

Представительная система как комплексный институт конституционного права

Бочков А.А.¹, Шавцова А.В.², Козак М.А.¹

¹Учреждение образования «Витебский государственный университет имени П.М. Машерова»

²Белорусский государственный университет

Представительная система – это идея, теория, доктрина, избирательная практика, механизм осуществления воли избирателей, результат и итог народовластия. Она вырастает из развитого правосознания, правовой культуры с учетом реализации социальных законов и закономерностей. Чтобы выполнять свои функции, система должна быть профессиональной, честной, справедливой и демократичной. Для этого необходимо в первую очередь обозначить приоритеты социального движения в конституционной концепции представительной системы для дальнейшей поступательной реформы государственного механизма в целом.

Цель статьи – обобщение теоретических изысканий и систематизация нормативных правовых актов для выделения представительной системы в самостоятельный комплексный институт конституционного права.

Материал и методы. Научную теоретико-правовую базу изучения составили труды белорусских и российских правоведов по теме исследования, материалы сравнительного правоведения, нормативные правовые акты, регламентирующие правовой статус и функционирование представительных органов и других элементов представительной системы. В качестве основных методов использовались метод системного анализа, правового прогнозирования, синтеза, моделирования.

Результаты и их обсуждение. Мониторинг действующего законодательства в области всей представительной системы и представительной власти в частности свидетельствует о том, что данные институты незаслуженно отсутствуют в перечне институтов системы права и системы законодательства. Учитывая важность, решающий характер представительной системы и представительной власти в системе публичной власти, мы видим необходимость в специальном теоретическом обосновании и законодательном закреплении данного института в соответствующей системе права и системе законодательства. Статья посвящена обоснованию на базе установленных юридической наукой критериев необходимости обособления качественной совокупности норм в рамках конституционной отрасли права, регулирующих отношения в сфере представительства. Анализируются понятия «представительная система», «представительная власть», «правовой институт».

Заключение. В работе сделаны выводы о необходимости выделения и закрепления комплексного института «представительная система» в теории конституционного права, дается определение понятия и раскрывается его содержание. Выделены две основные составляющие представительной системы: нормативная (формализованная), которая состоит из правовых норм, нормативных правовых актов, институтов (простых и комплексного), и функциональная, которая обеспечивается за счет работы органов представительной власти, объединенных согласованными средствами и методами, – связанные единой целью – представлять, выражать и защищать интересы народа.

Ключевые слова: правовая система, система права, комплексный правовой институт, институт права, отрасль права, представительная система, представительная власть, представительные органы.

The Representation System as a Complex Institution of Constitutional Law

Bochkov A.A.¹, Shavtsova A.V.², Kozak M.A.¹

¹Education Establishment “Vitebsk State P.M. Masherov University”

²Education Establishment “Belarusian State University”

The representation system is an idea, a theory, a doctrine, a selective practice, a mechanism of the electorate will implementation, the result of the power by the people. It grows out of the developed legal consciousness, legal culture considering the implementation of social laws and regularities. To carry out its functions the system must be professional, honest, just and democratic. First of all it is necessary to outline the priorities of social movement within the constitution concept of the representation system for further regular reform of the state mechanism as a whole.

The purpose is to substantiate the establishment of the representation system as an independent complex institution of constitutional law on the basis of theoretical research analysis as well as systematization of normative legal acts.

Material and methods. The research theoretical and legal basis is made up by works by Belarusian and Russian legal scientists, materials of comparative legal studies, normative legal acts which regulate the legal status and functioning of representation bodies and other elements of the representation system. The methods of system analysis, legal forecasting, synthesis and modeling were used as basic research tools.

Findings and their discussion. The significance and the decisive character of the representation system and the representation power in the system of public power conditions the necessity of a special theoretical substantiation as well as legal fixing of this institution in the corresponding system

of law and the legal system. The monitoring of the current law in the field of the whole representation system and representation power in particular indicates that these institutions are missing in the list of the institutions of the system of law and legal system. On the basis of criteria established by legal science the article substantiates the necessity in identifying the quality combination of norms within the constitution branch of law which regulate relations in the sphere of representation. The notions of the representation system, the representation power, the legal institution are analyzed.

