

УДК 342
ББК 67.400

DOI 10.22394/1682-2358-2023-3-17-25

A.P. Chervinskaya, Candidate of Sciences (Law), Vice-Rector on General Issues, Moscow State Humanitarian and Economic University

THE INSTITUTION OF POPULAR REPRESENTATION IN THE SYSTEM OF CONSTITUTIONAL PRINCIPLES OF THE RUSSIAN FEDERATION

The concept and content of the “people’s power” is studied. The issues of people’s representation in the process of implementation of state power are considered. The dependence of the development of the institution of democracy on the implementation of the principle of people’s power is analyzed, as well as the activity of the population in solving issues of state and municipal government.

Key words and word-combinations: people’s power, people’s representation, democracy, representative bodies, electors.

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

ИНСТИТУТ НАРОДНОГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВА В СИСТЕМЕ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРИНЦИПОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Исследуется содержание понятия «народовластие». Рассматриваются вопросы народного представительства в процессе реализации государственной власти. Анализируется зависимость развития института демократии от реализации принципа народовластия, а также активность населения в решении вопросов государственного и муниципального управления.

Ключевые слова и словосочетания: народовластие, народное представительство, демократия, представительные органы, избиратели.

Современная политическая и социально-экономическая ситуация как внутри Российского государства, так и на международной арене характеризуется ростом национального самосознания, стремлением к самоидентификации, развитием институтов гражданского общества, что, в свою очередь, повышает актуальность изучения роли и места

принципа народовластия в общей системе конституционных принципов. Активная позиция граждан, обеспечивающая системное участие в государственном управлении, местном самоуправлении свидетельствует о формировании демократического государства, а также обеспечивает реализацию механизма ответственности государства перед своими гражданами.

Реализация принципа народовластия позволяет учитывать интересы и потребности как отдельного гражданина, так и общества в целом посредством внедрения в жизнь механизма правового регулирования, поскольку через институт общественного обсуждения нормативных правовых актов осуществляется учет мнения граждан по поводу обсуждаемых законопроектов, что обеспечивает участие населения в законотворческой деятельности.

Принцип народовластия оказывает непосредственное влияние на демократические преобразования в различных сферах жизни общества и государства, поэтому в политико-правовой действительности понятия «демократическое государство» и «народовластие» оказываются тесно взаимосвязанными.

Российское государство провозглашается Конституцией демократическим, правовым, имеющим республиканскую форму правления. Закрепив в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти многонациональный народ (ст. 3), Основной Закон РФ устанавливает, что одним из основополагающих принципов управления государством является народовластие [1]. Народовластие — базовая основа государственного управления, это не обособленное понятие, так как реализуется во взаимосвязи с конституционными принципами, гарантирующими федерализм, верховенство права, принципами приоритета и защиты прав и свобод человека и гражданина, разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную, конституционности государственного строя, осуществления государственных полномочий и реализации полномочий органов местного самоуправления.

Предоставляя народу властные полномочия, государство обеспечивает возможность учитывать интересы и потребности народа, а также контролировать деятельность властных структур. Содержание принципа народовластия раскрывается через следующие приоритетные задачи: определять цели, формы и способы функционирования органов государственной власти всех уровней, учитывая интересы граждан; осуществлять деятельность государственных органов, занимающихся повышением благосостояния населения; обеспечивать контроль граждан за исполнением полномочий государственными публичными органами власти.

Закрепленное в ст. 12 Конституции РФ положение об организации властных отношений в государстве, муниципальных образованиях, характеризует народовластие в совокупности с иными положениями о правах человека и гражданина, о государственной организации и управлении и отражает следующие ключевые моменты народовластия:

1) в наиболее полном виде гарантия соблюдения провозглашенных Конституцией РФ прав и свобод человека и гражданина, в числе основных признаков которых является право народа на участие в реализации предоставленных властных полномочий посредством прямого волеизъявления и опосредованно через властные структуры;

2) демократическая основа государственно-правового режима, в котором именно народ становится источником власти;

3) власть большинства при защите прав меньшинства, которая осуществляется посредством установления определенного порядка деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

4) республиканская форма правления, для которой характерны как осуществление народом власти непосредственно — через проведение референдумов и участия в выборах, так и через своих представителей — лиц, избранных на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права;

5) приоритетность личного волеизъявления участия народа государства в осуществлении народовластия, основными из которых являются:

— референдум, под которым понимают выражение мнения и воли народа по вопросам, затрагивающим важные аспекты жизни государства и общества через голосование, завершающееся принятием обязательного для исполнения органами государственной власти и органами местного самоуправления, гражданами и организациями, всеми физическими и юридическими лицами решения. Как правило, на всенародные референдумы выносятся такие вопросы, как отношение народа к закону, законопроекту, конституции или отдельным изменениям в конституции и другим общенациональным вопросам. На местные референдумы, которые проводятся на уровне отдельных территорий государства, могут выноситься вопросы, в решении которых заинтересовано его население. Наряду с разграничением референдумов на всеобщие (общенациональные) и местные принято также классифицировать их по другим основаниям. По правовой значимости они делятся на императивные (решающие, тогда принятое решение имеет силу правового акта) и консультативные (такие референдумы часто называют опросами, в ходе которых выясняется

отношение народа к определенному вопросу, но данное отношение не имеет для органов власти правовых последствий). Кроме того, традиционно выделяют референдумы обязательные, когда их проведение является обязательным при принятии того или иного решения, а также факультативные, решение о проведении которых принимается органами государственной власти или органами местного самоуправления по их инициативе;

— выборы, под которыми понимается государственно-правовой институт, посредством которого обеспечивается формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также одна из двух основных форм прямой (непосредственной) демократии — форма участия народа в управлении государством, городом, районом, поселком. Выборы также можно классифицировать по различным основаниям: формируемый орган власти; масштабность проведения; территория проведения; очередность; этапность; значение;

6) организация работы органов местного самоуправления наряду с органами государственной власти;

7) существование трех ветвей государственной власти.

Значение принципа народовластия сводится прежде всего к обеспечению легитимности государственной власти, поскольку через его реализацию, а именно, является ли этот принцип формальным или в действительности осуществляется государством, определяется оценка народом целесообразности и результативности деятельности органов публичной власти и должностных лиц. Ориентированность властных исполнительных органов государства на потребности и интересы народа должна проявляться через действенный механизм, поскольку только одно закрепление в правовых актах государства норм, корреспондирующих к конституционным принципам построения государственного управления, в том числе к принципу народовластия, не обеспечивает учета мнения и потребностей народа при принятии и реализации властных государственных решений. Следовательно, вопрос о механизме реализации принципа народовластия в системе государственного управления является неурегулированным. Так, в ст. 3 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» закреплена норма, обязывающая Правительство РФ осуществлять установленные полномочия, руководствуясь принципами верховенства Конституции РФ и народовластия [2]. Еще одним нормативным примером закрепления обязанности соблюдения принципа народовластия является Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», где устанавливается на-

правленность деятельности Правительства РФ на осуществление единой социально ориентированной государственной политики, соответствующей интересам населения [3]. Ориентирование органов публичной власти на потребности и интересы населения не только повышает эффективность и результативность деятельности органов власти, но и обеспечивает доверие к государственному механизму со стороны населения. Оценка эффективности деятельности органов власти зависит от поддержки принимаемых решений обществом, гражданами, от соответствия критериям оценивания, основанным на удовлетворении интересов населения в различных сферах государственной деятельности — экономической, социальной, духовной, должна иметь системный, целостный характер, быть достоверной и обоснованной, учитывающей взаимосвязь количественных показателей с экономической эффективностью, а качественных — с социальной [4].

Одним из способов осуществления народом своей власти является формирование и работа представительных органов власти, поскольку избранные населением депутаты должны учитывать интересы своих избирателей. Организация деятельности, полномочия, цели и задачи представительного органа власти основываются на положениях Конституции РФ, характеризуются демократичностью и конституционализмом. Представительный орган государственной власти, выражая интересы народа, тем самым обеспечивает обратную связь народных избранников с избирателями, в чем раскрывается суть народовластия.

Проявление народовластия, направленное на реализацию демократических форм правления, невозможно без повышения правосознания населения, поскольку от активности населения в решении вопросов государства и общества зависит и избранный государством курс, и принимаемые им решения. По мнению А.В. Лакеевой, повышение роли принципа народовластия приведет к уменьшению уровня протестных настроений у населения и недовольства принимаемыми государством решениями при наличии спорных ситуаций [5].

