (с. 28, 47). В конституционном праве представительство интересов народа, граждан, президента, территорий следует рассматривать через содержание статуса соответствующих участников, реализацию их прав и полномочий, самопредставительство, поручение их функций определенным субъектам. Область публично-властных отношений такова, что здесь вообще нельзя обойтись без начал представительства (с. 47).

Поскольку концептуальному описанию института публично-правового представительства посвящено не так много исследований, раскрытие его юридического содержания, признаков, особенностей реализации в работе С.А. Авакьяна является актуальным и назревшим. Обладая богатым профессиональным и жизненным опытом, автор приводит много примеров по теме исследования из советского периода, а также из практики зарубежных стран. В ряде случаев прослеживается развитие и эволюция публично-правовых категорий и институтов: депутатского мандата, содержания форм непосредственной и представительной демократий, статуса политических партий. Обширная источниковедческая основа делает рецензируемое исследование вдвойне полезным и познавательным.

Понятие представительства рассматривается в следующих сферах общественных отношений: на выборах, в процессе деятельности представительного органа власти, в рамках реализации полномочий Президента Российской Федерации, в формате представительства территорий в федеративном государстве, при функционировании институтов гражданского общества (прежде всего политических партий и коммерческих и некоммерческих организаций). Во всех этих случаях юридическое содержание представительства резонно исследуется с учетом его публично-правовых характеристик: персоналистских начал в деятельности лиц, пригодности, предрасположенности, возраста, здоровья, дееспособности субъекта, образования и грамотности, знания народа,

его психологии, языка, обычаев, патриотизма участников, верности стране и ее Конституции, морально-этических данных и др. (с. 110–137).

Все же автор упускает из внимания важную для понимания института публично-правового представительства категорию — категорию «интереса». В описании того, что представляется уполномоченным(ыми) лицом(ами), используются различные понятия, каждый раз в рамках рассматриваемого контекста: представляются «интересы», «пожелания», «воля» участников, депутаты на выборах получают «наказы» избирателей (с. 162, 214, 219, 295 и др.). Однако содержательному наполнению указанных понятий в их соотношении достаточного внимания не уделено. В связи с этим без ответа остается значимый для понимания публично-правового представительства вопрос: допустимо ли продвижение при принятии решений органами власти частных, узкокорпоративных интересов, например, интересов корпораций? В монографии на этот счет есть верное рассуждение о наказах депутатам: «Наказы не должны противопоставить интересам одной части избирателей округа интересам остальных избирателей, тем более интересы избирателей одного округа — интересам всей территории представительного органа власти. За представительным органом власти остается окончательное право принять или не принять наказ» (с. 219), но не более того.

Очевидно, что под интересом в отношениях публично-правового представительства стоило бы понимать не только осознанный государством и урегулированный правом публичный интерес, как его определяет Ю.А. Тихомиров [Тихомиров Ю.А., 2001: 6]. Частные интересы в публично-правовом представительстве также признаваемы и продвигаемы. Они проявляются, например, в лоббизме. В рецензируемой монографии, к сожалению, лоббизму уделено недостаточно внимания. Лоббизм рассмотрен только в рамках теневого представительства и только в качестве клановых начал, обязательств перед теми, кто финансировал избирательную компанию, действий в ответ на обещание должностей, использования положений представителя в интересах криминального сообщества (с. 106).

Понять автора, не рассмотревшего лоббизм в системе публично-правового представительства, можно, поскольку такая форма продвижения частных интересов в России не урегулирована. Тем более, что принцип народного суверенитета (власть принадлежит народу и осуществляется народом), установленный в ст. 3 Конституции, не допускает представительства узкокорпоративных интересов в публично-властных решениях, что также препятствует положительному восприятию лоббизма в общественном сознании. Возможно, автор исходил и из того, что интересы групп граждан могут реализовываться в рамках уже установленных форм представительства, таких, как право на обращение, деятельность экспертных советов и рабочих групп, оценка регулирующего воздействия и др.

