

УДК 342

DOI 10.33184/pravgos-2021.3.2

МАЛЫЙ Александр Фёдорович

доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета, г. Казань, Россия; afm-10@mail.ru

НИГМЕТЗЯНОВ Алмаз Альбертович

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета, г. Казань, Россия; diamondnig@mail.ru

НИКИТЕНКО Игорь Геннадиевич

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры конституционного и административного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета, г. Казань, Россия; nikitenko2078@mail.ru

**НАРОДОВЛАСТИЕ – ФУНДАМЕНТ
ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ГОСУДАРСТВА**

Формы прямого волеизъявления народа многообразны, а их использование является основой функционирования демократического государства. Их исследование остается актуальным в силу объективного изменения общественных отношений и сопровождающих этот процесс политических технологий. **Цель:** акцентировать внимание на анализе законодательства, меняющегося в зависимости от политических установок, показать роль общества в формировании приоритетов развития тех или иных отношений, задействовать опыт зарубежных стран при анализе такой формы волеизъявления, как референдум. **Методы:** сравнения, описания, интерпретации, теоретические методы формальной логики. Использовались частнонаучные методы: юридико-догматический и метод толкования правовых норм. **Результатом** исследования стал вывод о том, что не существует альтернативы народовластию как конституционному принципу, позволяющему сбалансировать интересы всех слоев

общества. Важно учесть опыт иных стран, который дает богатый материал для анализа.

Ключевые слова: Конституция РФ; народовластие; демократия; субъекты Российской Федерации; выборы; референдум.

Массовые протестные выступления граждан многих стран в 2020 г. актуализируют обращение к основополагающим принципам, составляющим основу функционирования демократического государства. Народовластие является тем фундаментом, на котором стоит вся машина государственного управления. Невозможно исключить выборы из системы формирования органов государственной власти, как нельзя игнорировать волю народа, выраженную с использованием иных форм прямого волеизъявления.

Периодически проводимые выборы представительных органов власти, высших должностных лиц позволяют решить как минимум две задачи: а) оценить деятельность прежнего состава органов; б) сформировать состав коллегиального или единоначального органа власти.

Народовластие и демократия – это два взаимосвязанных явления, две стороны одной медали, поскольку «демократизм находит выражение прежде всего в народовластии...» [1, с. 74]. Демократические институты позволяют реализовать конституционный принцип народовластия, являющийся основополагающим в числе иных принципов организации и функционирования демократического государства. Он лежит в основе всей системы организации публичной власти и часто используется, в том числе судьями Конституционного Суда РФ, как весомый аргумент в системе доказательств, позволяющих обосновать ту или иную правовую позицию.

В соответствии с Конституцией РФ (ч. 2 ст. 3)¹ формами волеизъявления народа выступают представительная и непосредственная демократия. Они находят закрепление также и в учредительных актах субъектов Российской Федерации.

Конституции и уставы субъектов Российской Федерации закрепляют традиционные формы народного волеизъявления, реализуемые через избираемые органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также институты непосредственной демократии. К числу

¹ Конституция РФ : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ, от 14.03.2020 № 1-ФКЗ // Российская газета. 2020. № 144.

последних необходимо отнести: референдум, выборы; указы депутатам; отзыв населением депутата, выборного должностного лица; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сходы и собрания граждан, обращения граждан; правотворческую инициативу; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания и др. [2].

Конституция Республики Татарстан¹ в ст. 3 повторяет содержание ч. 1, 2 и 3 ст. 3 Конституции РФ. Аналогичные положения, но с некоторой корректировкой, содержит ст. 2 Конституции Республики Мордовия². Так, ч. 1 ст. 2 провозглашает: «Источником власти в Республике Мордовия является многонациональный народ Российской Федерации». Конституция Республики Адыгея³ в ч. 2 ст. 2 закрепляет: «Народ Республики Адыгея осуществляет власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

Устав Краснодарского края⁴ в ст. 15 называет источником государственной власти в Краснодарском крае народ. «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» (ст. 15). Аналогичные или сходные положения содержатся в учредительных документах других субъектов Российской Федерации. В отдельных уставах прямо не говорится о принадлежности власти народу, но закрепляются формы народовластия (Саратовская область⁵).

