

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Тольяттинский государственный университет»

**ИНСТИТУТ ПРАВА**

Кафедра «Конституционное и административное право»

40.04.01 «Юриспруденция»

Правовое обеспечение государственного управления и  
местного самоуправления

## **МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ**

на тему «**Народовластие как принцип конституционного строя России**»

Студент(ка)

Д.К. Шилин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный

А.А. Гогин

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

руководитель

Руководитель магистерской

программы

д.ю.н., профессор Д.А. Липинский

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия )

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ Г.

**Допустить к защите**

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент А.А. Мусаткина

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия )

(личная подпись)

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_\_ Г.

Тольятти 2017

## Содержание

|   |     |
|---|-----|
| Введение.....   | 3   |
| Глава 1. Теоретико-правовые основы народовластия как принципа конституционного строя Российской Федерации.....      | 8   |
| 1.1. Теоретико-правовой анализ развития идеи народовластия в философско-правовой литературе и законодательстве..... | 8   |
| 1.2. Понятие народовластия.....   | 19  |
| 1.3. Правовое содержание народовластия как принципа конституционного строя Российской Федерации.....                | 27  |
| Глава 2. Непосредственные формы осуществления принципа народовластия в Российской Федерации.....                    | 38  |
| 2.1. Институты осуществления власти народа (выборы и референдум).....   | 38  |
| 2.2. Институты участия народа во власти.....  | 51  |
| Глава 3. Представительная форма осуществления принципа народовластия в Российской Федерации.....                    | 70  |
| 3.1. Представительная демократия как элемент организационно-правового механизма реализации народовластия.....       | 70  |
| 3.2. Вопросы народовластия в сфере местного самоуправления.....   | 84  |
| Заключение.....   | 96  |
| Список использованных источников.....   | 102 |

## Введение

### **Актуальность темы магистерской диссертации.**

Одновременное установление стабильности в обществе и баланса социальных интересов обеспечивается как ограничительно-правовыми средствами государства, так и сдерживающим воздействием общества на публичную власть. Особая роль в данном случае принадлежит институтам участия граждан в управлении государством, т.е. институту народовластия.

В настоящее время народовластие является одним из принципов конституционного строя Российской Федерации и составляет его сердцевину. Существующая система законодательства, которая закрепляет механизмы народовластия, находится на стадии становления, обусловленная совокупностью социальных, политических и юридико-технических факторов. Среди которых можно обозначить такие, как уровень доверия граждан к власти вообще и к институтам прямой и представительной демократии, в частности; электорально-правовая культура граждан.

При этом, о степени демократичности законодательства, соответствие его критериям правового государства, связано с признанием народом власти и норм права, что напрямую связано с идеями народовластия. Эффективное функционирование механизма непосредственного участия народа в управлении делами государства являются показателями политической грамотности и активности народа.

Однако, происходящие в действующем законодательстве, регулирующем различные формы осуществления народовластия, изменения, свидетельствуют о подмене реальной демократии «демократическими процедурами». Иными словами, происходит выхолащивание содержания народовластия как воли народа, и при этом сохраняются «формально-декоративные» элементы. Так, институт референдума превратился в «призрачный» конституционно-правовой институт». Значение института выборов понимается в отрыве от народного суверенитета и представляет

собой процесс наделения властными полномочиями тех или иных лиц, а правоотношения с участием избирателей и избранных кандидатов прекращаются по окончании избирательной кампании. Более того, законодательством не обеспечивается полнота выражения воли народа из-за отсутствия порога явки на выборы и, как следствие учитывается волеизъявление небольшой части населения.

В целом, избирательные кампании, которые прошли с момента принятия Конституции Российской Федерации по настоящее время, законодательно и на практике трансформировались так, что реализация права граждан избирать и быть избранным превратилась в фикцию.

Реформирование отдельных институтов, отраслей законодательства осуществляется в противоречии с принципом народовластия. Так, игнорирование принципа народовластия наиболее отчетливо проявляется при проведении муниципальной реформы, в рамках которой формальное расширение полномочий субъектов Российской Федерации происходит за счет предоставления возможности определения одной из моделей организации местного самоуправления в целях учета местных особенностей. При этом, предложенные субъектам Российской Федерации модели не отражают всего многообразия имеющихся, а выбор конкретной модели осуществляет не население муниципального образования непосредственно. Закрепленный в законодательстве о местном самоуправлении порядок формирования внутригородских районов в городских округах, также свидетельствует об ограничении принципа народовластия.

Таким образом, народовластие, являясь фундаментальным началом конституционного строя Российской Федерации и провозглашенный Конституцией Российской Федерации как основы организации государственной власти, в реальности оказывается декларативным.

Актуальность выбранной темы для диссертационного исследования обусловлена также и дискуссионностью толкования правоведами самой категории «народовластие», отсутствием единства научных подходов к

проблеме представительной формы осуществления народовластия, что оправдывает необходимость проведения научно-теоретического и конституционно-правового анализа институтов народовластия как принципа конституционного строя Российской Федерации.

### **Степень научной разработанности темы.**

Проблема народовластия является предметом многих научных трудов и развивается на протяжении не одного десятилетия. Еще в советский период вопросам народовластия и конституционно-правовым гарантиям власти народа посвящали свои работы такие ученые, как И.Е. Андрианов, В.Т. Кабышев, В.И. Суворов и др.

В постсоветский период народовластие изучается, такими учеными, как Г.К. Артамоновой, А.М. Будаевым, А.А. Гончаровым, А.А. Елисейевой, О.О. Зацепы, С.С. Зениным, В.В. Ильичевым, В.В. Комаровой, А.Н. Костюковым, Г.Н. Николаевой, М.В. Пресняковым, В.М. Реуф, П.П. Сальниковым, Н.С. Тимофеевым, Ю.Л. Шульженко, В.Г. Чураковым и др.

В настоящее время народовластие изучается не только представителями юридической науки, но и проводится историко-философский и политический анализ народовластия. Л.Д. Козырева, О.В. Груздева в своих диссертационных исследованиях пишут о народовластии как об особом направлении философии<sup>1</sup>.

### **Цель и задачи диссертационного исследования.**

Цель магистерской диссертации – провести комплексный теоретико-правовой анализ народовластия как принципа конституционного строя Российской Федерации.

Задачи исследования:

- 1) рассмотреть философско-правовые концепции народовластия;
- 2) исследовать генезис содержания принципа народовластия;

---

<sup>1</sup> Козырева Л.Д. Концепции народовластия в русской политической философии, вторая половина XIX – начало XX в.: Дисс. ... д-ра философ. Наук. Санкт-Петербург, 1999; Груздева О.В. Историко-философский анализ проблемы народовластия в трудах отечественных мыслителей первой половины XIX века: Дисс. ... канд. философ. наук. Мурманск, 2008.

3) определить понятие, место в системе конституционно-правовых принципов и конституционно-правовые основы народовластия в Российской Федерации;

4) исследовать непосредственные формы осуществления принципа народовластия в Российской Федерации, проанализировав институты осуществления власти народа и институты участия народа во власти;

5) выявить особенности представительной формы осуществления принципа народовластия;

6) исследовать вопросы народовластия в сфере местного самоуправления.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в сфере осуществления принципа народовластия посредством непосредственных и представительных форм.

**Предметом исследования** являются конституционно-правовые нормы, закрепляющие механизм реализации народовластия в Российской Федерации.

**Практическая и теоретическая значимость для юридической науки и практики.**

Практическая и теоретическая значимость исследования заключается в возможности использования теоретических положений и выводов, сделанных в магистерской диссертации с целью совершенствования конституционно-правового регулирования непосредственных и представительных форм осуществления принципа народовластия. Результаты исследования могут быть также использованы при разработке учебных курсов по конституционному и муниципальному праву.

**Методологической основой магистерской диссертации** являются общенаучные и частные методы исследования: метод восхождения от конкретного к абстрактному и от абстрактного к конкретному, диалектический, сравнительно-правовой, системно-структурный. Применялся исторический метод исследования, позволяющий в сочетании с

методами формальной логики (анализ, синтез, индукция и дедукция), выявлять существенные закономерности развития законодательства в сфере реализации механизма народовластия, как принципа конституционного строя Российской Федерации.

**Нормативно-правовую** базу исследования составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, нормы международного права и другие нормативные правовые акты, регулирующие организационно-правовые механизмы реализации народовластия в Российской Федерации.

**Научная новизна** работы определяется тем, что в ней проведено комплексное исследование народовластия как принципа конституционного строя Российской Федерации, проанализирована практика применения норм действующего законодательства, регулирующего формы народовластия и предпринята попытка определить пути их совершенствования.

**Теоретическое значение** магистерской диссертации состоит в том, что теоретические выводы, сделанные в рамках данной работы, могут быть использованы в преподавании курса конституционное и муниципальное право и специальных учебных дисциплин по этой проблематике для студентов юридических вузов и факультетов.

**Структура магистерской диссертации** предопределена целью и задачами исследования и включает: введение, три главы, семь параграфов, заключение и список использованных источников.

## **Глава 1. Теоретико-правовые основы народовластия как принципа конституционного строя Российской Федерации**

### **1.1. Теоретико-правовой анализ развития идеи народовластия в философско-правовой литературе и законодательстве**

Идея народовластия, являясь объединяющим принципом для правовой идеологии государств различных правовых систем, своими корнями уходит в тысячелетнюю историю человечества.

Вся история развития государственности, начиная с античных времен, неразрывно связана с борьбой различных, зачастую разительно отличающихся теорий наилучшего возможного воплощения идеалов народной власти.

По словам Е.Н. Медведева, «анализируя проблему народовластия с точки зрения исторической ретроспективы, следует отметить, что свое первичное отражение она получила в рамках концепций представительного правления, зачатки которой усматриваются в трудах античных мыслителей»<sup>2</sup>. Действительно, такие греческие и римские мыслители, как Протагор, Перикл, Демосфен, Платон, Аристотель, Цицерон и другие, указывали на необходимость народного представительства, как одной из основ государственного правления.

На Европейском континенте развитие концепции народовластия происходило неравномерно. Средневековье явилось тем периодом, когда идеи народовластия почти полностью уступили свое место в политико-правовой теории абсолютной, происходящей от Бога власти. Однако Возрождение и последовавшая за ним череда буржуазных революций вывели развитие идей народовластия на новый уровень<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Медведев Е.Н. Идеино-теоретические и нормативно-правовые основания легитимации публичной политической власти: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 15.

<sup>3</sup> Ильичев В.В., Реуф В.М., Зацева О.О. Народовластие: от правового принципа к государственной правовой идеологии // Мир политики и социологии. 2012. № 2. С. 51.

К концу XVIII века теоретическая база классической концепции народовластия в целом сложилась. Основу ее составили труды французских просветителей, британских идеологов политического либерализма, разработчики основателей американского государства.

Так, большое значение имела теория разделения властей Ш. Монтескье. Идея законности, положенная им в основу государственного устройства, по существу явилась критикой абсолютизма.

Развивая идеи Ш. Монтескье, Д. Дидро, полемизируя по поводу тезиса, что пороки питают богатство и нищету, сделал ряд выводов, противопоставляя взглядам Гельвеция свое понимание достижения справедливости в выравнивании имуществ. «Распределение имущества законно, – писал Д. Дидро, – когда оно пропорционально мастерству и усилиям каждого. Такое неравенство не приведет к пагубным результатам; наоборот, оно станет основой общественного благополучия... А лично мне известно лишь одно такое средство: замещать все высшие чины, все посты в государстве только по конкурсу... Когда заслуга будет в почете, уменьшится стяжательство, повысится престиж воспитания, уменьшится неравенство в распределении богатства. Все эти желательные обстоятельства необходимым образом вытекают одно из другого»<sup>4</sup>. Конечно, государству не просто перейти к такому способу замещения должностей после многовекового назначенчества, но прилагаемые в этом направлении усилия свидетельствуют, что важность идеи Дидро ощущается современной политической элитой, т.к. созвучна идеалу народовластия.

Философская мысль по вопросу народовластия конца XVIII столетия базировалась на двух важнейших теориях – «естественного права» и «общественного договора».

Идеи естественного права отражены, прежде всего, в политике Екатерины II. Годы царствования (1762–1796) императрицы представляли

---

<sup>4</sup> Дидро Д. Соч.: В 2 т. М., 1991. Т. 2. С. 472-473.

собой специфический тип политического режима – «просвещенный абсолютизм»<sup>5</sup>.

Исходя из идеи естественного права, Н.И. Панин и П.И. Панин в своих проектах предусматривали ограничения самодержавной власти в пользу дворянства путем создания Совета «из 6-8 императорских советников, через которых, по их замыслу, должны были проходить все дела, находящиеся в компетенции верховной власти»<sup>6</sup>.

Н.И. Новиков и Д.И. Фонвизин считая народ силой, которая может ограничить монархию, выступали за бессловное государство, которое достижимо «путем просвещения и воспитания народа»<sup>7</sup>.

Философским основанием теории народовластия помимо естественного права, являлась и доктрина общественного договора, которая в русской политической мысли была представлена в двух вариантах: концепция «договор-ряд» и концепция ««общественного договора» в западноевропейском толковании»<sup>8</sup>.

«Договор ряд» представлял собой «срочное соглашение между народом и государем относительно правления с возможностью его расторжения»<sup>9</sup>. Так, Я.П. Козельский не разделял идеи народного суверенитета как полновластия народа. Народовластие возможно в одном случае – если народ перевоспитать через облегчение его трудностей.

Общественный договор – это «соглашение между людьми, вынужденными перейти от необеспеченного защитой естественного состояния к состоянию гражданскому»<sup>10</sup>. К примеру, А.Н. Радищев представлял, что «политическая власть не обладает ни правом суверена, ни

---

<sup>5</sup> Федосов И.А. Просвещенный абсолютизм в России // Вопросы истории. 1970. № 9. С. 35.

<sup>6</sup> Антология мировой политической мысли: В 5 т. / Под ред. Г. Ю. Семигина. М.: Наука, 1997. Т. 3. С. 344.

<sup>7</sup> Антология мировой политической мысли: В 5 т. / Под ред. Г. Ю. Семигина. М.: Наука, 1997. Т. 3. С. 212.

<sup>8</sup> Груздева О.В. О философской теории народовластия конца XVIII века // Социальная политика и социология. 2011. № 7. С. 141.

<sup>9</sup> Лотман Ю.М. «Договор» и «вручение себя» как архетипические модели культуры // Проблемы литературной типологии и исторической преемственности: Труды по русской и славянской филологии. Литературоведение. Вып. 32. М.: Мысль, 1981. С. 6.

<sup>10</sup> Груздева О.В. О философской теории народовластия конца XVIII века // Социальная политика и социология. 2011. № 7. С. 141

даже правом представлять суверена; суверен – народ»<sup>11</sup>. Согласно А.Н. Радищеву, общественный договор заключается между людьми, вступающими в общество; он обеспечивает полное соответствие между волей отдельного человека и волей всего народа.

Радикальные варианты теории общественного договора утверждали первенство народа, а правитель являлся слугой народа. Народовластие по Руссо и Радищеву, означает «непосредственное народоуправство, суть которого состоит в соединении в одном политическом лице функций законодателя и исполнителя. В связи с этим народ – носитель государственной власти»<sup>12</sup>.

В целом можно сделать вывод о том, что в XIX веке зарождается особое направление – философия народовластия, философским основаниям которого стали теории естественного права и общественного договора.

При этом, в XIX столетии произошел очередной скачок в развитии политической и правовой мысли, обозначивший появление новой, альтернативной идеологии, претендовавшей на статус истинной теории народовластия - зарождение социализма и коммунизма.

