

УДК 342
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2024-2-14-23

A.P. Chervinskaya, Candidate of Sciences (Law), Docent, First Vice-Rector of the Moscow State University of Humanities and Economics

THE MAIN TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN MODERN RUSSIA

The genesis of the development of representative democracy in Russia is investigated, the ways of representing the interests of the population through public authorities are studied and the peculiarities of representative democracy in the Russian Federation are outlined. The advantage of using forms of representative democracy in comparison with direct democracy in the modern period is proved. Shortcomings in the formation of representative bodies of power are analyzed and ways of their elimination are proposed.

Key words and word-combinations: representative democracy, people's power, representative bodies of public authority.

А.П. Червинская, кандидат юридических наук, доцент, первый проректор Московского государственного гуманитарно-экономического университета (email: sasha.m-87@mail.ru)

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Аннотация. Исследован генезис развития представительной демократии в России, изучены способы представления интересов населения через органы публичной власти, изложены особенности представительной демократии в Российской Федерации. Доказано преимущество использования форм представительной демократии в сравнении с прямым народовластием в современный период. Проанализированы недостатки при формировании представительных органов власти и предложены способы их устранения.

Ключевые слова и словосочетания: представительная демократия, народовластие, представительные органы публичной власти.

Вопросы представительства в науке конституционного права являются достаточно многоаспектным явлением, не имеющим единого научного подхода, что подтверждает их актуальность и необходимость глубокого изучения.

Конституция РФ предполагает равный доступ граждан к участию в управлении делами государства с помощью

прямой (непосредственной) и представительной (опосредованной) демократии. При этом противопоставлять данные институты не имеет смысла, так как постановка вопроса о приоритетности той или иной формы способствует нарушению баланса конституционно-правовых ценностей и, как следствие, может снизить эффективность народного представительства, поэтому законодательное регулирование данного направления должно быть гарантией развития его функционирования. Тем не менее в условиях определенных государственно-политических отношений может наблюдаться преобладание того или иного института, обусловленного потребностями общества и спецификой конкретных традиций. Например, для малых территорий предпочтительнее прямое участие граждан, однако при пассивности населения институт представительной демократии в решении вопросов местного значения оказывается гораздо эффективнее.

Зачатки представительной демократии в России исторически прослеживаются в формировании вечевых собраний Новгорода и Пскова. Это была ранняя форма демократии, когда избираемому князю делегировались полномочия главы города. С увеличением числа жителей городов вече трансформируется из органа прямой демократии в орган представительной власти. Данный процесс развивался постепенно и в разных городах отличался специфическими особенностями. В XVI—XVII вв. проводились Земские соборы с целью консолидации власти, являвшиеся органичной формой обеспечения связи между царской властью и народом (земщиной). Земские соборы состояли из представителей знати, духовенства и городской общины. Несмотря на то что приговоры Земских соборов были необязательны, их решения оказывали судьбоносное значение для России (например, призвание Романовых на царство). В конце XVII в. Земские соборы были заменены Сенатом и Синодом в рамках реформы Петра I. Всесословные представительные органы в виде земских собраний появились в результате реформ Александра II в 1860-х годах. Сначала это были городские собрания, затем губернские и уездные, включавшие представителей различных социальных слоев. Однако указанные органы имели ограниченные полномочия и не могли принимать решения без согласия царской власти. Представительная система в советской России возникла после Октябрьской революции 1917 г. и отличалась от традиционных парламентских систем. Основным органом власти в СССР были Советы (рабочих, крестьянских и солдатских депутатов), избиравшиеся непосредственно на местах и представлявшие интересы всех слоев общества. Предполагалось, что Советы должны были решать конкретные проблемы на местах, представляя собой законодательную власть и вы-

полняя контрольную функцию, однако на практике власть сосредоточилась в руках партийно-бюрократической верхушки.