Законодательство субъектов Российской Федерации включает достаточно широкий спектр нормативных документов, обеспечивающих

¹ Конституция Республики Татарстан от 06.11.1992 // Советская Татария. 1992. № 246–247.

² Конституция Республики Мордовия (принята 21 сент. 1995 г.) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции РФ. URL: http://constitution.garant.ru/region/cons_mordov/ (дата обращения 15.03.2021).

³ Конституция Республики Адыгея (принята на XVI сессии Законодательного Собрания (Хасэ) – Парламента Республики Адыгея 10 марта 1995 г.) [Электронный ресурс] // Сайт Конституции РФ. URL: http://constitution.garant.ru/region/cons_adig/ (дата обращения 16.03.2021).

⁴ Устав Краснодарского края [Электронный ресурс] // Сайт Конституции РФ. URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_krasnod/ (дата обращения 16.03.2021).

⁵ Устав (Основной Закон) Саратовской области от 02.06.2005 № 46-ЗСО [Электронный ресурс] // Сайт Конституции РФ. URL: http://constitution.garant.ru/region/ustav_sarat/ (дата обращения 16.03.2021).

реализацию форм представительной и непосредственной демократии. В их числе выборное законодательство, определяющее порядок избрания депутатов представительного органа. Периодически проводимые выборы депутатов законодательного органа считаются основой демократического правления, что вполне справедливо. Однако законодательно закрепленная процедура избрания депутатов должна гарантировать не только реализацию активного избирательного права, но и возможность быть субъектом пассивного избирательного права. Перед гражданином может быть выстроена система барьеров в виде различных цензов (возраст, оседлость, гражданство и др.), но эти барьеры должны быть минимальными, не препятствующими получению регистрации в качестве кандидата в депутаты.

Выборы представительного органа в субъекте Российской Федерации – один из важнейших демократических институтов, посредством которого граждане участвуют в управлении делами государства. В субъектах Российской Федерации сложилась устойчивая система региональных выборов в законодательные органы государственной власти, гарантированная Конституцией РФ, конституциями и уставами субъектов Российской Федерации, федеральным и региональным законодательством. Отдельные положения избирательного законодательства подвергались и, вероятно, будут подвергаться критике [3, с. 48], но в целом система обеспечивает формирование представительных органов в соответствии с устоявшимися демократическими стандартами [4]. Более драматичной является процедура замещения должности главы субъекта Российской Федерации.

Разработка правового механизма избрания на высшую должность в субъекте Российской Федерации осуществляется с начала 90-х годов прошлого века и продолжается по настоящее время. Его незавершенность свидетельствует о сложности формирования демократических институтов в государстве, кардинально поменявшем принципы государственного и общественного устройства, о влиянии на этот процесс федеративного характера российского государства. В этот процесс вовлечены высшие органы государственной власти Российской Федерации, региональные политики, Конституционный Суд РФ, который в 1996 г. сформулировал правовую позицию, предопределившую порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Федерации посредством всенародных выборов¹. Руководствуясь решением Суда, федеральный законодатель закрепил право жителей субъектов Российской Федерации самостоятельно избирать главу региона². Народ получил возможность оценивать кандидатов на высшую должность в субъекте на стадии предвыборной агитации и голосования. Но самое важное – избиратели получили возможность оценивать деятельность высшего должностного лица за период исполнения им полномочий. На очередных выборах имелась реальная возможность избрать нового главу, если деятельность прежнего не удовлетворяла граждан по каким-либо причинам.

Изменение федеральным законодателем порядка замещения должности и введение процедуры наделения полномочиями высшего должностного лица³ [5, с. 25] (фактическое назначение главы региона Президентом РФ) привело к отказу от принципа народовластия в формировании одной из ветвей государственной власти региона.