В российской политико-правовой мысли идея народовластия неразрывно связывается с нравственно-духовным единением народа и государства. К.П. Победоносцев следующим образом определил соотношение духовно-нравственных ценностей и государственной власти: «Как бы ни была громадна власть государственная, она утверждается не на чем ином, как на единстве духовного самосознания между народом и правительством, на вере народной: власть подкапывается с той минуты, как начинается раздвоение этого, на вере основанного, сознания. Народ, в единении с государством, много может понести тягостей, много может уступить и отдать государственной власти. Одного только государственная

---

<sup>11</sup> Груздева О.В. О философской теории народовластия конца XVIII века // Социальная политика и социология. 2011. № 7. С. 141.

<sup>12</sup> Моряков В.И. Поиск пути. Русская общественная мысль второй половины XVIII века о государстве и обществе // История Отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории России IX начале XX в. М.: Наука, 1991. С. 122.

власть не вправе требовать, одного не отдадут - того, в чем каждая верующая душа в отдельности и все вместе полагают основание духовного бытия своего и связывают себя с вечностью. Есть такие глубины, до которых государственная власть не может и не должна касаться, чтобы не возмутить коренных источников верования в душе у всех и каждого»<sup>13</sup>.

Для либерального направления российской политико-правовой мысли была свойственна иная интерпретация народного представительства, носящая в большей степени рационалистический характер. Либеральные интерпретации в основе своей сближались по смыслу с западноевропейскими учениями о народном суверенитете и рассматривали народное представительство с точки зрения рационального государственного устройства, т.е. в институциональном аспекте как учреждение, создаваемое народом в целях осуществления эффективного государственного управления, или же как возможность населения участвовать в учреждении государственных законов. «Под народным представительством, - писал в этой связи А.Д. Градовский, - разумеются учреждения, призываемые к участию в отправлении известных прав государственной власти, ближайшим образом, к отправлению прав власти законодательной и к совершению таких актов государственной власти, которые должны быть рассматриваемы и утверждаемы законодательным порядком. Следовательно, народное представительство есть совокупность народных учреждений»<sup>14</sup>. При этом в основу учения об учредительной власти народа были положены две научные предпосылки: «во-первых, констатировалось наличие у лиц как совокупности свободных, равных личностей постоянной власти устанавливать и пересматривать основной закон, а во-вторых, безусловно, признавалось, что данная власть является высшей в государстве»<sup>15</sup>.

Для понимания институциональной природы народовластия имеют работы представителей русского зарубежья. Так, Н.А. Бердяев писал, что

---

<sup>13</sup> Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени. М., 1993. С. 204.

<sup>14</sup> Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав. СПб., 1895. С. 188.

<sup>15</sup> Челябинцев Н.С. Феномен народовластия в западной и отечественной политико-правовой традиции // История государства и права. 2007. № 18. С. 27.

«признание народной воли верховным началом общественной жизни может быть лишь поклонением формальному, бессодержательному началу, лишь обоготворением человеческого произвола. Не то важно, чего хочет человек, а то, чтобы было то, чего он хочет. Хочу, чтобы было то, чего захочу. Вот предельная форма демократии, народовластия»<sup>16</sup>.

Небезынтересны рассуждения о демократии другого ученого-эмигранта Г.П. Федотова. Он замечал, что нет слова более многомысленного и слова, которым более всего злоупотребляли бы в политической борьбе, чем демократия<sup>17</sup>. Г.П. Федотов отмечал, что народовластие есть самое совершенное в своей исторической обусловленности демократическое начало, подлежащее дальнейшему развитию и воспитанию. Но при этом особенно опасна формализация демократии, т.е. разрыв между правом и социальной действительностью. Наиболее яркие и отталкивающие примеры формальной демократии он видел в советской России, гитлеровской Германии<sup>18</sup>.

По мнению И.А. Ильина «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 народоправством 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»<sup>19</sup>.

Евразийцы предложили свою концепцию народовластия. К примеру, Н.Н. Алексеев негативно оценивая роль политических партий в жизни западных государств и отрицая ценность многопартийной системы как одного из признаков западной демократии, писал: «режим партий взамен естественной организации граждан дает организацию чисто искусственную,

---

<sup>16</sup> Бердяев Н. Философия неравенства. М., 1990. С. 159.

<sup>17</sup> Федотов Г.П. Судьба и грехи России. В 2 т. СПб., 1991 – 1992.

<sup>18</sup> Ищенко О.А. Взгляды некоторых русских ученых первой половины XX века на сущность демократического режима, формы и способы реализации народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 22.

<sup>19</sup> Ильин И.А. О воспитании национальной элиты. М., 2001. С. 158.

построенную не на действительных социально-экономических интересах и потребностях, но на «принятии программ». Партийные программы строятся обыкновенно по принципу: «Кто больше пообещает». Вот на таких посулах и покоится организация «верховного органа» современных демократий... В противоположность всему указанному советская система, в принципе своем, покоится на представительстве чисто реальных и профессиональных интересов, группирующихся около «советов» как основных ячеек республики»<sup>20</sup>.

Приведенные положения Н.Н. Алексеева являлись теоретическими основами народовластия, тогда как на практике все было несколько иначе. По замыслу В.И. Ленина, система Советов должна была привести к ликвидации «класса» профессиональных политиков и каждый гражданин должен был быть вовлечен в государственное управление через систему Советов. Однако «принцип пролетарской диктатуры весьма быстро переродился в принцип партийной олигархии, власть в государстве перешла в руки партийной номенклатуры. Однопартийный режим, который поддерживали евразийцы, дискредитировал сам принцип построения Советской республики»<sup>21</sup>.

Определенный интерес представляет развитие принципа народовластия, который был закреплен в советских конституциях.

Так, в ст. 1 Декларации прав трудящихся было сказано: «Россия объявляется Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах принадлежит этим Советам»<sup>22</sup>.

В ст. 2 Конституции СССР 1977 г.<sup>23</sup> и ст. 2 Конституции РСФСР 1978 г.<sup>24</sup> закреплено, что «вся власть в СССР принадлежит народу. Народ

---

<sup>20</sup> Алексеев Н. Русский народ и государство. М., 2000. С. 351-352.

<sup>21</sup> Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под общ. ред. А.А. Иванченко. М., 2005. С. 333-334.

<sup>22</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>23</sup> Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу СССР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов» и «вся власть в РСФСР принадлежит народу. Народ осуществляет государственную власть через Советы народных депутатов, составляющие политическую основу РСФСР. Все другие государственные органы подконтрольны и подотчетны Советам народных депутатов».

Статья 48 Конституции 1977 года закрепляет право граждан СССР «участвовать в управлении государственными и общественными делами, в обсуждении и принятии законов и решений общегосударственного и местного значения».

Позже данное право нашло свое отражение в Законе СССР от 30.06.1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни»<sup>25</sup>.

В течение нескольких десятков лет на конституционном уровне произошел переход «от классовой характеристики принадлежности власти в государстве к пониманию необходимости конституционного закрепления одного из важнейших принципов организации власти в стране – принципа народовластия»<sup>26</sup>.

Начиная с 1960-х гг. на союзном и республиканском уровнях принимаются нормативные правовые акты, призванные обеспечить конституционные гарантии участия населения в управлении государственными делами как непосредственно, так и через органы государственной власти.

Советские ученые внесли большой вклад в решение теоретических проблем народовластия.

---

<sup>24</sup> Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>25</sup> Закон СССР от 30.06.1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>26</sup> Будаева А.М. Реализация принципа народовластия в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 5. С. 20.

Так, В.Т. Кабышев, раскрывая сущность народовластия, указывал на то, что «путем прямой демократии представительная форма получает юридические полномочия от народа на осуществление государственной власти, то есть она конституируется»<sup>27</sup>.

Е.И. Козлова проводила анализ доктрины народовластия во многих аспектах. Преимущественное внимание она уделяла советской представительной системе, Советам народных депутатов. Это вполне естественно, поскольку считалось, что именно в Советах — органах народного представительства — находило свое выражение народовластие в нашей стране. Е.И. Козлова делает вывод о расширении социальной основы народовластия, о развитии в связи с этим и об укреплении государственной власти, о ее глубоко демократической сущности: «Общенародная власть, в которой ее классовая сущность сохраняется, но получает дальнейшее развитие — от диктатуры пролетариата к общенародному государству»<sup>28</sup>.

До настоящего времени весьма сложное и многоаспектное понятие общественной воли, которому в своих работах уделяла внимание Е.И. Козлова, не получило должного раскрытия.

В советский период понятие «воля» связывали с результатом ее проявления. Так, по мнению М.И. Калинина, победа Октябрьской революции знаменовала собой возникновение первого в мире государства, «управляемого волей и в интересах трудящихся масс»<sup>29</sup>. Д.Л. Златопольский рассматривал Верховный Совет СССР как выразителя воли советского народа<sup>30</sup>. Р.Ш. Хафизов использовал аналогичный подход при исследовании Верховного Совета АССР — как выразителя воли народа автономной республики<sup>31</sup>. А. Шебанов исследовал как результат выражение воли и

---

<sup>27</sup> Кабышев В. Т. Народовластие развитого социализма: Конституционные вопросы. Саратов, 1979. С. 25.

<sup>28</sup> Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве С. 11.

<sup>29</sup> Калинин М. И. Избранные произведения. Т. 1. М., 1960. С. 690.

<sup>30</sup> Верховный Совет СССР — выразитель воли советского народа. К 60-летию образования Союза ССР / Д.Л. Златопольский. М. : Юрид. лит., 1982. 280 с.

<sup>31</sup> Хафизов Р. Ш. Верховный Совет АССР — выразитель воли народа автономной республики // Вестник Московского университета. 1983. № 5. С. 64–70.

интересов многонационального советского народа законы СССР<sup>32</sup>. Формой выражения воли народа советские ученые называли выборы в Верховный Совет СССР<sup>33</sup>; акты Верховного Совета союзной республики<sup>34</sup> и т.д.

Предпринимались попытки провести анализ процесса формирования государственной воли народа посредством Верховного Совета союзной республики<sup>35</sup> и в процессе взаимодействия государственных и общественных форм социалистической демократии<sup>36</sup>.

Е.И. Козлова признавала, что «процесс формирования классовой воли, адекватно отражающей правильно познанные классовые интересы, покоится на объективных факторах социальной действительности, но он не идет самотеком», и указывала на ведущую роль марксистско-ленинской партии. «Воля народа, — считала Е.И. Козлова, — составляющая содержание народовластия, его субстрат, не является суммарной волей отдельно взятых членов общества или их большинства, как это представляют себе приверженцы «чистой демократии»»<sup>37</sup>. Она рассматривала процесс формирования воли народа как сложный результат взаимодействия воли классов, социальных слоев, составляющих общество, отмечая при этом, что «...истинно свободной воля является тогда, когда класс правильно понимает свои классовые интересы, четко осознает те пути, которые ведут к его социальному освобождению»<sup>38</sup>.

Теоретические выводы Е.И. Козловой нашли свое отражение в современной правовой действительности.

<sup>32</sup> Шебанов А. Законы СССР — выражение воли и интересов многонационального советского народа // Советская юстиция. 1972. № 22. С. 3–4.

<sup>33</sup> Выборы в Верховный Совет СССР — выражение воли народа // Социалистическая законность. 1979. № 4. С. 3–4.

<sup>34</sup> Ломоносов А. М. Акты Верховного Совета союзной республики и выражение в них воли народа республики // Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. С. 161–192.

<sup>35</sup> Ломоносов А. М. Процесс формирования Верховным Советом союзной республики государственной воли народа // Вестник Московского университета. 1978. № 2. С. 47–53.

<sup>36</sup> Захаров В. А. Формирование интересов и воли народа в процессе взаимодействия государственных и общественных форм социалистической демократии // Тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов института государства и права АН СССР и юридического факультета МГУ имени Ломоносова. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1982. С. 6–7.

<sup>37</sup> Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве. С. 11.

<sup>38</sup> Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве. С. 11.

К примеру, в постановлении от 22.04.2013 № 8-П Конституционный Суд РФ указал: «нормативное содержание активного избирательного права с точки зрения его функционально-целевых характеристик определяется необходимостью обеспечения адекватного выражения суверенной воли многонационального народа Российской Федерации, которая материализуется в объективных результатах выборов». Конституционный Суд РФ отметил также, что «голос в поддержку того или иного кандидата (списка кандидатов), одновременно выступает слагаемым общей воли народа»<sup>39</sup>.

Организационной основой формирования государственной воли советского народа, по мнению Е.И. Козловой, являлось «...советское государство как политическая организация всего народа, Советы депутатов трудящихся, выступающие как представительные органы народа, весь советский государственный аппарат. В формировании воли советского народа участвует вся широчайшая система общественных организаций трудящихся, действующих в социалистическом обществе»<sup>40</sup>.

По мнению Е.И. Козловой, формами выражения воли народа были народное представительство и непосредственное народное голосование; идеология, с ее точки зрения, выступала высшей формой выявления содержания воли советского народа.

Следует согласиться с мнением Е.И. Козловой о том, что «важнейшим направлением дальнейшего развития народовластия является расширение воздействующего влияния государственной власти, власти народа на многообразные сферы общественных отношений»<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области» // ВКС РФ. 2013. № 5.

<sup>40</sup> Козлова Е. И. Советы депутатов трудящихся — органы выражения воли народа. С. 14.

<sup>41</sup> Козлова Е. И. Развитие принципа социалистического народовластия в советском государстве. С. 19.

Таким образом, новейшее время (начиная с середины XX века) ознаменовалось глобальной борьбой идеологий, каждая из которых номинально являла собой систему политико-правовых взглядов, построенных на базе ценностей народной власти. Этот процесс сопровождался, в частности, закреплением основных постулатов, составляющих принцип народовластия, в актах международного права.

Вся история политической и правовой науки, история государства как социального института сопровождалась конкуренцией различных теоретических концепций, объединяемых понятием «идея народовластия». Можно смело сказать, что данный принцип является объединяющим для правовой идеологии государств, относящихся к большинству существующих правовых систем.

## **1.2. Понятие народовластия**

Понятие народовластие – междисциплинарное. Являясь самостоятельным научным термином, оно интегрирует в себе философские, политические и правовые идеи. Однако, основные характеристики понятия народовластие, которые будут рассмотрены ниже, находятся в сфере изучения юридической науки.

Наличествуют разные позиции правоведов по вопросу толкования таких категорий, как «народ», «власть» и «народовластие».

Существует точка зрения, согласно которой понятие «народовластие» и «демократия» являются синонимами. Такая позиция имела авторитет среди юристов в советский период истории Российского государства. К примеру, В.Е. Гулиев и Ф.М. Рудинский считали, что «демократия в буквальном смысле этого слова – народовластие. Поскольку народ состоит из отдельных людей, власть народа предполагает привлечение каждого из них к участию в

ее осуществлении»<sup>42</sup>. Отождествление демократии с народовластием наиболее общеупотребительно и стало во многом классическим.

Для полной ясности в вопросе о понятии народовластия необходимо обратиться к определениям, даваемым в словарях и энциклопедиях. К примеру, в энциклопедическом юридическом словаре народовластие определяется как «один из существенных элементов демократии в ее современном общепринятом понимании. Само народовластие в основном тождественно более употребительному в конституционном праве понятию народного суверенитета»<sup>43</sup>.

И, наконец, следует учитывать в вопросе определения народовластия позицию тех, кто постигает сущность народовластия в практической деятельности. Е.И. Колюшин отмечает, что «народовластие есть принадлежность народу верховной власти в обществе и государстве, а также признание народа единственным источником этой верховной власти»<sup>44</sup>. Такое определение народовластия находится в русле положений Конституции РФ, определяющих основы конституционного строя.

Следует отметить, что законодательное определение народовластия отсутствует. Конституция РФ не употребляет термин «народовластие», однако, в ст. 3 указывает, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ», из чего можно сделать вывод о взаимосвязи народовластия и народного суверенитета.