Conclusion. In the paper conclusions are made about the necessity of identifying and fixing the complex institution of the representation system in the theory of the constitution law; the definition of the notion is presented and the content is revealed. Two basic components of the representation system are singled out: the normative (the formalized), which includes legal norms, normative legal acts, institutions (the simple and the complex), and the functional one which is provided by the works of the representation power bodies which are united by coordinated means and methods, joined by one goal – to represent, express and protect interests of the people.

Key words: legal system, system of law, the complex legal institution, the institution of law, branch of law, the representation system, the representation power, representation bodies.

Жизнеспособность любой правовой системы зависит от органического единства доктринальных, законодательных и правоприменительных элементов. Ее прочность, прогрессивность и эффективность требуют сочетания легальности и легитимности, позитивной и естественно-правовой направленности, идеологической и психологической составляющих. Ядром правовой системы выступают нормативная основа, конституционные и национальные ценности [1, с. 298].

Синергетический, бифуркационный характер развития общества делает правовую систему все более непредсказуемой, подвижной, зависящей от многих факторов не только внутреннего, но и внешнего порядка. Традиционные, детерминирующие связи и причинно-следственные отношения утрачивают свою прежнюю силу. Устоявшиеся методы исследования не дают предсказуемого результата и не в состоянии предусмотреть тенденции движения системы. Требуется новый парадигмальный подход анализа и учета больших данных Big data, возможный только с помощью электронных методов. Необходима работа аналитических центров, просчитывающих, программирующих юридически значимое поведение, предвидящих социальные конфликты, предлагающие приемлемые варианты решения в рамках социального согласия и мира.

Белорусская система права в целом – это меняющийся, динамично обновляющийся массив правовых актов, регулирующих важнейшие стороны жизнедеятельности общества. Будучи отражением и выразителем его интересов и потребностей, государство постоянно эволюционирует, совершенствует свои институты, функции, правовой инструментарий, изменяет устоявшиеся истины.

Цель статьи – обобщение теоретических изысканий и систематизация нормативных правовых актов для выделения представительной системы в самостоятельный комплексный институт конституционного права.

Материал и методы. Научную теоретико-правовую базу изучения составили труды белорусских и российских правоведов по теме исследования,

материалы сравнительного правоведения, нормативные правовые акты, регламентирующие правовой статус и функционирование представительных органов и других элементов представительной системы. В качестве основных методов использовались метод системного анализа, правового прогнозирования, синтеза, моделирования.

Результаты и их обсуждение. Особую роль в развитии системы права играет нахождение новых направлений выражения и защиты интересов граждан через функционирование представительной системы в целом и деятельность представительных органов в частности. Прежде чем представлять интересы народа, представительная власть должна законодательно закрепить и обеспечить свое нормативное верховенство среди всех других ветвей власти. Ее задача – качественное воспроизведение и создание эффективно работающих законов. Их эффективность заключается, прежде всего, в удовлетворении интересов народа, где государство выступает средством, орудием их выражения. Депутаты как воплощение этой власти должны, с одной стороны, работать на долгосрочную перспективу, а с другой – чутко реагировать на происходящие изменения, учитывая интересы и потребности избирателей.

Проблема содержания понятия «представительная система» существует на протяжении долгого времени, и обусловлено это различными подходами авторов к его раскрытию. Так, российский профессор К.Ф. Шеремет определял представительную систему как широкую категорию, включающую совокупность представительных органов, а также государственных и общественных институтов, тесно связанных с функционированием данного аппарата власти. К таким институтам он относил наказания, отзыв народных представителей, массовые обсуждения проектов актов Советов и др. [2, с. 44]. В свою очередь Л.А. Григорян ограничивал пределы действия представительной системы лишь государственным уровнем, выделяя в нем «систему организации всего государственного механизма, решающее положение в котором занимают представительные органы государственной власти» [3, с. 79]. Признавая первостепенное значение государственных органов, не следует

преуменьшать роли гражданского общества. Видится справедливым, что в то же время представительная система включает только те государственные и общественные элементы, которым присущи основные признаки представительности. Она являет собой упорядоченную совокупность политических институтов, через которые народ осуществляет свою власть. Можно согласиться с мнением В.С. Основина, что представительная система – это «система общественных отношений, связанных с формированием и функционированием представительных органов государственной власти и оказанием на них влияния со стороны народа» [4, с. 7].