Отмена процедуры всенародного избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации существенно ограничила право населения участвовать (хотя и опосредованно) в региональном управлении. О понимании ущербности такой процедуры правящим политическим режимом свидетельствуют перманентные корректировки законодательства, приводящие к усилению подконтрольности главы региона как Президенту РФ, так и региональному парламенту. Но эти корректировки не могли обеспечить главного – политического доверия граждан. Глава региона воспринимался избирателями как ставленник Москвы, и любые негативные процессы в социально-экономической сфере, недовольство политическим курсом руководства страны в целом отражались на его популярности. Изначально отсутствовала связующая нить между гражданами и высшим должностным лицом, основой которой является причастность населения к назначению на должность главы субъекта Российской Федерации.

¹ См.: По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края : постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 // Вестник Конституционного Суда РФ. 1996. № 1.

² См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации : федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42, ст. 505.

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 21.02.2014 № 19-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2014. № 8, ст. 739.

Практика показала, что нарушение принципа народовластия применительно к процедуре замещения должности главы региона повлияло на отношение народа к руководству страны в целом, стало одним из весомых аргументов в активизации оппозиционного движения. Низкий процент голосов, поданных за правящую партию на выборах депутатов Государственной Думы 2011 г., а затем и на выборах Президента РФ 2012 г. в ряде регионов, повлиял не только на изменение законодательства о политических партиях, но и привел к изменению законодательства о порядке замещения должности главы субъекта Российской Федерации.

Помимо выборов высшим выражением власти народа является референдум. В субъектах страны приняты и действуют законы о референдумах, проводимых на региональном уровне и в муниципальных образованиях. Следует отметить, что в настоящее время референдум как форма принятия решений в субъектах практически не используется. Исключение составляют обязательные референдумы, без проведения которых решение не может быть принято (голосование по объединению субъектов Российской Федерации).

Игнорирование субъектами Российской Федерации одного из основных институтов народного волеизъявления не свидетельствует о нарушении принципа народовластия. Скорее всего, причиной является отсутствие соответствующих традиций, а также трудоемкость (организационная и финансовая) проведения всенародного голосования. Помимо этого, ограниченные возможности субъектов Российской Федерации по принятию судьбоносных решений не стимулируют население к инициированию, а органы власти к стимулированию инициатив по проведению референдумов. Вряд ли следует упрекать субъекты Российской Федерации в том, что они не обращаются к референдуму как демократическому институту, способному наиболее адекватно отражать мнение граждан по различным вопросам государственной и общественной жизни.

Оценивая возможности и необходимость принятия законов посредством референдума, неплохо обратиться к опыту других стран. Исследуя практику использования референдума в штатах США, Ф. Закария отметил бурный рост числа инициатив по проведению референдумов в штате Калифорния. Если в 1960-е годы избирателям предлагалось выразить свое мнение по 88 проблемам, то в 1970-е годы цифра возросла до 181, а в 1980-е – до 257. К 1990-м годам число инициатив увеличилось до 378. «Только в 2000 году избиратели приняли решение по 204 законопроектам, которые касались всего, начиная со здравоохра-

нения и образовательной реформы и заканчивая правами гомосексуалистов и эвтаназией» [6, с. 205].

Оценивая бум проведения референдумов в Калифорнии, Ф. Закария обращает внимание на последствия реализации инициатив и принятых решений. Он пишет: «В Калифорнии возникла политическая система, настолько близкая к анархии, насколько это вообще возможно в цивилизованном обществе» [6, с. 209]. В результате реализации инициатив в штате 85 % бюджета находится вне контроля законодательной власти и губернатора. «Внутренняя часть бюджета распланирована заранее, законодатели ведут дебаты по поводу оставшихся 15 процентов. ... Инициативы попросту лишили весь процесс функциональных возможностей, наградив политиков ответственностью, но не полномочиями» [6, с. 210].

Проведение референдума требует значительных ресурсов, несопоставимых с принятием решения законодательным органом. Поэтому инициировать и провести голосование могут либо власти за счет бюджета, либо заинтересованные группы, обладающие мощными финансовыми ресурсами. В первом случае проще и дешевле провести законопроект через парламентские процедуры, во втором референдум будет проведен в интересах группы лиц, финансирующих кампанию по его инициированию и подготовке. Можно побудить избирателя проголосовать за то или иное решение, но будет ли оно соответствовать интересам населения? «Возможно, самым крупным парадоксом движения за внепарламентские инициативы и референдумы оказалась его неожиданная связь с деньгами, влияющими на политику» [6, с. 213].