Следует заметить, что в различные периоды истории различное значение вкладывалось и в понятие народ. Поэтому прежде, чем перейти к выявлению сущностных характеристик народного суверенитета, а, следовательно, народовластия, необходимо четкое определение понятия «народ».

---

<sup>42</sup> Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Демократия и достоинство личности / Отв. ред. Б.Н. Топорин. М.: Наука. 1983. С. 4.

<sup>43</sup> Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. 2-е изд. М.: ИНФРА, 1998. С. 186.

<sup>44</sup> Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. М., 1999. С. 381.

С юридической точки зрения термин «народ» «часто отождествляется с понятием «граждане» и определяется как принадлежность данной, ассоциированной в рамках единого государства, совокупности людей к соответствующему государству»<sup>45</sup>.

В конституционном праве народ определяется как «население страны, которое выступает как источник и носитель власти в государстве»<sup>46</sup>. Причем в Конституции РФ речь идет не просто о «народе», а о «многонациональном народе». В республиках РФ также употребляется понятие народ, в силу чего российский народ предстает как объединение народов. Кроме того, довольно часто имеет место отождествление понятий «нация» и «народ». В силу изложенного, более точным является следующее определение: «народ – все население данного государства, образующее единую социально-экономическую и политическую общность независимо от деления его на какие-либо национальные общности»<sup>47</sup>. Однако и такое определение вызывает ряд спорных вопросов. Так, например, А.В. Нестеренко подчеркивает, что «народ не аналогичен сумме граждан, его составляющих»<sup>48</sup>. В связи, с чем возникает сомнение в возможности народа, не участвующего в качестве субъекта ни в одном правоотношении, осуществлять власть непосредственно ли опосредованно. Ведь реализация власти подразумевает конкретные действия, которые не может совершать абстрактная конструкция, однако в юридической науке значительное количество абстракций, что, однако, не лишает их права на существование и не уменьшает их теоретической ценности.

Что касается понятия «суверенитет», то само понятие произошло от французского слова *souverainete* – «верховная власть». В доктрине выделяют три вида суверенитета: народный, государственный и национальный. При

---

<sup>45</sup> Попов В.П., Колесников Н.С. Понятие народовластия и основы его реализации в РФ // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты. 2013. № 3. С. 122.

<sup>46</sup> Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 590.

<sup>47</sup> Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. 2-е изд. М., 1998. С. 186.

<sup>48</sup> Нестеренко А.В. Демократия: проблема субъекта // Общественные науки и современность. 2002. № 10. С. 50.

этом, «народный суверенитет можно считать предпосылкой и суверенитета государственного и суверенитета национального»<sup>49</sup>.

Действительно, как отмечает М.В. Баглай, категория «суверенитет народа» появилась еще в XVII – XVIII вв. «для утверждения демократической концепции государства и народовластия»<sup>50</sup>, в то время как «понятие «суверенитет нации» возникло в XX в. и отождествлялось с неким полновластием нации или правом нации на самоопределение вплоть до создания национального государства»<sup>51</sup>. В советское время ученые-юристы определяли народный суверенитет как политико-правовое свойство (качество) народа, выражающееся в его верховенстве и полновластии в обществе и государстве.

Исходя из конституционных норм, В.П. Попов и Н.С. Колесников народный суверенитет понимают «как верховное, неотчуждаемое право народа определять свою судьбу, быть единственным, ни от кого и ни от чего не зависящим носителем и выразителем верховной власти в государстве и в обществе»<sup>52</sup>.

Из приведенного определения, можно выделить такие признаки, присущие народному суверенитету, как верховенство, неотчуждаемость, единство и независимость. Кроме того, признание народа субъектом власти возникает вполне вопрос о правовой природе этой власти.

В широком смысле власть – это:

- во-первых, способность, право и возможность различных субъектов власти распорядиться кем-либо на основе закона и чем-либо на основе закона, воли, авторитета, принуждения;
- во-вторых, собственно политическое господство над людьми, различными социальными группами;

---

<sup>49</sup> Российская юридическая энциклопедия. М.: ИНФРА-М, 1999. С. 940.

<sup>50</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1998. С. 103-104.

<sup>51</sup> Там же. С. 104.

<sup>52</sup> Попов В.П., Колесников Н.С. Указ. соч. С. 125.

- в-третьих, система социальных институтов и государственных органов, облеченных различными полномочиями и обладающих определенным влиянием на объекты власти<sup>53</sup>.

Таков подход к определению власти на современном этапе. В советский период понятию «власть» также уделялось немало внимания.

По мнению В.Т. Кабышева, «власть как общественное явление есть внеисторическая категория, имманентно присущая человеческому обществу. Без власти последнее существовать не может. В этом смысле власть имеет объективно-необходимый характер»<sup>54</sup>.

Таким образом, понятие «политическая власть», включающее в себя как методы государственного властвования, так и способы деятельности общественных объединений и политических партий, является родовым по отношению к понятию «публичная власть».

В современной правовой науке сформировано множество подходов к определению сущности данного понятия, что особым образом подчеркивает многогранность рассматриваемого социального явления. Однако, несмотря на широту авторских позиций в этой сфере объективным является тот факт, что в конституционно-правовой доктрине народовластие вне зависимости от используемого подхода сохраняет свое значение как неотъемлемый элемент демократической системы. Ее сложный характер и базовые свойства народовластия в ней раскрывают конверсионный характер этой системы. Взаимовлияние звеньев конституционной демократической системы создает объективные условия для развития ее элементов, тем самым обеспечивая саморегуляцию<sup>55</sup>.

В этой связи, С.С. Зенин содержание народовластия определяет с использованием трех подходов. Во-первых, это макроподход, в рамках которого народовластие исследуется как компонент более сложной

---

<sup>53</sup> Гражданское общество: истоки и современность / Под науч. ред. проф. И.И. Кальной. СПб., 2000. С. 136.

<sup>54</sup> Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма: Конституционные вопросы / Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1979. С. 17.

<sup>55</sup> Зенин С.С. Народовластие в конституционной системе демократического государства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 73.

конструкции - демократической системы. С учетом особенностей конституционного закрепления народовластие может быть рассмотрено как элемент основ конституционного строя. Подчеркивая это, Г.Н. Носкова отмечает, что народовластие выступает интегрирующей основой для развития экономических, социальных, духовных, культурных, идеологических, политических отношений, так как оно способствует удовлетворению потребностей и интересов в различных сферах общества<sup>56</sup>.

Во-вторых, это микроподход, при котором народовластие исследуется как явление, представляющее само по себе сложную систему элементов и образуемых в процессе их взаимодействия связей. Подчеркивая это, Л.А. Григорян писал, что сам термин «народовластие» прямо указывает на то, что речь идет о власти народа. Причем каждая из двух категорий, составляющих рассматриваемое понятие, сама по себе является сложным явлением<sup>57</sup>. В этой связи выявление особенностей взаимодействия элементов системы народовластия, комплексное изучение образуемых связей между ними позволит обеспечить более эффективное правовое воздействие на данный спектр общественных отношений.

В-третьих, это синтетический подход, при котором объединяются микро- и макроподходы и народовластие рассматривается в разрезе системы отношений типа: влияние внешних условий на формирование внутренней структуры явления. При этом в конституционно-правовом исследовании внешними условиями выступает совокупность установленных в конституции и реально существующих устоев, определяющих характер общественных отношений в системе человек - общество - народ - государство и образующих в своей совокупности систему основ конституционного строя. При использовании данного подхода народовластие можно определить как сложную систему правовых норм и отношений, функционирующую в сложившихся условиях конституционно-правового развития общества и

---

<sup>56</sup> Носкова Г.Н. Конституционно-правовые гарантии народовластия в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. С. 46.

<sup>57</sup> Григорян Л.А. Народовластие в СССР. М.: Юрид. лит., 1972. С. 84.

государства, целью которой является выявление воли народа и реализация принадлежащей ему власти<sup>58</sup>.

На основании изложенного народовластие можно рассматривать как форму осуществления принадлежащей народу государственной и политической власти.

Итак, анализируя изложенные подходы к понятию народовластия, можно сделать вывод о том, что оно само, являясь принципом российского права и одним из главных устоев конституционного строя, базируется на ряде принципов. Так, В.В. Комаров выделяет три группы конституционных норм, которые характеризуют государственность и устанавливают реальное народовластие<sup>59</sup>.

Прежде всего, это общие нормы-принципы, к которым относятся следующие конституционные положения:

1. Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления (ст. 1 Конституции РФ).
2. Человек, его права и свободы являются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ).
3. Верховенство закона (ст. 15 Конституции РФ).
4. Идеологическое и политическое многообразие, многопартийность (ст. 13 Конституции РФ).
5. Равенство всех перед законом и судом (ст. 19 Конституции РФ).

Ко второй группе норм-принципов относятся:

1. Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ).
2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ).

---

<sup>58</sup> Зенин С.С. Народовластие в конституционной системе демократического государства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 74.

<sup>59</sup> Комарова В.В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. 2005. № 6. С. 21-23.

3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ).

4. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей (ч. 1 ст. 32 Конституции РФ).

Третью группу составляют специальные нормы-принципы, которые закрепляют механизм реализации народовластия:

1. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ).

2. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ).

3. Наличие специальных законов: о референдуме РФ (ст. 84 Конституции РФ), о порядке выборов Президента РФ (ст. 81 Конституции РФ)<sup>60</sup>, формировании Совета Федерации<sup>61</sup> и выборах Государственной Думы (ст. 96 Конституции РФ)<sup>62</sup>.

4. Обязанность Президента РФ назначать референдум (ст. 84 Конституции РФ).

5. Отсутствие права назначать референдум у временно исполняющего обязанности Президента РФ (ст. 92 Конституции РФ).

6. Обязанность Президента РФ назначать выборы Государственной Думы (ст. 84, ст. 111, ст. 117 Конституции РФ).

7. установление гарантий проведения выборов (ст., 92, ст. 109 Конституции РФ).

---

<sup>60</sup> Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

<sup>61</sup> Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50 (Ч. 4). Ст. 6952.

<sup>62</sup> Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

8. Обязанность Совета Федерации назначить выборы Президента РФ (ст. 102 Конституции РФ).

9. Закрепление принципов выборов Президента РФ (ст. 81 Конституции РФ).

10. установление избирательных цензов.

Таким образом, народовластие, являясь принципом российского права и одним из главных устоев конституционного строя, базируется на ряде принципов: народный суверенитет, реальное осуществление гражданами политических прав и свобод, свободный и равноправный доступ к управлению делами государства и общества, сочетания непосредственной и представительной форм осуществления власти. Указанные принципы являются специальными принципами народовластия, хотя, безусловно, народовластие осуществляется и на основе общих принципов права (таких, как законность, гласность, приоритет прав человека и гражданина и т.п.).

Что касается понимания народовластия, то, исходя из изложенного, наиболее полным и всесторонним будет его определение как основополагающего принципа демократического государства, выражающегося в признании народного суверенитета, наличии эффективного механизма реализации гражданами своих политических прав путем свободного и равноправного участия в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через представителей.

### **1.3. Правовое содержание народовластия как принципа конституционного строя Российской Федерации**

Проведенный выше историко-теоретический анализ народовластия показал, что исследуемая категория представляет собой историческую категорию, которая видоизменяется под влиянием целого ряда факторов. Это явление находит свое правовое выражение в национальных правовых системах и, как следствие, трансформируется под влиянием культурных,

экономических и политических особенностей конкретного государства. В связи с чем для народовластия как принципа конституционного строя свойственны такие признаки, как стабильность и динамизм.

Так, за достаточно продолжительный период своего существования в правовом поле принцип народовластия получил повсеместное распространение. Сегодня он закреплён в конституциях большинства государств, что, с одной стороны, свидетельствует о его общепризнанности, а с другой - является иллюзорным подтверждением формирования единых представлений о его содержании. К примеру, в Конституции РФ предусмотрено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Из приведенной конституционной нормы следует, что к связующим элементам конституционного принципа народовластия можно отнести суверенитет, волю и власть народа. При этом, принцип народовластия необходимо рассматривать как сложное явление, которое обобщенно представляет собой многослойное образование, в котором вокруг ядра формируются еще как минимум три самостоятельных слоя. На первый слой - национальный - наслаивается второй - общественный, который, в свою очередь, покрывается третьим слоем - демократическим<sup>63</sup>. Национальный пласт представляет собой совокупность ценностей, объединяющих в единую политическую и историко-культурную общность народы, проживающие на территории государства. Именно эти идеи образуют стержень любой общественной системы, а их совокупность составляет одну из основ данного конституционного принципа. Национальные особенности оказывают существенное влияние на общественный слой, который включает в себя экономические, политические, духовные и социальные основы

---

<sup>63</sup> Зенин С.С. Стабильность и динамизм конституционного принципа народовластия: теоретические основы // История государства и права. 2015. № 22. С. 4.

народовластия. Третий слой - демократический - объединяет в себе общепризнанные либеральные ценности. Как показывает история, это наиболее изменчивая составляющая принципа народовластия<sup>64</sup>. Постоянное развитие демократической мысли порождает бесконечный поиск новых подходов к реализации существующих общественных институтов, что развивает и обогащает содержание данного конституционного принципа.

Если раскрыть с конституционно-правовых позиций содержание принципа народовластия, то его наиболее стабильная составляющая заключается в:

- невозможности установления государством оснований для исключения отдельных граждан или их групп из состава народа;
- признании народа как носителя высшей власти;
- установлении воли народа как ориентира для развития государства и права;
- свободном осуществлении в правовых формах принадлежащей народу власти;
- формировании органов власти на основе свободного волеизъявления народа;
- возможности осуществления народного контроля над функционированием органов государственной власти;
- участия народа в осуществлении иных форм власти;
- признании суверенитета народа;
- обеспечении информированности народа;
- во взаимной защищенности государства и народа.

Сохраняющиеся тенденции глобализации в экономике, политике, культуре и формирование глобального общества оказывают влияние на развитие рассматриваемого конституционного принципа. Одним из результатов воздействия этих факторов в правовом дискурсе стало создание международных стандартов реализации народовластия. Сегодня в

---

<sup>64</sup> Мюллер Я.В. Споры о демократии: политические идеи в Европе XX века. Москва, 2014. 400 с.

значительном количестве приняты международные правовые акты, в которых содержатся требования к реализации принципа народовластия.

Так, в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека<sup>65</sup> установлено, что воля народа должна быть основой власти правительства. Она находит свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования. В приведенной норме указывается на особое значение воли народа как основания, необходимого для функционирования легитимной власти, а также закрепляется способ объективизации этой воли и требования, которым народ должен соответствовать. Таким образом, используя подход М. Вебера, можно сделать вывод о том, что в основу функционирования современного государства положен формально-правовой подход<sup>66</sup>, который наиболее полно проявляется в универсализации народовластия. Содержание данного процесса наиболее полно отражается в тезисе о том, что сегодня народовластие не может быть сугубо национальным явлением - оно должно соответствовать «очертаниям» общепризнанных ценностей.

В соответствии с положениями Венской декларации и программой действий 1993 года<sup>67</sup> современная демократия основывается на свободно выраженной воле народа, определять свои собственные политическую, экономическую, социальную и культурную системы. Народ должен полноценно участвовать во всех аспектах своей жизни. Именно народам принадлежит право свободно определять свой политический статус и беспрепятственно осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие.

---

<sup>65</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>66</sup> Вебер М. Политика как призвание // Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. С. 644 - 706.

<sup>67</sup> Венская декларация и программа действий. Принята 25 июня 1993 г. на 2-й Всемирной конференции по правам человека // Дипломатический вестник. 1994. № 3 - 4. С. 45 - 63.

Международная стандартизация народовластия как неотъемлемого признака современного демократического государства осуществляется вслед за универсализацией самой демократической идеи. Подтверждение развития процессов универсализации идеи демократии и народовластия как ее составной части можно обнаружить в документах Генеральной Ассамблеи ООН. Так, в Резолюции от 13 декабря 2013 года 62/7 отмечается, что демократия не является собственностью какой-то страны или какого-то региона, она представляет собой универсальную ценность, основанную на свободном волеизъявлении народа<sup>68</sup>.