Являясь формой участия народа в управлении государством, районом, городом, иным административно-территориальным субъектом, выборы не только, как это принято считать, позволяют населению участвовать в государственном, муниципальном управлении, но и влекут обязанность органов публичной власти обеспечивать интересы населения. Как отмечает С.А. Авакьян, согласно буквальному пониманию, термин «власть» означает способность и возможность принятия решений, действий в соответствии со своими интересами, что дает основания рассматривать понятие «власть народа» не как право «населения»

формально осуществлять определенные действия, а как обязанность органов местного самоуправления и органов государственной власти принимать решения с учетом интересов населения, что соответствует нормам ч. 3 ст. 132 Конституции РФ.

Народовластие проявляется не только в праве принимать участие в выборах, но и в обеспечении интересов населения органами публичной власти посредством реализации закрепленных за ними обязанностей [6, с. 445]. Отсутствие доверия населения к власти, нерешенность стоящих перед властью задач или принятие органами власти непопулярного у народа решения, влекут низкий уровень участия населения в выборах, что свидетельствует о наличии протестных настроений в обществе. В настоящее время избирательная активность населения значительно снизилась, поэтому в целях поддержания института выборов законодатель отменил минимальный порог явки избирателей на выборы. Снижение активности избирателей в выборах обусловлено утратой их интереса и доверия к деятельности сформированных законодательных органов, поскольку нередко принимаемые Государственной Думой РФ решения являются не только непопулярными у населения, но и могут ухудшить его положение. В целях обеспечения реального применения принципа народовластия необходимо повысить значимость волеизъявления народа, возможность влияния избирателей на принимаемые депутатами решения, что позволит обеспечить осознанное участие избирателей в выборах. Повышению активности избирателей способствует применение новых способов осуществления взаимодействия депутатов и избирателей с учетом приоритетных направлений социально-экономического и политического развития государства, потребностей общества и политической системы. На повышение активности населения в решении вопросов управления государством должно оказать влияние законодательное закрепление механизма контроля населения за работой избранных депутатов, а также более строгая отчетность представителей власти перед населением, являющимся согласно Конституции РФ источником и носителем власти [5].

Таким образом, основными показателями качества народовластия и демократизации государства являются уровень политического участия избирателей, результаты выборов, наличие взаимодействия между депутатами представительных органов власти и их избирателями. Отсутствие указанных критериев дает основания характеризовать суверенитет народа как «легитимирующую фикцию», необходимую государству «в целях создания эффекта легитимности», «народности» [7, с. 77–78]. Только через реализацию всех элементов, характерных

для демократического государства, таких как справедливая, прозрачная избирательная система, обоснованные и ограниченные конституционными рамками полномочия представительных органов, эффективные механизмы воздействия депутатов и избирателей, возможность влияния населения на принятие решений, обеспечивается суверенитет и власть народа.

Одним из способов участия населения в управлении государством и принятии важных государственных решений, кроме таких устоявшихся институтов, как референдум, всенародное голосование, свободные выборы, является недавно апробированный институт — общероссийское голосование, суть которого заключается в одобрении населением конституционных изменений. Общероссийское голосование как новый демократический институт обладает особой юридической природой, суть которого заключается в выяснении мнения населения по поводу предлагаемых конституционных изменений. Поправки в Конституцию РФ предлагаются Президентом РФ, принимаются Федеральным Собранием РФ и одобряются законодательными органами государственной власти субъектов РФ, и только после этого реализуется институт одобрения населением [8, с. 37]. Появление новых институтов народовластия свидетельствует о модернизации политической системы. Эволюция института народовластия подтверждает его динамичный характер и развитие с учетом баланса интересов человека, общества и государства.

Механизм участия населения в принятии решений имеет несколько способов реализации, один из которых референдум. Принятие решения на референдуме соответствует модели «народ — государство», предполагающей принятие решения народом и его реализацию органами власти. Вторая модель народного участия — «государство — народ», для которой характерно одобрение населением предлагаемого государством решения. Реализуется данный способ народовластия посредством общероссийского голосования. Третий способ учета волеизъявления населения — согласие населения с предлагаемыми конституционными поправками. Данный способ дополняет правовой механизм, реализуемый в процессе принятия поправок к Конституции РФ, соответствует принципу народовластия и не противоречит положениям Основного Закона государства. Изменения Конституции РФ, предлагаемые населению для согласования, должны быть актуальными, целесообразными, отвечать потребностям населения и соответствовать провозглашенным Основным Законом РФ ценностям, а также учитываться на всех этапах рассмотрения и одобрения предложенных Президентом РФ поправок. Процедура согласования населением изменений Конституции РФ обеспечивает консолидацию законодательных органов государства и

народа как источника власти, расширяет границы принципа народовластия, поскольку народ является последней инстанцией, от воли которого зависит судьба конституционных изменений и дальнейшее развитие государства. Введение данной процедуры поставило перед научным сообществом вопрос о форме согласительной демократии [9].