Проводя сравнение использования тех или иных демократических институтов в различных странах, нельзя не учитывать особенности функционирования политических систем в каждой из них. Однако есть общие закономерности, которые влияют на реализацию принципа народовластия. Одной из таких закономерностей является усиливающееся давление на процесс принятия решений со стороны «групп интересов», обладающих значительными финансовыми ресурсами. В государстве с рыночной экономикой это неизбежно, поскольку конкурентная борьба в экономической сфере предполагает поиск всех возможных путей сохранения и приумножения получаемых доходов. Одним из наиболее стабильных каналов получения экономических предпочтений является участие в формировании и распределении бюджета. «Работа с бюджетом» – один из приоритетов многих представителей бизнес-структур. Не составляют исключение и законодательные органы субъектов Российской Федерации.

До сих пор остается актуальной оценка, данная региональному парламенту М. Афанасьевым: «В своем нынешнем виде региональные парламенты являются местом встречи власти и крупного капитала, где оформляется их корпоративная уния. Благодаря институту парламентского совместительства, промышленники и предприниматели, в том числе крупнейшие местные магнаты, получают мандаты законодателей. Это идеальный порядок для формирования частных клиентел и олигархических группировок, приватизирующих прерогативы публичной власти» [7, с. 14].

В соответствии с Конституцией РФ и учредительными актами субъектов Российской Федерации и в силу своей природы представительные органы призваны отражать интересы населения региона. В конечном итоге так оно и происходит. Но вопрос в том, насколько адекватно и эффективно с точки зрения защиты интересов региона осуществляется поиск баланса интересов населения и бизнес-сообщества? Можно ли законодательно и организационно обеспечить приоритет интересов народа и региона в целом, используя демократические инструменты? Не подменяется ли принцип народовластия псевдодемократическими процедурами, реализуемыми с применением демократического инструментария?

Исследуя различные стороны политической системы США, Ф. Закария ставит вопрос: так что же привело к упадку системы? [6, с. 176]. Можно привести несколько ключевых фраз из его книги, которые помогают понять суть произошедших в последние десятилетия изменений: «...теперь в Вашингтоне правят организованные группы лоббистов. ...Чем более открыта политическая система, тем легче она проницаема для денег, лоббистов и фанатиков. Суть изменений, произошедших в Вашингтоне, не в том, что политики отгородились от американского народа и не желают прислушиваться к его мнению. Проблема в том, что они ничего не делают сверх этого. Сегодня власть целиком ориентирована на погоню за общественным мнением. Она содержит армию экспертов, постоянно занятых "прощупыванием пульса" американского народа по каждому мыслимому и немыслимому поводу» [6, с. 177].

Изменение политического климата, вызванного информационной открытостью и возможностью «прощупывать мнение народа», меняет не только методы работы с потенциальными избирателями, но и ведет к изменению традиционных форм участия народа в управлении делами государства.

Политическая система в российских регионах обречена следовать по пути стран, где демократические институты из инструментов народовластия трансформируются в инструменты «групп интересов». Но это произойдет в том случае, если система манипулирования общественным мнением достигнет своего совершенства. Сегодня еще сохраняется возможность учесть практику (позитивную и негативную) зарубежных стран, чтобы избежать повторения их и собственных ошибок и просчетов.

Альтернативы народовластию, понимаемому как реальное участие народа в формировании органов власти, оценке деятельности властных структур, нет. Проявление народовластия возможно посредством использования различного инструментария, но использование форм прямого волеизъявления не должно приводить к негативным последствиям.