В документах Генеральной Ассамблеи ООН провозглашается необходимость установления единого демократического международного порядка, что может быть обеспечено путем содействия развитию и укреплению демократических международных институтов во всех областях сотрудничества, и обеспечения реализации права на справедливое участие всех людей в процессе принятия решений как на национальном, так и на общемировом уровнях.

Таким образом, в международных документах можно встретить положения, ориентированные на выработку универсальных требований к реализации принципа народовластия как неотъемлемого элемента демократического политического режима. Кроме того, на международном уровне вырабатываются не только общие направления демократического развития государств, но и формулируются общие требования к функционированию отдельных институтов народовластия. Ярким примером этого может служить Свод рекомендуемых норм при проведении референдумов, в положениях которого впервые на международном уровне были обобщены основные принципы проведения референдумов в государствах - членах Совета Европы. Подобные требования также сформулированы и в отношении других институтов народовластия. Так,

---

<sup>68</sup> См.: Зенин С.С. Стабильность и динамизм конституционного принципа народовластия: теоретические основы // История государства и права. 2015. № 22. С. 6.

например, Декларация о критериях свободных и справедливых выборов<sup>69</sup> устанавливает международные стандарты проведения подлинных свободных и справедливых выборов.

При закреплении на международном уровне общих направлений развития народовластия в национальных государствах и определении требования к реализации отдельных демократических институтов осуществляется универсализация народовластия. Причем эта универсализация не направлена на выработку таких форм, которые обеспечили бы всеобъемлющую реализацию данного принципа в любых национальных условиях. Это новая универсализация, целью которой является формирование таких критериев осуществления народовластия, свойства которого были бы способны изменить сами внешние условия его осуществления.

Возникающий в связи с этим антагонизм национальных особенностей народовластия и его универсализации должен разрешаться путем отказа от идеи формирования единственно верной модели народовластия. Признание на международном уровне всеобщих демократических ценностей не может осуществляться без учета национальных особенностей государств. В этой связи государства в процессе своего функционирования должны обладать свободой действия для развития принципа народовластия в рамках своих правовых систем. Правовые пределы данной свободы должны находить свое закрепление в конституциях национальных государств. В этих условиях речь не может идти об абсолютной универсализации. Необходимо сохранить возможность консенсуса, в основе которого должно лежать согласие на разногласие, то есть критическая универсализация народовластия.

Применение в отношении народовластия такой категории, как «динамизм», позволяет говорить о наличии постоянно существующих, закономерно сложившихся, направленных изменений в качестве и характере

---

<sup>69</sup> Международные избирательные стандарты: Сборник документов: выпуск второй / Под ред. В.И. Лысенко. М.: Центральная избирательная комиссия РФ, 2009. С. 612, 613.

правового регулирования этого базового конституционного принципа. Всю совокупность объективных причин подобных преобразований возможно разделить на две группы. Во-первых, это постоянное развитие общественных отношений, обусловленное эволюцией общества и государства. Результатом этого является появление новых сфер или форм общественной жизни, в рамках которых обеспечивается реализация конституционного принципа народовластия. Во-вторых, это возможная неполнота, противоречивость конституционных норм, закрепляющих данный принцип. Зачастую в процессе применения правовых норм выявляются пробелы и коллизии, требующие своего устранения<sup>70</sup>.

В правовом дискурсе развитие народовластия осуществляется путем преобразования конституционно-правового регулирования общественных отношений, связанных с реализацией данного принципа в национальных правовых системах. Развитие принципа народовластия возможно в рамках нескольких направлений: во-первых, путем принятия новых конституций национальных государств или внесения изменений в действующие. Во-вторых, путем принятия нормативных правовых актов, развивающих положения действующей конституции. Например, в ст. 3 Конституции РФ предусматривается, что высшим непосредственным выражением власти народа наряду со свободными выборами является референдум. В целях развития конституционных положений был принят Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»<sup>71</sup>, в нормах которого был установлен труднореализуемый механизм инициирования референдума гражданами России. Это привело к тому, что референдум на федеральном уровне не проводится уже более 20 лет.

В-третьих, развитие принципа народовластия также происходит в рамках деятельности органов конституционной юстиции, осуществляющих конституционный контроль или надзор. Зачастую данные органы, вынося

---

<sup>70</sup> Зенин С.С. Стабильность и динамизм конституционного принципа народовластия: теоретические основы // История государства и права. 2015. № 22. С. 7.

<sup>71</sup> Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

решения о несоответствии положений отдельных правовых актов нормам конституций, указывают на неверное направление, избранное законодателем в развитии конституционного принципа народовластия. Кроме того, осуществляя толкование норм действующих конституций, суды раскрывают содержание принципа народовластия и, как следствие, развивают его.

Развитие принципа народовластия может носить как позитивный, так и негативный характер. Следует остановиться на возможных причинах негативной модернизации данного принципа. К таким в первую очередь необходимо отнести осуществление преобразования конституционно-правовых норм:

- вопреки объективным тенденциям развития общественных отношений. Основой развития конституционно-правовых институтов в этом случае выступает не объективная необходимость, вызванная генезисом общественных отношений, а политическая воля отдельных лиц, экономическая или иная заинтересованность определенных слоев общества и т.д.

- на основе признания приоритета принципа народовластия над другими базовыми конституционными принципами. В этом случае развитие осуществляется в условиях признания абсолютного приоритета принципа народовластия в системе основ конституционного строя;

- без учета уровня экономического, социального, политического, духовного, правового развития общества. В данном случае преобразование осуществляется неравномерно, без учета конкретных общественных условий;

- в условиях общественного противодействия и отрицания обществом проводимых преобразований. Развитие осуществляется в условиях нарастающих противоречий между государством и обществом, без учета воли народа;

- без учета национальных, исторических и культурных особенностей общества. Преобразование конституционно-правовых норм в этом случае не

базируется на элементах национальной идентичности и, как следствие, подрывает национальный суверенитет<sup>72</sup>.

Таким образом, одним из проявлений динамизма конституционного принципа народовластия является его трансформация в национальных правовых системах.

Оценивая современные тенденции развития народовластия, необходимо отметить многогранность данного принципа. Народовластие выступает определенным связующим звеном в механизме взаимодействия государства и народа.

Главное значение в понимании особенностей развития народовластия в представленной системе имеет определение субъекта, являющегося движущей силой. С учетом того что в представленном механизме можно выделить только два субъекта - народ и государство, необходимо рассмотреть возможные варианты.

Первый вариант - идеалистический. Характеризуется тем, что народ является субъектом, который определяет силу и направление движения представленного механизма. В правовом дискурсе народовластие будет рассматриваться как единственный инструмент воздействия на государство. В свою очередь, это обуславливает развитие данного принципа в условиях постоянно нарастающей дивергенции. Под дивергенцией народовластия понимается процесс образования новых механизмов, обеспечивающих реализацию народовластия. При этом речь может идти как о внутриинституциональной, так и внутрисистемной дивергенции. Внутриинституциональная дивергенция представляет собой появление новых механизмов реализации народовластия в рамках ранее существующего демократического института. Примером этого может служить введение в конституционную практику государства наряду с применяемым конституционным референдумом агрегативного. Внутрисистемная

---

<sup>72</sup> Зенин С.С. Стабильность и динамизм конституционного принципа народовластия: теоретические основы // История государства и права. 2015. № 22. С. 7.

дивергенция связана с образованием новых, ранее не функционировавших институтов в национальной правовой системе государства. Пример этого - применение новых институтов партиципаторной демократии<sup>73</sup>.

Второй вариант - прагматический. В этом случае государство является тем субъектом, который определяет направление движения элементов представленной системы. Государство, будучи строго организованной системой, способно воздействовать на народ как непосредственно, так и опосредованно, через применение институтов народовластия. Государство, стремясь к осуществлению легального насилия, способно изменять условия, в которых функционирует данная система, что также влияет на развитие принципа народовластия. Прагматический вариант функционирования данной системы лежит в основе формирования управляемой демократии.

Учитывая достаточную обобщенность представленных подходов, необходимо отметить, что история развития человеческой цивилизации свидетельствует о том, что они не применяются обособленно друг от друга, тем самым формируется третий вариант - плюральный, характеризующийся постоянной сменой субъекта, обладающего движущей силой.

Выводы по первой главе магистерской диссертации:

1. Вся история политической и правовой науки, история государства как социального института сопровождались конкуренцией различных теоретических концепций, объединяемых понятием «идея народовластия». Можно сказать, что принцип народовластия является объединяющим для правовой идеологии государств, относящихся к большинству существующих правовых систем.

2. Народовластие, являясь принципом российского права и одним из главных устоев конституционного строя, в свою очередь, базируется на ряде принципов: народный суверенитет, реальное осуществление гражданами политических прав и свобод, свободный и равноправный доступ к

---

<sup>73</sup> Зенин С.С. Стабильность и динамизм конституционного принципа народовластия: теоретические основы // История государства и права. 2015. № 22. С. 8.

управлению делами государства и общества, сочетания непосредственной и представительной форм осуществления власти.

3. Народовластие – это основополагающий принцип демократического государства, выражающийся в признании народного суверенитета, наличии эффективного механизма реализации гражданами своих политических прав путем свободного и равноправного участия в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через представителей.

4. Сложность и динамизм общественных отношений, возникающих по поводу осуществления народовластия, являются объективной предпосылкой совершенствования конституционных правовых норм, его закрепляющих. Развитие данного принципа в национальных правовых системах не должно приводить к модернизации его сущностного содержания. Определенной константой должны выступать положения, которые находят свое всестороннее закрепление в национальных конституциях. Положения о народе как носителе суверенитета и единственном источнике власти, о конституционных формах ее реализации должны оставаться незыблемыми.

## **Глава 2. Непосредственные формы осуществления принципа народовластия в Российской Федерации**

### **2.1. Институты осуществления власти народа (выборы и референдум)**

Конституция РФ закрепляет две формы осуществления народом своей власти: непосредственное и представительное волеизъявление. Единство, взаимосвязь и функционирование этих форм составляют политическую систему общественного строя.

Под непосредственным народовластием понимают «прямое волеизъявление особого круга субъектов по решению вопросов государственной и общественной жизни, коррекции осуществления властных функций органами власти, сопоставление воли народа с их деятельностью»<sup>74</sup>.

В свою очередь, формы непосредственного народовластия представляют собой «способы и средства непосредственного осуществления власти народом или его частью, коррекции осуществления властных функций органами власти, сопоставление воли народа с деятельностью властных органов»<sup>75</sup>.

В литературе неоднократно исследовался вопрос о формах непосредственной демократии. Следует отметить, что классификация возможна как каждой конкретной формы, так и всех форм.

В зависимости от степени обязательности выраженной воли населения принято различать императивные и консультативные формы непосредственной демократии. Возможно деление институтов непосредственной демократии в зависимости от уровня местного.

В основании следующей классификации, предложенной В.В. Комаровой, предлагается рассматривать императивную, консультативную и

---

<sup>74</sup> Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 2010. С. 6.

<sup>75</sup> Там же. С. 6.

регулятивную функцию, соответственно которой существует закрепленный механизм реализации, учета волеизъявления<sup>76</sup>.

По территории использования формы непосредственного народовластия подразделяются: на федеральный, уровень субъекта федерации, уровень муниципального образования.

Референдум и выборы являются ключевыми институтами непосредственной демократии.

Референдум – это всенародное голосование граждан РФ по вопросам государственного значения. Он проводится на основе всеобщего равного прямого и свободного волеизъявления граждан РФ при тайном голосовании<sup>77</sup>. Законодательство предусматривает референдум РФ, субъектов Федерации и местный. Принятое решение является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении. В соответствии с ФКЗ «О референдуме», референдум, «не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции Российской Федерации, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав и свобод».

В зависимости от уровня и выносимых на голосование вопросов референдум подразделяется на федеральный, и местный. Порядок проведения федерального референдума определяется ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», региональных и местных референдумов, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>78</sup>, в региональном законодательстве и нормативных правовых актах органов местного самоуправления, которые должны базироваться на основополагающих федеральных нормах.

---

<sup>76</sup> Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: Формула права, 2006. С. 37.

<sup>77</sup> Кутафин О.Е. Российский конституционализм: монография. Избранные труды: в 7 томах. Том 7. М., 2011. С. 215.

<sup>78</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Так, в Самарской области приняты: Закон «О местном референдуме Самарской области»<sup>79</sup>, в соответствии с которым, местный референдум в Самарской области (далее - референдум) представляет собой форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории муниципального образования в Самарской области (далее - муниципальное образование), по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме; и Закон «О референдуме Самарской области»<sup>80</sup>, который регулирует порядок прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории Самарской области, по наиболее важным вопросам государственного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме.

Вопросы, выносимые на референдум Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ, ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина и конституционные гарантии их реализации.

Референдум назначает Президент РФ по инициативе:

- не менее чем двух миллионов граждан РФ, имеющих право на участие в референдуме, – при условии, что на территории одного субъекта РФ или в совокупности за пределами территории РФ находится место жительства не более 50 тысяч из них;
- Конституционного Собрании в случае, когда оно выносит на всенародное голосование проект новой Конституции;
- федеральных органов государственной власти.

---

<sup>79</sup> Закон Самарской области от 11.02.2004 г. № 12-ГД (ред. от 06.06.2016) «О местном референдуме Самарской области» // Волжская коммуна. 2004. 12 февраля. № 26.

<sup>80</sup> Закон Самарской области от 10.12.2003 г. № 116-ГД (ред. от 06.06.2016) «О референдуме Самарской области» // Волжская коммуна. 2003. 11 декабря. № 230.

Механизм реализации инициативы граждан по проведению референдума состоит из нескольких стадий: инициирование, назначение, подготовка, проведение референдума и заключительной является стадия реализации решения референдума.

По способу проведения референдумы бывают обязательные и факультативные. По обязательности решения, принятого на референдуме – консультативный и императивный референдум. Классификация референдумов по времени проведения предполагает дозакондательные и послезакондательные референдумы.

В Российской Федерации существуют сходные с референдумом формы народовластия такие как плебисцит и голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Вопрос составляет соотношения данных институтов и референдума, так как многие авторы ошибочно называют их тождественными.

К примеру, А.Я. Сухарев, полагает, что плебисцит является одним из видов народного голосования, «применяется при опросе населения территории о ее принадлежности к тому или иному государству. В формально-юридическом смысле - то же самое, что и референдум»<sup>81</sup>.

Б.А. Страшун считает, что «с формально-юридической точки зрения процедуры плебисцита и референдума совпадают», однако «стилистическое различие имеется: плебисцитом называют референдум по вопросам, имеющим для страны или региона, как принято говорить, судьбоносный характер»<sup>82</sup>.

Есть авторы, которые не считают плебисцит формой непосредственного народовластия, полагая, что «при плебисците народ не осуществляет власть, а всего лишь отвечает на тот или иной вопрос,

---

<sup>81</sup> Сухарев А.Я. Большой юридический словарь. М.: Инфра-М, 2007. С. 378.

<sup>82</sup> Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты. М.: Бек, 2000. С. 356.

предложенный ему институтом власти»<sup>83</sup>. Действительно, следует согласиться с тем, что «прямая демократия действует в отношении решений по ключевым вопросам, а не в отношении отдельных личностей», кроме того, «прямая демократия наделяет граждан властью, а ее процедуры направлены на разделение властных полномочий». Это означает, что определенное количество граждан может инициировать процедуру прямой демократии независимо от желания исполнительной или законодательной власти. Напротив, плебисциты, т.е. процедуры общенародного голосования, могут быть инициированы не гражданами, а исключительно властными институтами, что не имеет отношения к прямой демократии<sup>84</sup>.