Реформы 1990-х годов имели демократическую направленность. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свое волеизъявление непосредственно, а также путем делегирования через органы государственной власти и органы местного самоуправления [1]. Следовательно, на конституционном уровне закреплён принцип народного суверенитета, выражающийся в прямой и представительной демократии.

Прямое народовластие в России выражается в форме проведения выборов и референдумов, имеющих общеобязательный характер. Другие формы волеизъявления граждан (митинги, собрания, шествия, пикетирования, обращения граждан в органы публичной власти и др.) имеют в большей степени консультативное значение.

Волеизъявление народа осуществляется через органы публичной власти и закрепляется конституционной концепцией представительной демократии, что представляет собой следующее:

- демократическую идею народного представительства на основе всеобщего равного и прямого избирательного права;
- обеспечение легитимности представительного правления;
- конституционно-правовое регулирование представительной системы;
- представительство интересов народа во всем многообразии форм проявления.

Сегодня представительная демократия способствует обеспечению возможности органам власти представлять интересы граждан следующими способами:

- через систему органов государственной власти и местного самоуправления, представляющих позицию формализованной группы людей на части территории или государства в целом;
- взаимодействие органов представительства с институтами гражданского общества с целью активного вовлечения граждан в решение публично значимых интересов;
- совместное комплексное взаимодействие органов представительства, способствующее достижению эффективного результата от коллегиального сотрудничества;
- контроль органов народного представительства в отношении органов исполнительной власти (правительственный час, парламентский контроль и т.п.).

Таким образом, суть представительства заключается в выражении интересов народа через органы государственной власти и местного самоуправления во всех сферах жизнедеятельности общества с учетом правовых норм и внутренних убеждений граждан. Главная роль в представительной демократии отводится законодательным органам власти на всех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. По поводу высших должностных лиц публичной власти и их официальных представителей высказываются разные научные точки зрения. Некоторые ученые не относят Президента России к представительной демократии, указывая на то, что историческая роль парламента как раз и состоит в ограничении власти монарха. С подобным мнением нельзя согласиться, так как глава государства избирается гражданами Российской Федерации, а масштабность его полномочий, признанных Конституцией РФ, напрямую заключается в представлении и защите народных интересов. В данном случае функция представительства исходит как от коллективных органов публичной власти, так и единоличных, вне зависимости от того, избраны они или назначены.

Важная роль в представительстве интересов граждан на федеральном уровне отведена Совету Федерации и Государственной Думе, обладающих различными конституционными особенностями, функциями и полномочиями, присущими Российскому государству.

Совет Федерации Федерального Собрания РФ выражает интересы субъектов РФ и обеспечивает участие регионов в принятии федеральных законов и решений, способствует доведению информации из всех регионов, несмотря на то что члены Совета Федерации не избираются гражданами напрямую. Государственная Дума Федерального Собрания РФ представляет интересы многонационального российского народа и является нижней палатой парламента России. Депутаты избираются на выборах по смешанной избирательной системе.

Представительство на уровне субъектов РФ формируется на основе выборов в законодательные органы государственной власти, которые представляют интересы регионов. Каждый субъект имеет свой законодательный орган, состоящий из избранных депутатов. На местном уровне одним из обязательных органов также является представительный орган муниципального образования, обладающий законотворческой функцией. Депутаты представительного органа местного самоуправления избираются населением муниципалитета на основе равного и прямого избирательного права, за исключением депутатов муниципальных районов. Им предоставляются два способа избрания, один из которых закрепляется в уставе: на прямых

выборах или из числа делегированных депутатов, входящих в состав поселений.

Помимо указанных субъектов, представительство осуществляют и единоличные органы публичной власти, избранные или назначенные государственные руководители, например Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ или высшее должностное лицо субъекта, а также глава муниципального образования. К примеру, последний вариант подтверждается ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 23 марта 2024 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой указано, что глава муниципального образования представляет муниципалитет в отношениях с другими органами власти, гражданами и организациями без доверенности, действуя от имени муниципального образования, в интересах жителей. В своей работе главе местного сообщества необходимо учитывать мнение и потребности населения при принятии решений, а также обеспечивать участие граждан в процессе местного самоуправления. Представительство граждан также может осуществляться через различные организации и общественные объединения, с которыми глава муниципального образования должен взаимодействовать, учитывая их мнение при принятии решений.