Библиографический список

1. Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина. 2-е изд., пересмотр. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. 1007 с.
2. Нудненко Л.А. Теория демократии. М. : Юристъ, 2001. 95 с.
3. Малый А.Ф. Смешанная избирательная система: существует ли она? // Российская юстиция. 2014. № 6. С. 48–50.
4. Астафичев П.А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / под ред. Г.Н. Комковой. Орел : ОГУ : Тип. «Труд», 2004. 364 с.
5. Мещеряков А.Н. Наделение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации полномочиями: основные исторический этапы // Вестник Уральск. юрид. ин-та МВД России. 2015. № 4. С. 24–31.
6. Закария Ф. Будущее свободы: нелиберальная демократия в США и за их пределами : пер. с англ. / под ред. В.Л. Иноземцева. М. : Ладомир, 2004. 383 с.
7. Афанасьев М. Региональный вызов: правящие региональные группировки в российском политическом процессе // Трансформация российских региональных элит в сравнительной перспективе : матер. междунар. семинара. М. : Московск. обществ. науч. фонд, 1999. С. 9–16.

Дата поступления: 17.08.2021

MALYI Alexander Fedorovich

Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Law Faculty, Kazan Federal University, Kazan, Russia; afm-10@mail.ru

NIGMETZYANOV Almaz Albertovich

Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Law Faculty, Kazan Federal University, Kazan, Russia; diamondnig@mail.ru

NIKITENKO Igor Gennadievich

Candidate of Sciences (Law), Senior Lecturer of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Law Faculty, Kazan Federal University, Kazan, Russia; nikitenko2078@mail.ru

**THE GOVERNMENT BY THE PEOPLE –
THE FOUNDATION OF A DEMOCRATIC STATE**

The forms of direct expression of the will of the people are diverse, and their use is the basis for the functioning of a democratic state. Their research remains relevant due to the objective changes in social relations and the accompanying political technologies. **Purpose:** to focus on the analysis of legislation that changes in the light of political considerations, to show the role of society in setting priorities for the development of particular relations, and to use the experience of foreign countries in analyzing such a form of expression of will as a referendum. **Methods:** the authors use comparison, description, interpretation, theoretical methods of formal logic. Special scientific methods such as legal-dogmatic and interpretation of legal norms are used. **Results:** the study concludes that there is no alternative to the government by the people as a constitutional principle that balances the interests of all segments of society. It is important to take into account the experience of other countries, which provides a wealth material for analysis.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; government by the people; democracy; constituent entities of the Russian Federation; elections; referendum.

References

1. Zorkin V.D. (ed.). *Kommentarij k Konstitucii Rossijskoj Federacii* [Commentary on the Constitution of the Russian Federation]. 2nd ed. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2011. 1007 p.

2. Nudnenko L.A. *Teoriya demokratii* [Democracy theory]. Moscow, YUrist" Publ., 2001. 95 p.
3. Maly A.F. A mixed electoral system: does it exist? *Rossijskaya yusticiya = Russian Justice*, 2014, no. 6, pp. 48–50. (In Russian).
4. Astafichev P.A.; Komkova G.N. (ed.). *Narodnoe predstavitel'stvo i parlamentarizm: konstitucionnye problemy* [Representation of the people and parliamentarism: constitutional problems]. Oryol, Oryol State University Publ., Printing house «Trud» Publ., 2004. 364 p.
5. Meshcheryakov A.N. Procedures of giving powers to a highest-ranking official of the subject of the Russian Federation: main historical stages. *Vestnik Ural'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of the Ural Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation*, 2015, no. 4, pp. 24–31. (In Russian).
6. Zakaria F. The future of freedom: illiberal democracy at home and abroad. New York, W.W. Norton & Company Publ., 2003. 256 p. (Russ. ed.: Zakaria F.; Inozemtsev V.L. (ed.). *The Future of Freedom: Illiberal Democracy in the United States and Beyond*]. Moscow, Lodomir Publ., 2004. 383 p.).
7. Afanasyev M. Regional challenge: ruling regional groupings in the Russian political process. *Transformaciya rossijskih regional'nyh elit v sravnitel'noj perspektive. Materialy mezhdunarodnogo seminara* [The transformation of Russian regional elites in a comparative perspective. International seminar proceedings]. Moscow, Moscow Public Science Foundation Publ., 1999, pp. 9–16. (In Russian).

Received: 17.08.2021