Представительная система включает выборы, наказания, отзыв депутатов, реализацию взаимодействия избранных представителей с электоратом, весь процесс формирования представительных органов, все представительные государственные и общественные органы республиканского и местного уровней. Представительная система является разносторонней, объемной, «живой» категорией, включающей в себя различные способы взаимодействия народа с государством. Большинство исследователей к субъектам системы относят народ, различные социальные группы, общественные объединения граждан, их территориальные коллективы, например, избирателей определенного округа, трудовые коллективы, отдельных граждан, органы государства, должностных лиц государственных и общественных органов, депутатов и их формирования [4, с. 11; 5, с. 113].

Таким образом, исследователи под представительной системой подразумевают, с одной стороны, совокупность субъектов, объединенных общими чертами: представительным характером и способом формирования – выборами, с другой стороны, совокупность способов, методов, элементов, процедур, оказывающих влияние на субъектов для их эффективного функционирования, к которым относятся наказания, отзыв, процесс выборов, отчеты, запросы и т.д. Многое зависит от их качества, способности понимать, представлять и воплощать волю народа на уровне государства и общества.

Для реализации властеотношений представительная система должна иметь доктринальное обоснование и законодательное закрепление. Без нормативного содержания нельзя проследить стратегическое направление, пределы развития и функционирования всех ее элементов, разделение их полномочий, функций, предназначений. Именно нормативная (объективированная, формализованная) часть представительной системы является принципиальной, приоритетной основой, необходимым условием реализации ее на практике. Без этой нормативной составляющей представительная система не могла бы действовать

в единой плоскости одного стратегического направления, выполнять поставленные задачи, объединенные общей целью. Нормативная часть институализирует, легализует и легитимирует конституционные отношения представительства.

Нормы публичного права, регулирующие представительную систему, объединены между собой общим предметом и методом правового регулирования, что указывает на их важность и специфичность в отличие от других видов общественных отношений. Считаем, что можно говорить о наличии отдельного института конституционного права. Принимая во внимание качественную однородность представляемых регулируемых общественных отношений, а также специальные методы правового регулирования, можно выделить специальный комплексный институт конституционного права в рамках государственного механизма.

Для доказательства необходимо обратиться к анализу понятия «институт права», под которым подразумевают «совокупность норм права, регулирующих однородные общественные отношения и образующих обособленную, относительно самостоятельную часть внутри отрасли права» [6, с. 483]. В состав института входят устойчивые группы правовых норм, регулирующих соответствующую разновидность общественных отношений, которые складываются в более крупные элементы системы права, образующие юридическое единство, призванное обеспечить беспрепятственность регулируемых ими отношений [1, с. 311; 7, с. 9; 8, с. 299; 9, с. 298]. Считаем, что представительная система образует сложный комплексный институт, имеющий в своем составе более мелкие разнообразные образования, регулирующие сходные общественные отношения, находящиеся во взаимосвязи, субординации и соподчиненности.

Таким образом, можно сказать, что институт права – это совокупность обособленных юридических норм, регулирующих определенный вид самостоятельных качественно однородных общественных отношений посредством специальной системы методов. Он в качестве элемента входит в состав одной отрасли права, регулируется ее нормами, выступает внутренним подразделением отрасли, обладает единством принципов, понятий и правовых норм, что создает обоснованность, самодостаточность, полноту регулируемых общественных отношений. Таким образом, обозначенные критерии в своей комплексности дают возможность выделить совокупность отдельных норм в институт права. В качестве примера можно привести заключение А.В. Шавцовой, которая признает за суверенитетом статус межотраслевого, а не только конституционного института права из-за того, что реализация суверенитета регули-

руется нормами различных отраслей права, хотя обеспечение государственного суверенитета осуществляется государственными органами в пределах их компетенции в соответствии с нормами конституционного права [10, с. 91].

Белорусскими конституционалистами выделяются в рамках конституционного права комплексные (сложные) и простые институты. Комплексные институты объединяют нормы в рамках одной отрасли права, включающие элементы иного метода правового регулирования. К ним относят основы конституционного строя, правовой статус человека и гражданина, избирательную систему, институт президентства, парламента [7, с. 9], местного управления и самоуправления, народного представительства, законодательной власти, судебной власти [11, с. 14], гражданства, избирательного права, парламентаризма, референдума [12, с. 10]. Сложные институты в свою очередь включают в себя простые институты: институт принципов конституционного строя, институт обязанностей, институт законодательного процесса, институт статуса депутата Палаты представителей Национального собрания Республики Беларусь, институт члена Совета Республики Национального собрания [11, с. 15]. Так, институт может объединять как узкую группу однородных норм, содержащихся в одном законодательном акте, так и крупные образования, регулируемые совокупностью нормативных документов, которые называются сложными, комплексными, системообразующими.