Несмотря на то что источником государственной власти в России является ее народ, решения, принятые с помощью использования форм представительной демократии, бывают гораздо более рациональными и более обоснованными для общества, чем принятые непосредственно гражданами.

Преимуществами использования форм представительной демократии является качество управления, которое проявляется в следующем.

Во-первых, компетентность и / или коллегиальность представительных органов государственной власти выражается в их большей осведомленности в реализации своих полномочий, что позволяет более осознанно принимать важные решения. Например, при обсуждении вопросов, связанных с утверждением бюджета муниципального образования не представительным органом, а непосредственно населением, большинство жителей, как правило, сосредотачивают внимание на какой-либо одном актуальном вопросе, упуская из вида не менее значимые проблемы. Именно поэтому на всех уровнях власти в законодательных органах функционируют специализированные комитеты и комиссии, уполномоченные при тесном взаимодействии, добиваясь консенсуса, решать главные задачи в разных сферах общественной жизни.

Во-вторых, выборные представительные органы призваны выражать волю и интересы народа, формулируя их потребности во всех сферах

жизни, а также отражая их в нормативных правовых актах или в конкретно принятых решениях (действиях). Учитывая интересы разных групп населения, представительные институты ориентируются на мнение большинства, при этом способны принимать во внимание позиции меньших групп, что находит отражение в специфике принимаемых властных решений. В идеале каждый представитель власти должен обладать высокими морально-нравственными качествами: ответственностью, готовностью решать проблемы граждан, находя оптимальные варианты эффективного решения вопросов. Однако нередко депутаты в большей степени чувствуют зависимость от руководства политической партии, чем от избирателей, и это противоречит основным принципам представительной демократии [2, с. 7].

В-третьих, институты представительной демократии решают возникающие вопросы в режиме реального времени, незамедлительно реагируя на запросы граждан в их интересах во всех сферах жизни общества и в соответствии с заявленными полномочиями.

В-четвертых, реализация действий осуществляется в соответствии с установленными законом нормами в пределах определенных полномочий. Вместе с тем не всегда возможно использование институтов прямой демократии при решении общественно значимых вопросов. Даже при активной позиции жителей лишь ничтожная часть социальных задач может быть решена с помощью форм прямой демократии, так как за каждым должностным лицом и органом власти закреплен конкретный перечень полномочий, входящих только в их исключительную компетенцию. Решая поставленные задачи, институт представительной демократии позволяет добиться непрерывного и постоянного функционирования публичной власти на профессиональной основе компетентными лицами [3, с. 37], способными представлять интересы народа на всех уровнях власти.

Важность представительной демократии связана не только с возможностью представлять интересы населения органам публичной власти, но и в создании условий для развития субъектов гражданского общества, способствующих выражению и формулированию активности граждан с целью реализации интересов общества и выявления политической воли народа. Развитие таких институтов и взаимодействие с ними приводит к повышению эффективности работы всей представительной системы.

В последнее время наблюдается положительная тенденция к развитию механизмов участия граждан в управлении делами государства, что обусловлено внедрением информационных технологий во все сферы жизни общества. Ключевыми субъектами распространения инфор-

мации становятся негосударственные институты, которые задают темп цифрового развития общества, стараясь максимально обеспечить удовлетворенность спроса населения. Однако такой темп может иметь и непредсказуемый характер, так как быстрое развитие новых технологий, с одной стороны, позволяет воздействовать на общественное мнение, а с другой — не исключает возможность снижения контроля над формированием новых политических взглядов. В связи с этим государству важно реагировать на происходящие изменения, используя координационные функции, учитывая, что главным субъектом остается человек с уникальной системой ценностей, знаний, способностей и предпочтений.