Реализация различных способов участия народа в решении вопросов управления государством, принятии нормативных правовых актов является воплощением демократии и характеризует государство как демократическое. Г.В. Атаманчук отмечает, что понятие «власть народа» является тождественным понятию «демократия» и по своей сути составляет совокупность этих понятий. Демократия не может существовать без власти народа, без взаимодействия и единства, поскольку при демократии власть принадлежит народу. Народ нельзя отстранить от власти без отказа от демократии, поэтому при демократии должны учитываться потребности, интересы, цели и воля всех слоев населения; обязательное подчинение нормам права всех властных структур, должностных лиц и каждого человека, создание механизмов, обеспечивающих социальную активность граждан [10, с. 267].

По мнению Ю.А. Шульженко, демократическое государство обеспечивает соблюдение и реализацию принципа народовластия, наделяет народ функциями осуществления властных полномочий, провозглашает права и свободы человека и гражданина высшей ценностью и обеспечивает их защиту со стороны государства [11, с. 5].

Анализ характерных особенностей народовластия дает основания рассматривать данный институт как комплексное политико-правовое явление, основополагающее начало системы управления демократического государства, позволяющее сочетать политическую, правовую, социальную и экономическую направленность государственной деятельности с интересами населения.

Принцип народовластия обеспечен общепризнанными мировыми ценностями, сформированными разными политическими учениями, конституционными правовыми нормами, и реализуется через государственно-правовые механизмы федерального, регионального и местного уровня.

По утверждению Н.А. Ильина, народовластие не должно рассматриваться как безусловный и единственный механизм управления государством, осуществляемый путем соучастия народа в государственной деятельности. По мнению исследователя, «участие народа в осуществлении верховной власти может быть организовано так, что всякий взрослый гражданин имеет право лично участвовать в народном собрании; такой порядок называется непосредственным народоправ-

ством и возможен только в очень маленьких государствах. В огромном большинстве современных государств народ осуществляет свое участие через выборных (представителей, депутатов), и такой порядок называется народным представительством» [12, с. 158].

Народовластие взаимосвязано с демократическими основами государственной власти, осуществляется посредством участия населения в управлении государством и сочетает механизмы политической, правовой, социальной и экономической направленности [13]. Посредством народовластия реализуется баланс интересов населения, общества и государства в вопросах управления государством, определяется результативность и эффективность государственного управления. Институт народовластия — подвижное явление, он эволюционирует в соответствии с потребностями времени и общества.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru>, 06.10.2022
2. О Правительстве Российской Федерации: Федер. конст. закон от 6 нояб. 2020 г. № 4-ФКЗ // СЗ РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
3. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (в ред. от 21 июля 2020 г.) // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817; 2020. № 30. Ст. 4884.
4. *Козлова Н.В.* Конституционно-правовая модель эффективной системы публичной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 7. С. 20–23.
5. *Лакеева А.В.* Проблемы реализации принципа народовластия в процессе построения системы государственного управления на современном этапе // Молодой ученый. 2019. № 38 (276). С. 36–39.
6. *Авакьян С.А.* Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015.
7. Конституция Российской Федерации: Проблемный комментарий / рук. авт. кол. и отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997.
8. *Слободчикова С.Н.* Трансформация принципа народовластия в новом конституционном цикле Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 3.
9. *Слободчикова С.Н.* Общероссийское голосование – новелла 2020 г.? // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 41–44.
10. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: учебник. М., 2014.
11. *Шульженко Ю.Л.* Конституционализм и парламентаризм: понятия, соотношение. // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. 2018. № 3 (47).
12. *Ильин И.А.* О воспитании национальной элиты. М., 2001.
13. *Мигущенко О.Н.* Народовластие и единая система публичной власти // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 5–10.