Структурно монография состоит из девяти глав. В первой главе рассматривается теоретико-методологические основы категории представительства как в частном (в гражданском, семейном, процессуальном), так и в публичном праве (преимущественно на примере конституционного права). Автор анализирует основное содержание концепции конституционно-правового представительства, которая основывается на подходах к пониманию социального, территориального, политического представительства (с. 70–106). В монографии описываются начала представительства в различных областях права и делается вывод, что отраслевое законодательство имеет важное значение для понимания представительства в сфере публично-властных отношений (с. 24). Таким образом, использование междисциплинарного подхода к исследованию позволило автору выделить содержание института публично-правового представительства на примере конституционного права (в части отношений народа и органов власти) и административного права (в части отношений субъектов в системе исполнительной власти)

Во второй главе автор выделяет условия формирования представительства в публично-властных отношениях. К таким условиям справедливо отнесены признание, пригодность, предрасположенность представителя, знание народа, его психологии, языка, обычаев, патриотизм, верность стране и Конституции, морально-этические данные. Учитывая опыт российской истории, опыт других государств и геополитический контекст, с уважением стоит оценивать осторожное отношение автора к идее национального представительства. Тем не менее он полагает, что «принцип учета национального состава населения стоило бы продумать для гарантирования представительства соответствующих интересов при избрании депутатов, а в некоторых случаях и при предоставлении льгот... В частности, человек может заявлять о своей принадлежности к нации по своему происхождению, не зная местного языка. Или индивид может быть иной национальности, но проживает на данной территории, знает местный язык и обычаи, отсюда ему трудно отказать в выдвижении в депутаты» (с. 98).

В третьей главе монографии подробно характеризуются отношения народного представительства, реализуемые в работе представительного органа власти и его депутата. Автор, опираясь на теорию народного представительства, разработанную в дореволюционный период [Чичерин Б.Н., 1899: 1–95], справедливо подчеркивает, что представительные органы власти являются ключевыми субъектами, способными представлять избирателей в силу коллективного характера их деятельности и своей социально-политической предназначенности (с. 142–147). Характеризуя деятельность депутатов по выражению ими воли избирателей, автор ставит актуальные вопросы о качестве реализации народного представительства в нынешней России. Также описываются различные модели работы депутата, правовое регулирование и

практика, влияющие на регулярность выполнения функций представительства, численность и структуру представительных органов власти, порядок их формирования, виды и процедуры их деятельности (с. 153–199).

До выхода в свет рецензируемой монографии вопросы представительства в конституционном праве фокусировались преимущественно на представительской функции парламента, на отношениях между депутатом и избирателем, отчетах депутата перед гражданами, отзыве депутата, не выполнившего наказа избирателей [Фадеев В.И., Варлен М.В., 2008: 41–138;] [Нудненко Л.А., 2004: 45–94]. С.А. Авакьян в своей монографии расширил горизонты понимания представительства в конституционном праве, в частности, и в публичном праве, в целом. Главы четвертая и пятая книги посвящены статусу Президента России как представителя государства, важного звена в системе народного представительства, отражающего интересы разных групп населения. Отдельное внимание автор уделяет характеристике органов и должностных лиц, выступающих от имени и по поручению Президента: это — полномочные представители в федеральных округах, в палатах Федерального Собрания, в Конституционном Суде Российской Федерации, специальные постоянные или временные представители (с. 254–289). Ранее уже были исследования, в которых Президент как глава государства относился к народному представительству наряду с парламентом [Автономов А.С., 1998: 19], но в рецензируемой монографии объем и глубина исследовательской гипотезы, рассуждения и выводы позволяют обоснованно рассматривать статус всенародно избранного должностного лица в связи с его представительской функцией в составе концепции публично-правового представительства интересов.

Невозможно недооценить вклад автора в юридическое наполнение идеи представительства территорий в федеративном государстве, о котором говорится в пятой главе книги. Характеризуется представительство региональных органов в федеральных структурах, описан статус территориальных структур президентской власти. Уделено внимание мерам конституционно-правовой ответственности региональных и муниципальных органов перед центром, влияния федеральной власти на власть субъектов федерации и местного самоуправления. Не упускает автор из виду и вопросов представительства, касающихся статуса уполномоченных по защите прав человека, ребенка, предпринимателей. В монографии верно отмечено, что уполномоченные отражают миссию, ради которой данный институт появился в ряде государств — это представительство общего должностного предназначения по защите прав, «поскольку уполномоченный выступает от имени государства, субъекта РФ, его лишь условно можно назвать представителем того, кто его назначил» (с. 329).