При формировании представительной демократии в органах публичной власти не исключается появление некоторых недостатков.

Во-первых, это связано с применением избирательной системы при формировании Государственной Думы ФС РФ. В научной среде нет четкого убеждения, какая из систем имеет приоритетное значение. Г.Н. Комкова отмечает, что в связи с невозможностью выделить каждому избирателю своего представителя целесообразно доверить свои политические взгляды какой-либо партии, способной донести до власти определенные потребности граждан и претворить их в жизнь в нормативном акте [4, с. 32—33].

Использование пропорциональной избирательной системы не позволяет гражданам выбрать конкретных народных представителей. Предполагается, что избиратель может доверять определенным кандидатам из списка приоритетной, на его взгляд, политической партии, а к другим представителям этой же партии, напротив, питать неприязнь. По данному поводу достаточно интересное предложение высказывает М.А. Липчанская, ссылаясь на опыт Швеции, когда избиратель, голосуя за политическую партию, отмечает желаемого представителя из приоритетной для него политической группы [5, с. 21]. Такой способ избрания — преференциальное голосование — применяется также в Финляндии, Ирландии, Мальте и других государствах. По мнению В.Е. Чиркина, заимствование подобного опыта позволит избежать в России политической инертности, формализации избирательной системы и будет способствовать выбору не только представителя партии, отражающего политические взгляды народного избранника, но и конкретного кандидата, оцениваемого по его личным качествам [6].

Во-вторых, существуют определенные недостатки в одномандатной избирательной системе, применяемой в Российской Федерации для

депутатов Государственной Думы РФ, связанной с отсутствием ценза оседлости того субъекта, который они представляют. В связи с этим В.В. Комарова предлагает заимствовать опыт стран Западной Европы, законодательно закрепляющих данный ценз [7, с. 34]. Однако, на наш взгляд, это не представляется возможным, так как Конституционный Суд РФ неоднократно в своих постановлениях указывал о недопустимости его установления в силу несоответствия ч. 2 ст. 19 Конституции РФ, гарантирующей равенство прав и свобод человека и гражданина, в том числе независимо от места жительства [8].

В-третьих, наблюдается ослабление представительной функции при формировании Совета Федерации. Высказываются мнения специалистов о необходимости введения прямых выборов сенаторов [9, с. 112] или формирования списка кандидатов и проведения голосования в субъектах РФ с последующим назначением [10].

В-четвертых, сокращение института непосредственных выборов глав муниципальных образований приводит к отсутствию возможности участия населения в избирательном процессе, что снижает степень демократической легитимности. Переход к модели назначаемого мэра был продиктован повышением уровня эффективности и ростом качества управления муниципальным образованием. Однако на уровне муниципалитетов не наблюдается статистически значимой позитивной динамики. Напротив, отстранение жителей от прямых выборов приводит к большему отчуждению граждан от решения вопросов местного значения.

В научном сообществе существует определенная убежденность в том, что современные демократические режимы переживают кризис, вызванный, с одной стороны, объединением с крупными экономическими элитами, а с другой — закрытостью представителей власти, что породило две новые концепции: делибертивной и партисипативной демократии [11, с. 217].

Представители делибертивной модели воспринимают граждан наряду с органами публичной власти равноправными субъектами политического процесса, акцентируя внимание на диалоге активного населения с органами власти. Отмечается важность влияния граждан на процесс принятия политических решений и обеспечения общественного контроля за их исполнением. При использовании делибертивной модели демократии предусмотрена возможность открытого обсуждения актуальных для общества вопросов по обеспечению равенства статусов различных групп граждан и использования наиболее эффективных способов при принятии рационально взвешенных решений. Представители делибертивного подхода убеждены, что данная модель способствует

укреплению доверия общества к институтам власти и предотвращению взаимных конфликтов.