Следует обратить внимание на то, что в юридической науке не совсем однозначно отношение к референдуму. Так, с одной стороны «непосредственное осуществление власти народом, придает и наибольший авторитет решениям, принимаемым на референдуме»<sup>85</sup>. При этом решение важнейших вопросов на референдуме является окончательным и роль органов государственной власти ограничивается подготовкой и участием в процедуре предварительного одобрения проекта выносимого на референдум.

Однако с другой стороны, существуют сомнения в целесообразности применения референдума для решения сложных вопросов государственного значения.

Вместе с тем бывают случаи, когда референдум не только необходим, но и желателен почти всеми его участниками. И результаты его известны заранее и объективно не могут быть другими. Таким примером является референдум, состоявшийся 16 марта 2014 года в Крыму, результаты которого имели историческое значение и стали основанием воссоединения Крыма с Россией. Референдум был проведен в полном соответствии с демографическими процедурами и нормами международного права.

---

<sup>83</sup> Сидоров С.С. Осуществление избирательного права граждан как форма управления государством // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 43.

<sup>84</sup> Там же. С. 43.

<sup>85</sup> Артамонова Г.К., Сальников П.П., Султыгов М.М., Анашкина Ю.Н. Институты народовластия: проблемы влияния на публичную политическую власть // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 3. С. 35.

Результаты оказались предельно убедительными. В голосовании участвовали более 82% избирателей, и более 96% высказались за воссоединение с Российской Федерацией.

Однако, следует заметить, что в доктрине имеется мнение, что проведенное 16 марта 2014 года голосование народа Автономной Республики Крым и города Севастополь об отделении от Украины и создании самостоятельного государства - Республики Крым как субъекта международного права, является ярким примером плебисцита<sup>86</sup>. Далее легитимно избранные властные структуры уже Республики Крым и города Севастополь (входящего в Республику Крым, но с особым правовым статусом) вышли с ходатайством в Федеральное Собрание Российской Федерации о рассмотрении просьбы о принятии Республики Крым и города Севастополь в качестве субъектов Российской Федерации. Просьба Республики Крым и города Севастополь о рассмотрении возможности принятия их в качестве субъектов Российской Федерации была скреплена межгосударственным договором. Межгосударственный Договор между Республикой Крым, городом Севастополь и Российской Федерацией о принятии их в качестве субъектов Российской Федерации<sup>87</sup> был ратифицирован Федеральным Собранием РФ<sup>88</sup>. С 18 марта 2014 года юридически, в соответствии с нормами международного права, Республика Крым и город Севастополь являются полноправными субъектами Российской Федерации.

Наряду с референдумом высшим непосредственным выражением власти народа являются выборы.

Выборы, как способ формирования коллективных органов власти известны с древнейших времен и является внутренне противоречивым

---

<sup>86</sup> Сидоров С.С. Осуществление избирательного права граждан как форма управления государством // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 43.

<sup>87</sup> Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (Подписан в г. Москве 18.03.2014) // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1570.

<sup>88</sup> Федеральный закон от 21.03.2014 г. № 36-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» // СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1202.

институтом, т.к. в политике процедура выборов используется не только в условиях демократии, но и в авторитарных и тоталитарных режимах, где сама возможность выбора ограничена или отсутствует вообще. Роль выборов может быть неодинаковой не только в разных странах, но и в различные периоды истории одной и той же страны.

В демократических государствах выборы являются одним из основополагающих конституционно-правовых институтов, который включает в себя совокупность правовых норм, регламентирующих весь избирательный процесс от признания за гражданином права голосовать до объявления официальных итогов выборов и права их оспаривания в судебном порядке<sup>89</sup>.

Основополагающая роль выборов в демократическом государстве заключается в следующем:

во-первых, выборы выступают правовой формой реализации государствообразующим народом своего суверенитета, т.е. верховенства его воли в решении такого важного вопроса общегосударственного значения, как вопрос о том, кто конкретно и какие политические силы будут представлять и осуществлять его интересы в органах общефедерального и регионального представительства;

во-вторых, в процессе организации и проведения выборов реализуется политическое право граждан на участие в управлении делами государства;

в-третьих, выборы служат средством и способом отбора в государственные органы «лучших людей страны»<sup>90</sup>.

Понятие выборов содержится в п. 9 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которой, «выборы – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами

---

<sup>89</sup> Занько Э.Н. Выборы как основополагающий конституционно-правовой институт // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2013. № 7-2. С. 265.

<sup>90</sup> Ильин И.А. Наши задачи // Ильин И.А. Собрание сочинений: в 10 т. М.: Русская книга, 1993. Т. 2. Кн. 1. С. 155-159.

субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица».

Из данного определения можно выделить три признака выборов: 1) выборы - это форма прямого волеизъявления граждан; 2) выборы проводятся в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями их должностных лиц; 3) выборы проводятся на определенной правовой основе<sup>91</sup>.

Классификацию выборов в России можно осуществить по следующим критериям: в зависимости от территории, от формируемого органа, от способа волеизъявления избирателей, от срока проведения, от масштаба.

Так, в зависимости от территории, действующее законодательство предусматривает существование двух разновидностей выборов: во-первых, выборов органов государственной власти или наделения полномочиями их должностных лиц и, во-вторых, выборов органов местного самоуправления или наделения полномочиями их должностных лиц<sup>92</sup>.

ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», кроме четырех конституционных принципов, дополнительно называет принципы: свободного и добровольного участия в выборах (п. 3 ст. 3); открытости и гласности (п. 5 ст. 3); обязательности и периодичности проведения выборов (ст. 9). Эти принципы являются общепризнанными.

Вместе с тем многие российские ученые, исходя из анализа норм избирательного законодательства, расширяют круг принципов избирательного права и избирательной системы.

Так, С.А. Авакьян, кроме вышеназванных принципов, выделяет: принцип сочетания мажоритарной и пропорциональной избирательных систем при выборах депутатов; принцип состязательности; принцип

---

<sup>91</sup> Черепанов В.А. Конституционное право России: Курс лекций: Учебное пособие для студентов неюридических специальностей. Ставрополь: АГРУС, 2012. С. 166 – 167.

<sup>92</sup> Гумашвили Л.Э. К вопросу об основах статуса избирательных комиссий муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 3. С. 4.

сочетания государственного финансирования избирательной кампании с возможностями использования негосударственных средств; принцип проведения выборов избирательными комиссиями<sup>93</sup>.

В.И. Фадеев, кроме конституционных принципов избирательного права, выделяет принципы: свободных и добровольных выборов, обязательности, периодичности, альтернативности, открытости и гласности<sup>94</sup>.

А.Н. Кокотов и М.И. Кукушкин в качестве дополнительных к конституционным принципам относят: добровольность участия в выборах, обязательность выборов, периодичность выборов, альтернативность выборов, независимость избирательных комиссий, гласность, территориальную основу организации и проведения выборов<sup>95</sup>.

Л.А. Нудненко, руководствуясь критерием целевого предназначения в механизме правового регулирования электоральных отношений, выделяет политические принципы реализации гражданами пассивного избирательного права и организационные принципы реализации гражданами пассивного избирательного права. К числу первых следует отнести всеобщее, равное, прямое избирательное право, тайное голосование, свободу участия в выборах, добровольность. К числу организационных принципов, способствующих реализации гражданами пассивного избирательного права, относятся: обязательность; периодичность выборов; альтернативность (сопоставительность); гласность и открытость выборов<sup>96</sup>.

Перечисленные принципы пассивного избирательного права можно подразделить на конституционные и иные. К конституционным принципам пассивного избирательного права относятся: всеобщее, равное, прямое избирательное право, тайное голосование, свобода участия в выборах, добровольность. Иными можно считать принципы пассивного

---

<sup>93</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учебное пособие. М., 2007. Т. 2. С. 168 – 194.

<sup>94</sup> Конституционное право: учебник для бакалавров / отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2013. С. 336.

<sup>95</sup> Конституционное право России. 2-е изд. / под ред. А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина. М., 2007. С. 466 – 475.

<sup>96</sup> Нудненко Л.А. Принципы пассивного избирательного права: система и взаимодействие с конституционными правами и свободами личности в России // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 51.

избирательного права, закрепленные нормами федерального законодательства. В их числе: обязательность; периодичность выборов; альтернативность (сосязательность); гласность и открытость выборов.

Следует заметить, что в настоящее время остается открытым ряд вопросов конституционности некоторых принципов избирательного права.

Так, наличие в ч. 3 ст. 32 Конституции РФ только двух ограничений избирательных прав (признанная судом недееспособность и содержание в местах лишения свободы по приговору суда) вызывает определенные споры о возможности установления дополнительных ограничений федеральным законом<sup>97</sup>. Вместе с тем такое регулирование представляется не только возможным, но и необходимым на основании ч. 3 ст. 55 Конституции РФ в целях защиты конституционно значимых ценностей при условии обеспечения соразмерности накладываемых ограничений целям защиты публичных интересов государства, что подтверждено правовыми позициями Конституционного Суда РФ<sup>98</sup>.

Так, пунктом 3.2 статьи 4 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» к основаниям для ограничения пассивного избирательного права относятся установленные факты совершения правонарушений, отличающихся особой опасностью причиненных ими последствий для публичных интересов общества и государства. Однако ограничение пассивного права в связи с совершенными правонарушениями вызывает вопросы по отношению к перечню и четкости законодательных формулировок.

В свете Постановления Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П норма подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

---

<sup>97</sup> Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 33.

<sup>98</sup> См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // ВКС РФ. 2014. № 1.

РФ», ограничивающая пассивное избирательное право гражданина Российской Федерации, осужденного когда-либо к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений (за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями), действовавшая немногим более года, нуждается в предметной корректировке. Такая корректировка может предполагать установление в качестве общеправовых последствий уголовного наказания конкретного срока (в пределах 5 - 10 лет) ограничения пассивного избирательного права гражданина, пропорционального сроку погашения судимости с дифференциацией по тяжести преступления и виду наказания (реальное лишение свободы, условное наказание, иной вид наказания). При этом с учетом выделения Конституционным Судом РФ общеправовых и уголовно-правовых последствий погашения судимости представляется необходимым внесение изменений в часть 6 статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>99</sup> о возможности введения федеральным законом отдельных общеправовых последствий погашения судимости.

Обязательным элементом эффективности данного механизма является качественная и своевременная проверка сведений о судимостях гражданина, выдвинутого в качестве кандидата. В этой связи правовое регулирование в этой части требует определенной доработки. Так, согласно п. 6 ст. 33 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» установлено полномочие избирательных комиссий по проверке представленных кандидатами сведений, вместе с тем кандидатом представляются лишь сведения о неснятой и непогашенной судимости. Необходимость проверки информации о наличии погашенных и снятых судимостей должна быть также законодательно закреплена.

---

<sup>99</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

Вместе с тем представляется обоснованным, что ограничением для избрания должно стать не только наличие судимости за тяжкие и особо тяжкие судимости с учетом вышеуказанного срока, но также осуждение за преступления небольшой и средней тяжести в пределах срока погашения соответствующей судимости<sup>100</sup>.

Однако действующее законодательство рассматривает в качестве отказа в регистрации не факт наличия неснятой и непогашенной судимости за указанные категории преступлений, а факт сокрытия сведений о них. Таким образом, карается лишь недобросовестность кандидата, само же осуждение за преступное поведение правовых последствий при избрании не имеет. Данное положение усугубляется отсутствием законодательного запрета на внесение в порядке, предусмотренном п. 1.1 ст. 38 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ», в заявление о согласии баллотироваться уточнений, касающихся сведений о неснятой или непогашенной судимости.

В то же время при осуществлении полномочий выборными лицами именно общественные и государственные интересы должны быть поставлены во главу угла, а совершение даже административных правонарушений может нанести существенный вред таким интересам в связи с негативными финансовыми и материальными последствиями. Таким образом, данный подход является вполне логичным для публичной сферы, где требуется осуществление полномочий в интересах самого государства, которое уже дало негативную оценку действиям (бездействию) гражданина.

Другим решением Конституционного Суда РФ стало Постановление от 15.04.2014 № 11-П<sup>101</sup>, которое возвратило в избирательную практику досрочного голосования, «призванного обеспечить реализацию всеми

---

<sup>100</sup> Акчурина А.Р. Ограничение пассивного избирательного права осужденных как механизм противодействия коррупции в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 63.

<sup>101</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // ВКС РФ. 2014. № 4.

гражданами активного избирательного права»<sup>102</sup>. В данном Постановлении Конституционный Суд РФ признал «дискриминационным подход законодателя, связанный с лишением возможности принять участие в выборах гражданина, который в день голосования будет исполнять трудовые, государственные или общественные обязанности, а равно намерен выехать в отпуск. В рамках реализации данного Постановления в избирательное законодательство были внесены соответствующие изменения. Их важным достоинством стало предоставление возможности проголосовать досрочно должностным лицам, непосредственно осуществляющим избирательным процесс, в частности, членам избирательных комиссий в единый день голосования (13.09.2015)».

1 июля 2015 г. Конституционный Суд РФ рассмотрел дело о толковании ст. 96 и 99 Конституции РФ, основанием явилась неопределенность в понимании указанных конституционных положений относительно допустимости переноса очередных выборов депутатов Государственной Думы на более раннюю дату. Так, полномочия Государственной Думы Российской Федерации шестого созыва должны истечь в декабре 2016 г., а очередные парламентские выборы предполагалось провести в сентябре того же года. Соответственно, это приводит к сокращению на три месяца срока полномочий Государственной Думы текущего созыва<sup>103</sup>. Конституционный Суд РФ признал допустимым перенесение федеральным законодателем даты очередных парламентских выборов на более ранний срок. По мнению Конституционного Суда РФ, незначительное сокращение срока полномочий Государственной Думы на несколько месяцев в целях проведения очередных парламентских выборов в единый день голосования не противоречит Конституции РФ (ст. 96 и 99).

Таким образом, выборы, являясь формой непосредственной демократии, одновременно выступают основополагающей формой

---

<sup>102</sup> Тарабан Н.А. Судебный конституционализм и российское избирательное право на современном этапе // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 1. С. 56.

<sup>103</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 01.07.2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // ВКС РФ. 2015. № 5.

реализации народом своего суверенитета, «воплощают в себе идею общей воли и призваны осуществлять политико-правовую связь государственной власти и общества, обеспечивая в нем политическую свободу граждан»<sup>104</sup>.

Несмотря на то, что выборы и референдум, как высшие формы выражения непосредственной власти народа, сходны по процедуре организации и проведения, необходимо учитывать, что выборы и референдум имеют различные юридические последствия, цели и основания.

## **2.2. Институты участия народа во власти**

В конституционном механизме реализации принципа народовластия помимо института осуществления власти, которыми являются выборы и референдум, существуют еще и институты участия во власти. К последним относятся митинги, демонстрации, обсуждения, обращения граждан и т.д.

Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Закон № 54-ФЗ)<sup>105</sup> закрепляет определения публичных мероприятий, устанавливает уведомительный порядок проведения публичных мероприятий.

Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона № 54-ФЗ под публичным мероприятием понимается открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств. Целью публичного мероприятия является свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным вопросам

---

<sup>104</sup> Климова М.И. Выборы как форма реализации народного суверенитета // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 3 (26). С. 24.

<sup>105</sup> Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

В этом же Федеральном законе даны определения таких понятий, как собрание («совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо общественно значимых вопросов»), митинг («массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера»), демонстрация («организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения, в том числе на транспортных средствах, плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации»), шествие («массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам»), пикетирование («форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации, а также быстровозводимые сборно-разборные конструкции»).