В главах шестой и седьмой автор рассматривает вопросы представительства в системе непосредственной демократии и иных форм участия граждан

в управлении делами государства. При этом в отношении представительства включен широкий диапазон возможностей и институтов: выборы, референдум, опросы, самопредставительство народа, всенародные обсуждения, публичные слушания, петиции, народная законотворческая инициатива, общественная инициатива с использованием Интернета и др. (с. 340–373). В описании этой сферы публично-правового представительства исследователь анализирует как конституционные права и свободы по участию граждан в управлении делами государства, так и статусные характеристики субъектов гражданского общества, таковы политические партии, общественные объединения, объединения в сфере приложения экономического потенциала граждан, религиозные организации, общественные палаты (с. 389–407).

Вместе с тем рассмотрение референдума, выборов и сходов граждан в составе отношений представительств приходится считать дискуссионным. Обоснование представительного характера этих институтов с помощью категории самопредставительства (с. 354) недостаточно убедительно, поскольку не отвечает на вопрос, кто (какой субъект) в таких отношениях является представителем, а кто (какой субъект) представляемый? Если представитель и представляемый при непосредственной демократии и есть народ, т.е. он одновременно и представитель, и представляемый, то зачем применять к характеристике соответствующих отношений категорию представительства? Согласно ч. 2 ст. 3 российской Конституции народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Непосредственное осуществление власти не требует представительства: народ, граждане сами принимают публично-властные решения. Иначе чем бы непосредственная демократия отличалась от представительной, только при которой требуется «уполномоченный» на принятие публично-властных решений? В определенном контексте допустимо лишь рассмотрение в рамках отношений представительства возможностей граждан на участие в управлении делами государства, реализация которых не приводит к прямому принятию публично-властных решений, что и делает автор монографии.

В восьмой главе исследователь отмечает возросшую значимость отношений публично-правового представительства в процессе реформирования Конституции России (с. 426). Вопросы представительства в содержании конституционно-правовой ответственности продемонстрированы в заключительной, девятой главе книги (с. 429).

Рецензируемая монография написана на важную и актуальную тему, до сих пор мало изученную в литературе. На основе анализа массива теоретического и практического материала, отечественного и зарубежного опыта автором разработана концепция представительства в конституционном праве в русле более широкого контекста общественных отношений — отношений публично-правового характера. Рассуждения и выводы автора могут быть

использованы в преподавании конституционного и административного права, теории государства и права и иных публично-правовых дисциплин. Монография может стать теоретической основой научных работ, посвященных публично-правовому представительству, а также основой правотворческих решений в рассматриваемой области общественных отношений.



Список источников

1. Автономов А.С. О категории представительства в конституционном праве: проблемы народного представительства в Российской Федерации. М.: Изд-во МГУ, 1998. 180 с.
2. Нудненко Л.В. Конституционно-правовой статус депутата законодательного органа государственной власти субъекта в Российской Федерации. СПб.: Юридический центр Пресс, 2004. 475 с.
3. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юрайт, 2001. 355 с.
4. Фадеев В.И., Варлен М.В. Депутатский мандат в Российской Федерации: конституционно-правовые основы. М.: Норма, 2008. 448 с.
5. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М.: Типография товарищества И.Д. Сытина, 1899. 810 с.



References

1. Avtonomov A.S. (1998) On the category of representation in constitutional law. Issues of people's representation in the Russian Federation. Moscow: University Press, 180 p. (in Russ.)
 2. Chicherin B.N. (1899) *About the people's representation*. Moscow: Sytin Printing House, 810 p. (in Russ.)
 3. Fadeev V.I. (2008) Deputy mandate in the Russian Federation: constitutional foundations. Textbook. Moscow: Norma, 448 p. (in Russ.)
 4. Nudnenko L.V. (2004) *Deputy of legislative body in the Russian Federation subject: constitutional status*. Saint Petersburg: Juridical Center Press, 475 p. (in Russ.)
 5. Tikhomirov Yu. A. (2001) *Theory of competence*. Moscow: Jurait, 355 p. (in Russ.)
-

Информация об авторе:

С.В. Масленникова — доцент, кандидат юридических наук.

Information about the author:

S.V. Maslennikova — Candidate of Sciences (Law), Assistant Professor.

Рецензия поступила в редакцию 22.11.2022; одобрена после рецензирования 09.12.2022; принята к публикации 09.12.2022.

The article was submitted to the editorial office 22.11.2022; approved after reviewing 09.12.2022; accepted for publication 09.12.2022.