На модернизацию демократических институтов направлена и вторая концепция участия населения в управлении делами государства — партисипативная модель, основанная на вовлечении институтов гражданского общества и сотрудников всех уровней организации в управление. Для ее развития важна информационная открытость, так как отсутствие информации со стороны органов публичной власти приводит к конфликту и непониманию между политическими элитами и обществом. При этом более значимым становится не обсуждение приоритетов государственного развития, а согласие граждан с проводимой государственной политикой. В партисипативной модели демократии особое внимание уделяется расширению гласности в работе органов местного самоуправления; акцент делается не на активном обсуждении проектов, а на их согласовании, поэтому в данной модели важное значение приобретают совещательные институты при органах власти.

Рассмотренные две современные модели демократии ориентированы на информационную открытость органов власти при внедрении цифровизации государственного и муниципального управления и расширении возможностей участия населения в государственном управлении.

Однако практика реализации участия населения в процессах управления делами государства имеет ряд рисков:

- при принятии решений и диалоге с активными группами населения могут учитываться интересы только этих групп, без учета потребностей иных граждан, что приводит к искажению приоритетов;
- преодоление конфликтов возможно только при конструктивном диалоге между институтами общества и государства; игнорирование потребностей одной из сторон, как правило, приводит к формальному сотрудничеству и усиливает недоверие граждан к власти;
- институты общественного контроля при реализации своих полномочий могут быть ангажированы отдельными группами лиц (например, усилением роли экономической элиты), что приводит к принятию популистских решений и игнорированию реальных проблем, требующих особого внимания со стороны государства.

Представленные риски не наблюдаются в делибертивной и партисипативной моделях демократии, поэтому, несмотря на недостатки представительной демократии, органы публичной власти призваны обеспечивать волю избирателей, включая принятие решений как на всей территории государства, так и на его части, в зависимости от уровня публичной власти во всех сферах жизнедеятельности общества на основе правовых норм и внутренних убеждений. Публичное

представительство является одним из основных принципов развития демократического государства, так как все его структурные элементы призваны действовать в интересах народа, обеспечивая в качестве высшей ценности права и свободы человека, включая право участия в управлении делами государства через своих представителей, а также консультативные формы. Важно, чтобы использование форм представительной демократии в государстве с применением новых информационных технологий и цифровизации во всех сферах жизни общества принимались рационально и эффективно на основе системы ценностей человека и гражданина.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек.1993 г.; с учетом поправок, внесенных Законами РФ от 1 июля 2020 г.; 4 окт. 2022 г. // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6933.
2. *Авакьян С.А.* Народовластие как совокупность институтов непосредственной и представительной демократии: проблемы эффективности // Российское государство-ведение. 2014. № 2. С. 4–13.
3. *Храмушин В.В.* Традиционные и инновационные функции институтов представительной демократии в Российской Федерации / под общ. ред. М.А. Липчанской. Саратов, 2021.
4. *Комкова Г.Н.* Пропорциональная избирательная система и обеспечение равенства фракций в российском парламенте // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 7. С. 31–33.
5. *Липчанская М.А.* Представительная функция институтов представительной демократии: проблемы реализации на современном этапе // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2021. № 2. С. 16–27.
6. *Чиркин В.Е.* О пропорциональной избирательной системе с преференциальным вотумом // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 80–87.
7. *Комарова В.В.* Эволюция порядка формирования Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: на пути к оптимальной избирательной системе // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 9. С. 32–35.
8. По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия: постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. № 9-П. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23137/
9. *Авакьян С.А.* Размышления конституционалиста: избранные статьи. М., 2010.
10. *Акчурина А.Р.* Порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: опыт и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 8. С. 41–45.
11. *Сонина Е.О.* Роль участия населения в управлении делами государства на современном этапе: анализ основных концептуальных подходов // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 1. С. 216–223.