В рамках организации публичного мероприятия, предусматривается ряд процедур, в том числе и предварительное уведомление органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления о проведении публичного мероприятия, которые направлены на обеспечение мирного и безопасного характера публичного мероприятия, согласующегося с правами и интересами лиц, не принимающих в нем участия, и позволяют избежать возможных нарушений общественного порядка и безопасности.

Частью 1 ст. 6 Федерального закона № 56-ФЗ установлено, что участниками публичного мероприятия признаются граждане, члены

политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных объединений, добровольно участвующие в нем.

Из вышеизложенного следует, что участником публичного мероприятия признается любое лицо, участвующее в таком публичном мероприятии, при этом признание участником публичного мероприятия не зависит от того, насколько активные действия совершало данное лицо в рамках публичного мероприятия. Указанные положения также не ставят наделение лица статусом участника публичного мероприятия в зависимость от темы и направленности выражаемого таким лицом мнения по каким-либо вопросам, поскольку, целью публичного мероприятия является свободное выражение мнений его участников<sup>106</sup>.

В практике реализации Федерального закона № 54-ФЗ возникает много спорных вопросов, которые «образуют всю проблемность реализации права на участие в собраниях, митингах и демонстрациях»<sup>107</sup>.

Прежде всего проблемы возникают на стадии уведомления уполномоченных органов о целях проведения планируемого публичного мероприятия. На практике, если цели публичного мероприятия и органов местного самоуправления не совпадают, то последние отказывают в их проведении, что прямо нарушает действующее законодательство<sup>108</sup>, т.к. в ч. 3 ст. 12 Федерального закона № 54-ФЗ прямо указаны причины отказа и такой причины, как «несовпадение цели» там не упоминается.

Следующей проблемой является право исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления изменить место и время проводимого публичного мероприятия. В Федеральном законе № 54-ФЗ отсутствует исчерпывающий перечень мест, в которых невозможно проведение публичного мероприятия, на уполномоченный орган при

---

<sup>106</sup> Решение Московского городского суда от 12.07.2016 г. по делу № 7-8209/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>107</sup> Тарасенко М.Э. Некоторые проблемы правоприменения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетирования» // Сборник: Инновационные тенденции развития российской науки материалы IX Международной научно-практической конференции молодых ученых / Отв. за выпуск: В.Л. Бопп. 2016. С. 104.

<sup>108</sup> См., например: Апелляционное определение Верховного суда Республики Мордовия от 24.11.2015 г. по делу № 33а-2812/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

получении уведомления о проведении публичного мероприятия возлагается лишь обязанность по оценке безопасности его проведения в заявленных местах.

Так, «гражданин Ф. обратился в суд с заявлением о признании незаконными действий администрации г.п. Одинцово Одинцовского муниципального района Московской области, связанные с созданием препятствий в проведении публичного мероприятия 07 ноября 2014 г. у памятника В.И. Ленину на площади у здания администрации. Администрация предложила изменить место проведения митинга и провести его на городском стадионе (что по своей логике является не соразмерным местом по отношению к площади), ссылаясь на сложившуюся практику проведения подобных мероприятий именно на стадионе и на тот факт, что в период с 31 октября по 09 ноября 2014 г. будет проходить ярмарка «Дары осени» по адресу: центральная площадь г. Одинцово, ул. Маршала Жукова, вблизи домов 26 и 28, что является непосредственно близко к памятнику В.И. Ленина. Вместе с тем Администрация не предоставила никаких доказательств проведения ярмарки и никак не обосновала свое решение, хотя по закону именно обоснование является обязательным элементом при несогласовании места и времени проведения публичного мероприятия. Судебная коллегия посчитала немотивированным и не соответствующим закону направленное заявителю Ф. администрацией г.п. Одинцово предложение об изменении предполагаемого места проведения публичного мероприятия на специально отведенное место, а соответствующие действия администрации г.п. Одинцово – неправомерными»<sup>109</sup>.

Следует также указать и на такую проблему, как затягивание уведомительно-разрешительного процесса проведения публичного мероприятия, которые требуют определенного времени.

---

<sup>109</sup> Апелляционное определение Московского областного суда от 16.02.2015 г. по делу № 33-3092/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

М.Э. Тарасенко предлагает разрешить данную проблему двумя способами.

Во-первых, «возложить на орган исполнительной власти полномочия, в части установления срока для устранения организатором несоответствия в уведомлении требованиям Федерального закона № 54-ФЗ». Но в этом случае, по мнению автора, «есть риск столкнуться с чиновническим превышением полномочий», т.к. «Россия не достигла еще той демократизации, при которой можно не боясь доверить такие полномочия соответствующим органам»<sup>110</sup>.

Во-вторых, установить в Федеральном законе № 54-ФЗ конкретные сроки, путем внесения соответствующих изменений. Такое решение, кажется разумным и позволит исключить спорные моменты<sup>111</sup>.

В целях обеспечения реализации конституционного права граждан на управление делами государства и местного самоуправления, сохранения контроля общества над должностными лицами<sup>112</sup>, а также создания гарантий защиты прав каждого отдельного человека в его взаимоотношениях с государством, Конституция РФ, наряду с такими принципами, как никто не может присваивать власть в Российской Федерации (ч. 4 ст. 3), свобода мысли и слова, запрет цензуры (ст. 29) и т.п., закрепляет право граждан обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст.33). По мнению Конституционного Суда РФ<sup>113</sup>, это право в совокупности с другими элементами правового статуса личности позволяет гражданам выразить свое отношение к деятельности публичной власти, свои

---

<sup>110</sup> Тарасенко М.Э. Некоторые проблемы правоприменения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетирования» // Сборник: Инновационные тенденции развития российской науки материалы IX Международной научно-практической конференции молодых ученых / Отв. за выпуск: В.Л. Бопп. 2016. С. 105-106.

<sup>111</sup> Тарасенко М.Э. Некоторые проблемы правоприменения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетирования» // Сборник: Инновационные тенденции развития российской науки материалы IX Международной научно-практической конференции молодых ученых / Отв. за выпуск: В.Л. Бопп. 2016. С. 105-106.

<sup>112</sup> Левакин И.В., Шишова Ж.А. Роль независимой экспертизы в противодействии коррупции // Российская юстиция. 2010. № 8. С. 32-35.

<sup>113</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.

потребности в эффективной организации государственной и общественной жизни, выступает средством осуществления и охраны прав и свобод граждан и одновременно – через выявление конкретных проблем и возможных путей их решения – способом оптимизации деятельности органов публичной власти.

Одной из форм непосредственного осуществления гражданами своего права по участию в управлении делами государства, являются публичные (общественные) слушания, которые получили свое развитие больше на муниципальном уровне управления, чем на федеральном. Однако институт публичных слушаний имеет свои глубокие теоретические корни, которые в первую очередь связаны с формулированием понятийного аппарата публичных слушаний<sup>114</sup>.

Довольно давно многими авторами предпринимались попытки сформулировать теоретическое понятие публичных слушаний, так Е.В. Игнатюк дает определение публичных слушаний как «правовой конструкции, под которой понимается правовая абстракция, включающая в себя ряд однопорядковых правовых понятий низшего уровня и выявляющая главное, основное, существенное в этих понятиях»<sup>115</sup>. Однако из этого определения так и не понятно, что такое «главное», «основное» и «существенное». Т.е. фактически Е.В. Игнатюк не ответил на основные поставленные им же вопросы: что значит «главное», «основное» и «существенное» для публичных слушаний. При этом, забывая правовую составляющую публичных слушаний, Е.В. Игнатюк смешивает во едино публичные слушания по принятию правовых актов как народную правотворческую инициативу и публичные слушания по всем остальным вопросам.

Следует обратиться к определению, данному Н.В. Хвостуновой: «публичные слушания представляют собой форму участия граждан в

---

<sup>114</sup> Владимиров Д.А. Понятийное содержание публичных слушаний как формы народовластия в России // Евразийское Научное Объединение. 2015. Т. 2. № 7 (7). С. 106.

<sup>115</sup> Игнатюк Е.В. Правовое регулирование проведения публичных слушаний на уровне субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 150.

управлении, в выработке определенных решений, являются средством выявления и учета общественного мнения по наиболее важным вопросам местного значения»<sup>116</sup>. Как и предыдущие исследователи публичных слушаний, Н.В. Хвостунова рассматривает данную форму участия граждан с узких позиций и трактовок, сводя публичные слушания к обсуждению «вопросов местного значения», а не правотворческой инициативы, однако из данного определения не следует отрицания публичных слушаний как формы правотворческого процесса по принятию решений.

Довольно верное и четкое понятие в отношении публичных слушаний высказал С.А. Авакьян. Публичные слушания, по его мнению, «это самостоятельный институт непосредственной демократии, форма диалога органов публичной власти с населением, в том числе через правотворческий процесс, инициируемый гражданами»<sup>117</sup>. Безусловно, данную дефиницию публичных слушаний можно рассматривать с позиций конституционного регулирования. Однако представляется необходимым в определении давать больше характеристики рассматриваемой форме. Так, данное определение существенно выиграло бы, если содержало бы в себе индивидуальные черты, представляющие возможность выделить публичные слушания из схожих форм участия граждан в управлении делами государства.

Более детальное понятие, которым раскрывается суть публичных слушаний, дается С.С. Зениным: «Публичные слушания в сфере конституционно-правовых отношений - это правовая форма непосредственной демократии, обеспечивающая участие населения в управлении государственными и общественными делами в виде публичного обсуждения проектов правовых актов и иных общественно значимых вопросов в порядке нормативно установленной процедуры с непосредственным и обязательным участием населения и представителей органов власти, в результате которого принимаются решения, имеющие

---

<sup>116</sup> Хвостунова Н.В. Правовое регулирование проведения публичных слушаний на местном уровне // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2009. № 2. С. 14.

<sup>117</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. М.: Юрист, 2015. С. 437.

рекомендательный характер»<sup>118</sup>. Однако полностью согласиться с данным определением так же не представляется возможным. Во-первых, публичные слушания рассматриваются только с позиций конституционно-правовых отношений, при этом не учитывается их местный характер проведения; во-вторых, по результатам публичных слушаний принятое решение может и должно носить не рекомендательный характер, общеобязательный характер для властей; в третьих, С.С. Зениным не учтена контрольная функция со стороны населения за государственной (муниципальной) властью через публичные слушания.

По мнению Е.С. Шугриной, публичные слушания это «публичное обсуждение какой-либо важной государственно-общественной проблемы, в том числе тогда, когда в представительный орган внесен соответствующий проект нормативного акта или он уже находится в процессе рассмотрения»<sup>119</sup>. Как и многие авторы, Е.С. Шугрина в данном определении использует общие подходы к пониманию сущностных начал публичных слушаний, при этом под объектом обсуждения автор в своей дефиниции определяет государственно-общественные проблемы, тем самым объединяя все известные формы участия граждан в управлении делами государства. Однако ценность подходов Е.С. Шугриной определяется тем, что она одна из первых указывает на публичные слушания, как на некий механизм обсуждения государственных проблем, хоть при этом и ставит знак равенства между публичными и парламентскими слушаниями<sup>120</sup>.

Рассматривая данную форму участия граждан по управлению вопросами, связанными с местным уровнем, О.Е. Кутафин определяет публичные слушания как обсуждение проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения с участием жителей муниципального образования, представительного органа, главы муниципального

---

<sup>118</sup> Зенин С.С. Конституционно-правовое регулирование публичных слушаний в Российской Федерации. Автореф. дисс ... канд. юрид. наук: М., 2011. С. 8.

<sup>119</sup> Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Изд-во «Академия», 2010. С. 172.

<sup>120</sup> Там же. С. 181.

образования<sup>121</sup>. Бесспорно, учитывая достоинство приведенного подхода к пониманию сущности рассматриваемой формы, все же необходимо отметить неполноценность данного понятия, так как вышеназванные авторы рассматривали публичные слушания лишь в рамках местного самоуправления, совершенно не обращая внимание на иные уровни (региональный, федеральный) реализации публичных слушаний.

Таким образом, рассмотрев разнообразные понятия и сущностные черты данного института, представляется, что в определении публичных слушаний необходимо выделить не одну, как считают многие авторы, а две основные цели. Первая – информативная, когда граждане информируют власть о наиболее важных беспокоящих их вопросах, по которым предполагается принятие соответствующих решений органам власти, с уже предложенными вариантами и видением на эти решения со стороны самих граждан. Вторая цель – непосредственно выявление мнения жителей по поводу как содержания этих вопросов, так и по поводу качества представляемых проектов решений. С другой стороны, публичные слушания являются одной из форм деятельности государственной и местной властей, обеспечивающей открытость для граждан механизмов принятия властных решений. Таким образом, здесь следует согласиться с Е.В. Игнатюк, который утверждает, что законодатель, используя понятие «публичные слушания», подразумевал какую-либо форму участия граждан в управлении делами<sup>122</sup>.

Д.А. Владимиров справедливо указывает на то, что «особенность института публичных слушаний заключается в том, что он содержит в себе как материальные, так и процессуальные нормы. Материальные нормы института публичных слушаний устанавливают право населения на участие в

---

<sup>121</sup> Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Юрист, 2010. С. 137.

<sup>122</sup> Игнатюк Е.В. Правовое регулирование проведения публичных слушаний на уровне субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 150.

публичных слушаниях. Процессуальные нормы определяют порядок их проведения и форму реализации материальных норм»<sup>123</sup>.

Определяя универсальные положения той правовой формы публичных слушаний в процессе принятия нормативных актов, можно предположить следующее определение – публичные слушания это конституционно-правовой институт, выражаемый в определенных процедурах по обеспечению участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства основанный на общих конституционных принципах, с целью всенародного обсуждения нормативных правовых актов и решений, а так же вопросов, касающихся деятельности органов государственной и муниципальных властей и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, по результатам которых принимается решение, выраженное в правовой норме.

К формам непосредственной демократии относятся и гражданские инициативы, возникновение которых можно наблюдать на различных стадиях человеческой цивилизации, однако наибольший их всплеск проявляется в переломные периоды развития общества, когда теряют авторитет те политические силы, которые привязали себя к устаревшим, девальвированным ценностям и не способны изменяться; возникают неформальные группы и лидеры (подчас случайные), выдвигающие новые лозунги и идеи, как реакция на конституционно признанные идеологическое и политическое многообразие появляются оппозиционные течения, а новые взгляды оформляются в отчетливые концепции и платформы, затем и в организации, которые могут получить устойчивую, а иногда чисто случайную поддержку широких слоев населения. Вследствие этого закономерно, эволюционно, с большими или меньшими ошибками и потерями, происходит прогрессивное обновление общества<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Владимиров Д.А. Понятийное содержание публичных слушаний как формы народовластия в России // Евразийское Научное Объединение. 2015. Т. 2. № 7 (7). С. 108.

<sup>124</sup> Червонюк В.И. Институт гражданских инициатив в системе народовластия: современная концепция и формы реализации в конституционной практике // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 8. С. 30.

При определении природы гражданских инициатив важно обратить внимание на следующие положения методологического и мировоззренческого характера.

Во-первых, гражданские инициативы выступают проявлением непосредственной демократии, одной из конституционных форм осуществления народовластия. В конституционном смысле гражданские инициативы — необходимый атрибут гражданского общества и важнейшее звено полновластия народа.

Во-вторых, исходя из правового смысла положений статьи 3 Конституции РФ во взаимосвязи с положениями статьи 2, частей 1 и 2 статьи 17, правомерно сделать вывод относительно квалификации права гражданских инициатив в качестве элемента конституционной системы прав и свобод человека и гражданина. Не являясь конституционно оформленным, данное право по своему значению является основным, по своему содержанию имеет комплексный многосоставный характер, включающим такие права, как право на объединения, право граждан на участие в осуществлении общественного контроля, право участвовать в отправлении правосудия и др.