Считаем, что на основе приведенных критериев можно говорить о комплексном институте представительной системы как обособленной совокупности норм в рамках конституционной отрасли права, которая регулирует отношения в сфере представительства. Мониторинг действующего законодательства в области всей представительной системы и представительной власти в частности свидетельствует о том, что данные институты незаслуженно отсутствуют в перечне институтов системы права и системы законодательства. Учитывая важность, решающий характер представительной системы и представительной власти в системе публичной власти, мы видим необходимость в специальном концептуальном обосновании и законодательном закреплении данного института в соответствующей системе права и системе законодательства. Как и в любой другой отрасли права, в конституционном праве границы института не имеют четких параметров, они находятся в постоянном движении из-за расширения предметов регулирования конституционного права. Особенностью конституционного права выступает то, что оно является единственной отраслью права, нормы и институты которого одновременно взаимодействуют со всеми отраслями права.

Это обусловлено ведущей ролью и значением Конституции для развития всего законодательства.

Отношения, связанные с функционированием представительной системы и представительной власти, регулируются преимущественно нормами конституционного права, хотя отдельные их виды относятся к предмету регулирования других отраслей права. Например, образование и деятельность субъектов представительной системы подчиняются определенным законодательным актам, которые относятся к разным отраслям права: нормы административного (Закон Республики Беларусь от 14 июня 2003 г. № 204-З «О государственной службе в Республике Беларусь», Закон Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращении граждан и юридических лиц», Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях), уголовного (Уголовный кодекс Республики Беларусь, статьи, закрепляющие ответственность в сфере избирательного законодательства, Закон Республики Беларусь от 15 июля 2015 г. № 305-З «О борьбе с коррупцией»), гражданского (Гражданский кодекс Республики Беларусь, статьи, закрепляющие процесс образования органов территориального общественного самоуправления) права и другие.

В то же время правомочия субъектов представительной власти, осуществляющих свою деятельность в пределах их компетенции, в соответствии с нормами конституционного права закреплены в специальных правоустанавливающих актах конституционного законодательства: Законе Республики Беларусь от 21 февраля 1995 г. № 3602-XII «О Президенте Республики Беларусь», Законе Республики Беларусь от 8 июля 2008 г. № 370-З «О Национальном собрании Республики Беларусь», Законе Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь».

Избирательный кодекс Республики Беларусь носит «институциональный характер». В едином акте установлены все нормы, закрепляющие процесс формирования именно представительных органов, процедурные вопросы взаимодействия представительных органов с избирателями, их юридическую ответственность, отношения субъектов представительной власти с партиципаторным характером, кандидатами в избранные представители, наблюдателями в процессе выборов и т.д. [13]. Нормы кодекса обладают юридическим единством в сфере регулирования отношений внутри представительной системы в целом и представительной власти в частности, наделяя их свойством обособленности и однородности, объединяя все отношения, связанные с интересами народа, в органическую систему. Нормы, регулирующие отношения внутри представительной системы, между пред-

ставительными органами, избранными представителями, закрепляющие отдельные элементы, компоненты, самостоятельные субъекты системы, могут регулироваться как одним специальным законом, так и различными по юридической силе законодательными актами (например, правовой статус депутата). Практически все нормы Конституции нашли свою имплементацию, расширенное и уточняющее закрепление в специальных статусных актах, которые в большинстве своем относятся именно к конституционной отрасли права. В целом считаем оправданным выделение полного комплекса правовых актов, регулирующих институт представительства, в отдельный свод системы законодательства, которые можно разделить на отдельные блоки, состоящие из простых и сложных институтов. Простые институты включают нормы одной отрасли права, сложные (комплексные) институты образуют совокупность норм, входящих в состав различных отраслей права и регулирующих взаимосвязанные родственные отношения.

Заключение. Представительную систему следует рассматривать в двух значениях: нормативном (формализованном), которое состоит из правовых норм, нормативных правовых актов, институтов (простых и комплексного), и функциональном, которое обеспечивается за счет работы органов представительной власти, объединенных согласованными и различными средствами и методами, – связанных единой целью – представлять, выражать и защищать интересы народа.