В-третьих, являясь фактором разновариантного подхода к решению стоящих перед обществом задач, гражданские инициативы служат гарантом учета плюрализма мнений и действий в конституционной практике и способствуют на этой основе принятия согласованных, социально обоснованных и целесообразных решений, максимально удовлетворяющих интересы больших групп людей.

В-четвертых, гражданские инициативы есть следствие юридической и фактической раскрепощенности личности, превращения ее из объекта государственной опеки в активного субъекта государственно-правовой жизни, гражданина в высоком значении этого слова.

В-пятых, гражданские инициативы выступают результатом стихийной (неорганизованной) активности. Они возникают в силу внутренних

потребностей общества, интересов конкретных людей и не могут быть навязаны «сверху».

В-шестых, гражданские инициативы реализуются исключительно в публичном интересе, они всегда имеют общественно полезную направленность и предназначены для решения социально значимых вопросов применительно к отдельному человеку, группам людей, местному территориальному сообществу, району, городу, региону или стране в целом. Обобщенно говоря, реализация гражданских инициатив направлена на формирование и развитие гражданского правосознания; повышение уровня доверия граждан к деятельности государства, а также обеспечение тесного взаимодействия государства с институтами гражданского общества; содействие предупреждению и разрешению социальных конфликтов; обеспечение прозрачности и открытости деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия; формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия и др.

В-седьмых, гражданские инициативы — это всегда правомерные акции граждан и их объединений, они соответствуют конституционному правопорядку, принципам и природе права, реализуются в порядке, предусмотренных действующим законодательством. Очевидно, что гражданские инициативы могут принимать формы и протестных акций, но только в том случае, если цель таких акций — добиться цивилизованного (правового) разрешения возникшего разногласия с властью.

Таким образом, гражданские инициативы следует понимать как не предусмотренные существующей политической структурой и проявляющиеся через массовые общественные движения, иные формы самоорганизации граждан, акты непосредственного волеизъявления населения, имеющие своей целью в согласии с правом и принципами конституционного строя влиять на принятие властными структурами отвечающих общим (согласованным) интересам решений и осуществлять гражданский контроль за их осуществлением.

Основной сферой распространения гражданских инициатив является гражданский контроль над публичной властью. Гражданский (общественный) контроль предполагает более или менее систематическое наблюдение за деятельностью органов публичной власти, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, в целях публичной проверки, анализа и публичной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»<sup>125</sup> к субъектам гражданского (общественного) контроля относит: федеральную и региональные общественные палаты, общественные палаты (советы) муниципальных образований. Это также общественные советы при федеральных органах исполнительной власти и при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Федерации.

Формы таких инициатив многообразны и возникают применительно к конкретным сферам государственного управления, например, в формы такого контроля. Как следует из ст. 18 ФЗ «Об основах общественного контроля в РФ, гражданский (общественный) контроль осуществляется в формах общественного мониторинга, общественной проверки, общественной экспертизы, в иных формах, не противоречащих закону, а также в таких

---

<sup>125</sup> Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4213.

формах взаимодействия институтов гражданского общества с государственными органами и органами местного самоуправления, как общественные обсуждения, общественные (публичные) слушания и другие формы взаимодействия. При этом гражданский (общественный) контроль может осуществляться одновременно в нескольких формах.

Гражданский контроль над публичной властью, хотя и самая значимая форма проявления гражданских инициатив, тем не менее не исчерпывает иных форм народного волеизъявления. Обобщенно к относительно автономным формам гражданских инициатив можно отнести:

- гражданские инициативы в сфере обеспечения (реализации и охраны, защиты) прав и свобод личности. Государство, вся система публичной власти, будучи конституционно обязанными признавать, соблюдать и защищать права и свободы (ст. 2, 18 Конституции РФ), призваны действовать во взаимодействии с институтами гражданского общества, поощрять создание и деятельность негосударственных организаций в данной сфере;

- формулирование гражданских позиций по вопросам конституционного значения или учет общественного мнения. Выявление гражданских позиций важно в различных сферах общественной жизни, на различных уровнях функционирования публичной власти, применительно к различным формам государственной деятельности, в особенности в правотворчестве, на всех этапах законодательной деятельности, начиная от выявления потребности в принятии закона и вплоть до постзаконодательной коррекции;

- гражданские инициативы как фактическое основание принятия органами публичной власти обязательных (нормативных) решений. Так, в соответствии с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»<sup>126</sup> изменение границ муниципального образования осуществляется законом субъекта РФ по

---

<sup>126</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

инициативе населения (ч. 1 ст. 12); аналогичным образом осуществляется преобразование муниципальных образований (ч. 2 ст. 13) и др.;

- институт всенародных обсуждений законопроектов. Данный институт правомерно рассматривать как: а) источник выявления специфических интересов, требующих отражения в законе; б) форму демократического контроля населения за властью в вопросах законодательства и одновременно всенародного лоббирования специфических интересов, добиваясь таким образом признания их в качестве всеобщих; в) всенародную экспертизу законопроекта, обсуждаемого в парламенте<sup>127</sup>;

- независимая социальная экспертиза законопроекта. Это специальное исследование, проводимое для определения социальной направленности, полезности (нужности) законопроекта (его нормативного содержания) и проектных норм. Необходимость учреждения такой формы законодательно подтверждена ч. 1-5 ст. 18 Федерального закона «Об общественной Палате Российской Федерации»<sup>128</sup> (ч. 1-5 ст. 18);

- право народной законодательной (правотворческой) инициативы граждан. По примеру ряда зарубежных стран следовало бы законодательно предусмотреть право граждан на законодательную инициативу как на региональном, так и общефедеральном уровне, право частичного вето на принятый парламентом закон, а равно в отношении его отдельных (неправовых положений), право избирателей обратиться в суд с запросом о конституционности закона. Следует заметить, что на региональном уровне законодательное оформление данного права стало едва ли не общепринятым. В ст. 15 Устава г.о. Тольятти<sup>129</sup> правотворческая инициатива граждан, являясь формой непосредственного осуществления населением городского округа местного самоуправления и участия населения городского округа в

---

<sup>127</sup> Червонюк В.И. Институт гражданских инициатив в системе народовластия: современная концепция и формы реализации в конституционной практике // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 8. С. 33.

<sup>128</sup> Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

<sup>129</sup> Постановление Тольяттинской городской Думы Самарской области от 30.05.2005 г. № 155 (ред. от 17.02.2016) «Об Уставе городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2005. 11 августа. № 59 (426).

осуществлении местного самоуправления, представляет собой «право граждан вносить в органы местного самоуправления проекты правовых актов по вопросам местного значения».

Предметом правотворческой инициативы могут выступать:

- 1) проект Устава городского округа;
- 2) внесение изменений и дополнений в Устав городского округа;
- 3) проекты решений Думы городского округа;
- 4) проекты постановлений мэра городского округа<sup>130</sup>;

- гражданские инициативы в режиме онлайн. Указом Президента РФ «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» утверждены Правила рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива»<sup>131</sup>. Согласно п. 14 Правил размещенная на интернет-ресурсе общественная инициатива должна получить необходимую поддержку в ходе голосования с использованием интернет-ресурса. По результатам рассмотрения общественной инициативы экспертная рабочая группа в срок, не превышающий двух месяцев, готовит экспертное заключение и решение о разработке соответствующего нормативного правового акта и (или) принятии иных мер по реализации инициативы, которые подписываются председателем соответствующей экспертной рабочей группы, о чем уведомляет уполномоченную некоммерческую организацию в электронном виде.

---

<sup>130</sup> Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 05.04.2006 г. № 403 «О Положении о правотворческой инициативе граждан в городском округе Тольятти» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>131</sup> Указ Президента РФ от 04.03.2013 г. № 183 (ред. от 23.06.2014) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива») // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.

Очевидно в обозримой перспективе использование Интернет-технологий для реализации гражданами своих избирательных прав, равно как и права на участие в референдуме.

Неоценимую услугу Интернет может оказать для выявления и учета общественного мнения по самым разным вопросам общественной жизни. Благодаря возможностям Интернет станет возможным реанимировать недействующие в настоящее время конституционные механизмы участия граждан в осуществлении публичной власти. Среди них едва ли не самым важным является адекватное выражение общей воли в принимаемых органами власти актах общего значения. Это в особенности актуально в законотворческой сфере, где общая воля и воля законодателя нередко оказываются далеко несовместимыми величинами. Использование в этой связи возможностей Интернет для всенародного обсуждения принятых Государственной Думой Федерального Собрания проектов федеральных законов позволило бы радикально изменить ситуацию, исключив тем самым принятие социально неадекватных (неправовых), в том числе и правонарушающих законов.

Как представляется, использование гражданских инициативы в режиме онлайн является и одним из важнейших условий эффективной работы «электронного» правительства.

Очевидно, что дальнейшее развитие гражданских инициатив требует их законодательной регламентации. Ослабленность правового воздействия не только нежелательна, но и социально вредна, не согласуется с природой демократического строя и концепцией народовластия. Пробелы, отсутствие четких правовых процедур приводят к необоснованным притязаниям государственных структур. Очевидно, что решению поставленной проблемы, содействовало бы принятие специального законодательного акта — федерального закона «О гражданских инициативах в Российской Федерации».

Выводы по второй главе магистерской диссертации:

1. Непосредственное народовластие представляет собой прямое волеизъявление особого круга субъектов по решению вопросов государственной и общественной жизни, коррекции осуществления властных функций органами власти, сопоставление воли народа с их деятельностью.

Формами непосредственного народовластия являются: институт осуществления власти (выборы, референдум) и институт участия во власти (митинги, демонстрации, обсуждения, обращения граждан). Первые носят императивный характер и не нуждаются с санкции государственной власти, а вторые – консультативный.

2. Одной из форм непосредственного осуществления гражданами своего права по участию в управлении делами государства, являются публичные (общественные) слушания - конституционно-правовой институт, выражаемый в определенных процедурах по обеспечению участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства основанный на общих конституционных принципах, с целью всенародного обсуждения нормативных правовых актов и решений, а так же вопросов, касающихся деятельности органов государственной и муниципальных властей и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, по результатам которых принимается решение, выраженное в правовой норме.

3. К формам непосредственной демократии относятся и гражданские инициативы, дальнейшее развитие которых требует их законодательной регламентации. Решению поставленной проблемы, содействовало бы принятие специального законодательного акта — федерального закона «О гражданских инициативах в Российской Федерации». Действенности института гражданских инициатив как важнейшего проявления народовластия будет способствовать создание эффективного механизма обеспечения, в особенности структурах представительной власти на всех ее уровнях — федеральном, региональном и муниципальном. В этой связи целесообразно учредить комитеты по гражданским инициативам в составе

каждой из палат Федерального Собрания, а равно предусмотреть такие структуры в законодательных (представительных) органах власти субъектов Федерации. В составе представительных органов местного самоуправления можно было бы создать специальные комиссии по обеспечению гражданских инициатив.

### **Глава 3. Представительная форма осуществления принципа народовластия в Российской Федерации**

#### **3.1. Представительная демократия как элемент организационно-правового механизма реализации народовластия**

Принцип народовластия заключается как в периодическом обращении к мнению граждан, так и в объективной необходимости постоянных прямых и обратных связей граждан и аппарата публичной власти в процессе государственного управления. Исходя из такого понимания, одной из центральных идей, образующих теорию народовластия, является идея народного представительства.

Проблемы, связанные с идеей народного представительства, являются фундаментальными и дискуссионными, характеризуются отсутствием единства научных подходов. Это оправдывает необходимость вновь обратиться к анализу научно-теоретических и конституционно-правовых аспектов представительной демократии.

Представительная демократия рассматривается «как одна из важнейших характеристик демократического государства, необходимый элемент организационно-правового механизма реализации народовластия<sup>132</sup>, которую характеризуют как ведущую (основную) форму осуществления демократии. При этом, формы прямого и представительного народовластия не должны противопоставляться, так как «эффективное осуществление власти народа возможно только лишь при сочетании прямой и представительной демократии»<sup>133</sup>, тем более, что «самой природой отношений народовластия предполагается обеспечение баланса лежащих в их основе конституционных ценностей, и законодательное регулирование должно поддерживать оптимально взвешенное равновесие прямой и

---

<sup>132</sup> Джагарян Н.В. Представительная демократия – универсальная характеристика современной концепции народовластия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 127-128.

<sup>133</sup> Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни. Избранные научные труды. М., 2013. С. 79.

представительной демократии»<sup>134</sup>. Именно такой подход обеспечивает, целостность, стабильность и эффективное функционирование демократической организации конституционного строя.

Идея представительного правления в настоящее время имеет формально-юридическое закрепление. К примеру, в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 года<sup>135</sup> закреплено право каждого участвовать в управлении своей страной прямо или через избираемых представителей.

В доктрине предпринимались попытки обосновать общую (межотраслевую) концепцию представительства и его универсальные характеристики<sup>136</sup>. Не ставя под сомнение важность подобных усилий, стоит отметить, что их плодотворность определяется необходимостью использования адекватной методологии исследования, разработкой комплексных, межотраслевых теоретических подходов, позволяющих учесть в т.ч. «объективно существующие особенности проявления институтов представительства в частноправовой и публично-правовой сферах»<sup>137</sup>.

Так, специфика публичного представительства определяется субъектным составом, объектами, формами и способами реализации представительства. Публичное представительство характеризуется комплексным характером, что связано с публичными целями, принципами, функциями, компетенцией. «В нем находит отражение диалектическое единство власти и свободы, получают свое развитие начала властно-управленческой (организационно-практической) эффективности во взаимосвязи и коллизионном соотношении со свободной самореализацией и самоорганизацией публичного сообщества»<sup>138</sup>.

---

<sup>134</sup> Джагарян Н.В. Представительная демократия – универсальная характеристика современной концепции народовластия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 128.

<sup>135</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>136</sup> Невзгодина Е.Л. Представительство по советскому гражданскому праву. Томск, 1980. С. 7.

<sup>137</sup> Джагарян Н.В. Представительная демократия – универсальная характеристика современной концепции народовластия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 129.

<sup>138</sup> Джагарян Н.В. Представительная демократия – универсальная характеристика современной концепции народовластия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 129.

Публичное представительство в отличие от представительства в частном праве складывается по поводу интересов социальных групп, организаций, общностей и не всегда имеет четкое субъектное выражение. Кроме того, публичное представительство возникает на императивно-обязательной основе при наличии определенной конституцией и законом меры свободного усмотрения относительно конкретного вовлечения в него участников данных отношений. «В публичном представительстве не всегда четко прослеживается и сам объект правоотношения»<sup>139</sup>.

Публичное представительство предполагает реализацию через соответствующие организационно-правовые формы народовластия и «определяет становление институтов профессионально-представительного (опосредованного) публичного управления как важнейшего элемента системы народовластия и объективирования деятельности свободы объединенных в народ людей»<sup>140</sup>. В результате государственная власть осуществляется не народом, а соответствующими государственными органами от имени народа, «именно воля народа легитимирует государство, обязанное выступать действительным выразителем нужд общественного бытия, органом социального служения»<sup>141</sup>.

Применительно к органам своего представительства народ в той или иной форме выражает волю, связанную с их легитимацией, формальным признанием в их отношении доверия на осуществление публичной власти от имени народа и в соответствии с его правомерными интересами, притом исходя из ответственности перед нынешним и будущими поколениями. Следствием такого признания доверия является определенная самостоятельность, наличие дискреционных полномочий, возможность действовать даже вопреки стихийно складывающемуся ситуативному общественному мнению, если таковое не соотносится с конституцией.

---

<sup>139</sup> Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. С. 17–18.

<sup>140</sup> Джагарян Н.В. Указ. соч. С. 130.

<sup>141</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 349.