Представительная система – это комплексный институт конституционного права, состоящий из совокупности правовых норм, закрепляющий взаимодействие ее субъектов, образование и функции органов представительной власти, их принципы и направления деятельности для достижения общей цели, используя специфические формы и методы. В ее состав входят следующие институты: представительная власть, законодательная власть, выборы, институт президентства, местные органы самоуправления и другие.

Выделение представительной системы в комплексный институт конституционного права со своей системой элементов будет способствовать органическому совершенствованию законодательства в сфере представительной власти, полному, адекватному выражению и защите интересов населения, укреплению института народного представительства, широкому его участию в управлении общественными делами. Считаем целесообразным в рамках конституционной реформы в Республике Беларусь перераспределение полномочий между Национальным собранием Республики Беларусь, Советом Министров Республики Беларусь и Президентом Республи-

ки Беларусь в сторону усиления власти законодательного органа; введение в избирательное законодательство элементов пропорциональной избирательной системы для создания смешанной системы, что будет способствовать лучшей институционализации, артикуляции групповых интересов в обществе; создание Консультативно-аналитического центра из представителей лидеров депутатских фракций по примеру Совета старейшин (Германия); с одной стороны, установление эффективной прямой и обратной связи депутатов с избирателями, с другой – введение свободного депутатского мандата, отказ от его императивности, ограничение депутатского иммунитета по сроку и содержанию. Это поможет оптимизировать работу аппарата и задействовать потенциал гражданского общества. От эффективной работы представительной власти зависит не только осуществление на практике принципа верховенства права, но и закрепление в Республике Беларусь демократического социального правового государства, действующего от имени, в интересах и для народа.

Литература

1. Демичев, Д.М. Общая теория права: учеб. пособие / Д.М. Демичев, А.А. Бочков. – Минск: Выш. шк., 2019. – 480 с.
2. Советы депутатов трудящихся и развитие социалистической демократии [Текст] / отв. ред. К.Ф. Шеремет. – М.: Наука, 1976. – 432 с.
3. Григорян, Л.А. Народовластие в СССР / Л.А. Григорян. – М.: Юрид. лит., 1972. – 295 с.
4. Основин, В.С. Советская представительная система: вопросы теории и перестройки / В.С. Основин. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1991. – 125 с.
5. Страшун, Б.А. Социализм и демократия (Социалистическое народное представительство) / Б.А. Страшун. – М.: Проспект, 2015. – 213 с.
6. Радько, Т.Н. Теория государства и права: учебник для вузов / Т.Н. Радько. – М.: Акад. проект, 2005. – 816 с.
7. Василевич, Г.А. Конституционное право Республики Беларусь: учебник для студ. юрид. вузов / Г.А. Василевич. – Минск: УП «Книжный Дом»: ООО «Интерпрессервис», 2003. – 830 с.
8. Вишневский, А.Ф. Общая теория государства и права: курс лекций / А.Ф. Вишневский, Н.А. Горбатов, В.А. Кучинский; ред. А.Ф. Вишневский. – Минск: Тесей, 1998. – 576 с.
9. Соколов, Н.Я. Теория государства и права: учебник / Н.Я. Соколов, А.А. Федорченко, Р.В. Шагиева; под ред. Р.В. Шагиевой. – М.: Проспект, 2019. – 533 с.
10. Шавцова, А.В. Мониторинг законодательства Республики Беларусь в области правового регулирования суверенитета / А.В. Шавцова // Конституция – Основной закон белорусского государства и общества (к 20-летию принятия): материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 11–12 марта 2014 г. / редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]; Белорус. гос. ун-т. – Минск, 2014. – С. 88–91.
11. Демичев, Д.М. Конституционное право: краткий концепт лекций / Д.М. Демичев. – Минск: БГЭУ, 2018. – 182 с.
12. Кодавбович, В.А. Конституционное право Республики Беларусь / В.А. Кодавбович, В.А. Круглов. – Минск: Амалфея, 2007. – 528 с.
13. Козак, М.А. Систематизация норм, закрепляющих правовой статус органов представительной власти / М.А. Козак // Право. Экономика. Психология. – 2017. – № 3(8). – С. 17–22.

Поступила в редакцию 07.04.2021