Органы представительства народа призваны не просто воспроизводить волю народа как нечто постоянно существующее, но и обеспечивать формирование этой воли, ее выражение, причем именно с тем содержательным наполнением, которое бы не расходилось с общими, конституционными и иными принципами права, национальными традициями и идеалами, конкретным социокультурным контекстом. Воля народа выявляется и раскрывается органом его представительства на основе собственной воли, он формулирует («представляет») в своей воле волю народа так, как он ее воспринял<sup>142</sup>.

Публичное представительство происходит главным образом из конституции, а не из выборности, обеспечивающей в основном отбор представителей, оно не тождественно выборному представительству. В условиях демократического строя само государство может рассматриваться как универсальная макросистема представительства народа. Принцип народного суверенитета означает, что нет публичной власти, исходящей не от народа, и каждый из ее органов входит в единый механизм народовластия. Поэтому в осуществление функций представительства народа так или иначе вовлечены все структурные элементы организации публичной власти и каждый ее орган призван действовать от имени и в интересах народа, обеспечивать в качестве высшей ценности права и свободы человека, включая право на участие в управлении делами государства через своих представителей. Однако природа представительных связей иных, помимо выборных, институтов публичной власти с населением в значительной мере условно-формальная и такие институты имеют в основе своего правового статуса лишь определенные представительные начала, носящие преимущественно нормативно-функциональный, а не организационный характер.

---

<sup>142</sup> Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М., 2006. С. 22.

Однако необходимо различать представительную демократию и народное представительство, которое служит для нее основной, но не исключительной организационно-правовой формой воплощения.

Н.В. Джагарян, полагает, что «понятие системы институтов представительной демократии, охватывая в т.ч. избираемые единоличные органы публичной власти, по объему и содержанию шире, богаче понятия системы институтов народного представительства»<sup>143</sup>.

С.Н. Мул на основе синтеза различных позиций относительно юридической характеристики народного представительства, выработал системный подход к данной проблеме и рассматривает изучаемый институт в трех аспектах:

1) в институциональном аспекте народное представительство ученый рассматривает как политико-правовой институт, организационные формы, создаваемые в целях проведения народной воли, отражения общесоциальных интересов в политике;

2) в функциональном аспекте народное представительство является функцией, которая осуществляется государственной властью, государственно-властными структурами;

3) в идеологическом аспекте народное представительство выступает в качестве идеи социальной справедливости, при которой проводятся общесоциальные интересы. В данном аспекте идея народовластия близка к идее демократии как форме правления, создаваемой путем делегирования народом властных полномочий своим избранныкам, которые должны использовать эти полномочия для обеспечения «народного блага»<sup>144</sup>.

Как можно заметить, в идеологическом аспекте С.Н. Мул допускает отождествление народного представительства с идеей народовластия. По мнению А.А. Елисеевой и О.О. Зацепа, подобный подход «необоснованно сужает понятие народовластия, сводя его к одной, пусть и важнейшей, идее,

---

<sup>143</sup> Джагарян Н.В. Указ. соч. С. 132.

<sup>144</sup> Мул С.Н. Социально-исторические условия и концептуальные основания российского парламентаризма: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 12.

входящей в концепцию народного правления»<sup>145</sup>. Исследователи полагают, что эпоха Возрождения ознаменовала переход в новой форме народного представительства – парламентаризму<sup>146</sup>. В отличие от них, С.Н. Мул различает такие понятия, как «парламент» и «парламентаризм», выделяя ряд существенных признаков, характеризующих парламентаризм:

- парламент как представительный орган государственной власти институализирован;
- существует механизм формирования парламента и юридически закреплено всеобщее избирательное право;
- правовой статус политических партий юридически закреплён и определено место и роль партий в системе парламентаризма;
- юридически оформлен правовой статус депутата парламента<sup>147</sup>.

При этом, в доктрине существуют два подхода к определению парламентаризма как высшей формы народного представительства.

Согласно первой позиции, изложенной М.В. Баглаем и В.А. Тумановым, о парламентаризме можно говорить лишь тогда, когда ему принадлежит верховная власть<sup>148</sup>. Парламентаризм возникает только в том случае, когда парламент наделен полномочиями законодательства, избрания правительства, контроля за деятельностью правительства и других органов государственной власти, а также отставки президента. В этом случае, по словам Н.В. Онишко, «исключается извечное соперничество между законодательной и исполнительной ветвями власти, что обеспечивает единство народного представительства на общегосударственном уровне»<sup>149</sup>.

Представляется, что данная позиция обосновывает преимущественное положение парламентской формы правления перед иными, которые также могут успешно воплощать идею народного представительства. Поэтому

---

<sup>145</sup> Елисеева А.А., Зацева О.О. Государственно-правовая природа народовластия: синтетический подход // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2011. № 2 (39). С. 166.

<sup>146</sup> Там же. С. 166.

<sup>147</sup> Мул С.Н. Указ. соч. С. 14.

<sup>148</sup> Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 301.

<sup>149</sup> Онишко Н.В. Парламентаризм в России: история становления и эволюции. СПб., 2002. С. 10.

более убедительным является второй более широкий подход, который предполагает «наличие коллегиального представительного органа, обладающего законодательными (законосовещательными) полномочиями и обсуждающего наиболее значимые общественные проблемы»<sup>150</sup>.

Действительно, «верховенство законодательного (представительного) органа по отношению к органам, относящимся к другим ветвям государственной власти, не является обязательным признаком народовластия»<sup>151</sup>. При этом, о парламентаризме, как элементе народовластия можно говорить в случае, когда представительный орган обладает властными, а не совещательными полномочиями.

Таким образом, обязательным условием народовластия является существование представительного органа в системе органов публичной власти, которые могут составлять многоуровневую систему.

С.А. Авакьян, полагает, что представительная демократия является органической составляющей в конституционном строе нашей страны. Она объединяет следующие институты:

1) наличие системы органов народного представительства, включающей в себя коллегиальные представительные учреждения и единоначальные органы (должности) государственной власти или местного самоуправления, избираемые народом;

2) институты, отражающие постоянные контакты депутатов и выборных должностных лиц с населением, взаимодействие органов народного представительства с институтами гражданского общества посредством так называемой прямой и обратной связи (встречи, выступления, информирование, отчеты, получение обращений граждан и работы с ними, изучение общественного мнения, приглашение представителей населения, общественных объединений на свои заседания и др.);

---

<sup>150</sup> Там же. С. 11.

<sup>151</sup> Елисева А.А., Зацепя О.О. Государственно-правовая природа народовластия: синтетический подход // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2011. № 2 (39). С. 167.

3) специальные (и специфические) формы деятельности, характерные для органов народного представительства (публичные заседания коллегиальных представительных органов, обеспечение гарантий оппозиции и т.д.);

4) институты, отражающие задачи контроля органов народного представительства в отношении органов исполнительной власти (парламентский запрос, вотум доверия и недоверия, правительственный час и др.)<sup>152</sup>.

Исходя из данного суждения, В.В. Храмушин, конституционные институты представительной власти разделяет на конституционные представительные органы государственной власти и местного самоуправления; конституционно-правовые механизмы обеспечения народного представительства и функционирования представительных органов государственной власти и местного самоуправления – гарантии представительной демократии<sup>153</sup>.

В отечественной юриспруденции представительную демократию определяют по-разному.

М.В. Баглай полагает, что представительная демократия – это «осуществление народом власти через выборные учреждения, которые представляют граждан и наделены исключительным правом принимать законы»<sup>154</sup>. Как можно заметить, ученый делает акцент на трех аспектах:

- 1) представительные органы избираются;
- 2) основная функция рассматриваемых органов государственной власти – представительство граждан в государственных делах;
- 3) представительные органы обладают исключительным правом принимать законы.

В результате, к представительным органам можно отнести только законодательные органы государственной власти.

---

<sup>152</sup> Авакян С.А. Конституционное право России: в 2 т. М., 2005. Т. 1. С. 437.

<sup>153</sup> Храмушин В.В. Правовое содержание понятия конституционные институты представительной демократии в Российской Федерации // Вестник ПАГС. 2011. С. 85.

<sup>154</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2001. С. 111.

О.Е. Кутафин под представительной демократией понимает «осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь город, население, проживающее на той или иной территории».

Выборное представительство – важнейшее средство обеспечения подлинного народовластия. Его образуют избираемые народом государственные органы и органы местного самоуправления<sup>155</sup>. Органы местного самоуправления включают в себя представительные органы, органы управления (местная администрация), а также различные органы территориального общественного самоуправления населения.

В приведенном определении речь идет о выборности не учреждений, а представителей, основной задачей которых является представительство избравших их граждан.

С.А. Авакьян в своем определении представительной демократии подчеркиваем избираемость представителей, составляющих коллегиальные представительные учреждения, и в результате чего сами эти коллегиальные органы являются представительными. Основными функциями таких органов является представительство граждан в управлении делами государства, консультативно-совещательная или законодательная деятельность<sup>156</sup>.

Характерная особенность конституционно-правового состояния народовластия в России заключается в том, что верховная власть многонационального народа страны осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами и служащими всех рангов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В ст. 11 Конституции РФ установлено, что государственную власть в России осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание (Совет

---

<sup>155</sup> Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2006. С. 103.

<sup>156</sup> См.: Авакьян С.А. Конституционное право России: в 2 т. М., 2005. Т. 1. С. 434-435.

Федерации и Государственная Дума), Правительство РФ и федеральные суды (ч. 1 ст. 11 Конституции РФ). Но поскольку в России, как в демократической стране, государственная власть является верховной властью многонационального народа, то можно с полным основанием утверждать, что все они наряду с гражданами Российской Федерации должны осуществлять народовластие. Как подчеркнуто в Постановлении первого Съезда народных депутатов РСФСР от 20 июня 1990 г. «О механизме народовластия в РСФСР»<sup>157</sup>, основной задачей органов государственной власти и управления является служение народу.

Президент РФ избирается непосредственно гражданами страны, что позволяет рассматривать его как представителя народа, национального лидера. В этой связи он призван выражать волю народа при определении основных направлений внутренней и внешней политики государства, обеспечении публичных и частных интересов в гуманитарной сфере, поддержании согласованного функционирования органов государственной власти, при осуществлении представительских функций внутри страны и в международных отношениях, при формировании эффективного Правительства РФ, правительства народного доверия (ст. 80, п. «а» ст. 83 Конституции РФ).

В конституциях многих зарубежных стран парламент характеризуется как орган, представляющий весь народ. Однако, Конституция РФ, не определяет Федеральное Собрание как орган народного представительства. Согласно ст. 94 Конституции РФ «Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации - является представительным и законодательным органом Российской Федерации». Тем не менее в принятых Федеральным Собранием законах, утвержденном государственном бюджете, ратифицированных международных договорах и соглашениях должны находить свое нормативное выражение воля и интересы народа. Как отметил

---

<sup>157</sup> Постановление СНД РСФСР от 20.06.1990 г. «О механизме народовластия в РСФСР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 12 апреля 1995 г., «акты парламента должны воплощать интересы большинства в обществе, а не только самого парламентского большинства»<sup>158</sup>. Федеральное Собрание служит инструментом осуществления права народа на всю полноту власти в России, и процедуры его деятельности должны соответствовать принципу народовластия, материализуя его.

Правительство РФ должно выражать волю и интересы народа при исполнении федерального бюджета, проведении единой финансовой, кредитной и денежной политики, в процессе управления федеральной собственностью, реализации единой государственной политики в области образования, науки, культуры, здравоохранения, социального обеспечения и экологии, при осуществлении мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью (ст. 114 Конституции РФ). В интересах народа Правительство РФ должно выполнять все социальные обязательства государства перед населением, принимать меры по снижению инфляции, укреплению национальной валюты, обеспечению доступности и качества образования и здравоохранения, повышению эффективности управления федеральной собственностью, созданию благоприятных условий для реализации прав и свобод человека и гражданина<sup>159</sup>.

Большое практическое значение в осуществлении народовластия в России имеет Конституционный Суд РФ. Он выступает средством ограничения государственной власти и гарантом соблюдения баланса властей, обеспечивает верховенство Конституции РФ над всеми законами и иными нормативными правовыми актами, защищает права и свободы человека и гражданина (ст. 125 Конституции РФ).

---

<sup>158</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // ВКС РФ. 1995. № 2-3.

<sup>159</sup> Казанник А.И. Народ как субъект конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 4.

Роль федеральных судов общей юрисдикции и арбитражных судов в выражении воли и интересов народа заключается в том, чтобы они реально обеспечивали равенство всех перед законом и судом и выносили в процессе отправления правосудия справедливые, законные и обоснованные решения. Тем самым они удовлетворили бы вековые чаяния многонационального народа России о независимом, неподкупном суде.

На региональном и муниципальном уровнях органы государственной власти и органы местного самоуправления должны осуществлять соответственно волю и интересы населения субъектов РФ и муниципальных образований. Однако в своей практической деятельности они обязаны выражать одновременно волю и интересы всего многонационального народа России, поскольку Конституция РФ нормативно установила три уровня осуществления народовластия: федеральный и региональный (через органы государственной власти) и муниципальный (через органы местного самоуправления)<sup>160</sup>.

Следует обратить внимание на то, что в настоящее время, функционирование системы государственной власти, несмотря на то, что формально основано на принципах разделения властей и народовластия, характеризуется неопределенностью места Президента РФ в системе разделения государственной власти, наличием обширных полномочий главы государства по отношению ко всем ветвям власти, отсутствием независимости и самостоятельности законодательной власти и фактическим отстранением народа от осуществления государственной власти.

Согласно ст. 10 Конституции РФ: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны». Данное положение полностью и однозначно разделяет власть в Российской Федерации на три самостоятельные ветви. Однако, на основании 4, 5, 6, и 7 глав Конституции

---

<sup>160</sup> Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: курс лекций. М.: МГУ, 1999. С. 5.

РФ, которые описывают полномочия Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ и судебной власти соответственно, можно сделать вывод, что пусть власть и разделена, но существует явный перекося властных полномочий в сторону Президента РФ.

В 11 статье Конституции РФ, Президент РФ позиционируется как лицо, осуществляющее государственную власть в Российской Федерации, что несколько противоречит принципу разделения властей, т.к. Президента РФ нельзя отнести ни к одной из существующих в Российской Федерации ветвей власти, потому что ни в одной из статей Конституции РФ Президент РФ не причисляется к какой-либо ветви власти. Согласно же 80 статье Конституции РФ Президент РФ является главой государства и гарантом Конституции РФ, а также лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства.

Следует разделить позицию, согласно которой, Президент РФ обладает более широкими властными полномочиями, нежели отдельные органы ветвей государственной власти<sup>161</sup>. А особое положение Президента РФ в системе государственной власти, не относящее его ни к одной из ветвей власти, позволяет ему легко вести надзор и осуществлять регулирование действий органов государственной власти.

Также, основываясь на 83, 111, 112, 116, 117 статьях Конституции РФ, Президент РФ обладает решающими полномочиями в сфере как исполнительной власти в целом, так и отставки Правительства РФ. На основании данных статей можно сделать вывод, что Президент РФ, помимо своих исключительных прав, имеет возможность воздействия на формирование и работу органов исполнительной власти.

Дабы Президент РФ полностью не перетянул на себя контроль над властью, на Конституционный Суд РФ была возложена задача вести надзор за деятельностью Президента РФ.

---

<sup>161</sup> Конджакулян К.М. Практические и теоретические предложения в целях усовершенствования деятельности правительств Российской Федерации и Республики Армения (сравнительно-правовое исследование на примере России и Армении) // Евразийский юридический журнал. 2014. № 10 (77). С. 18.

Согласно 125 статье Конституции РФ, Конституционный суд имеет право разрешать споры относительно соответствия Конституции РФ нормативных актов Президента РФ. Таким образом, орган одной из ветвей власти ведет надзор за деятельностью Президента РФ, который в свою очередь ведет надзор за остальными ветвями власти. Это наглядно описывает систему «сдержек и противовесов», которую согласно классической модели разделения властей должны образовывать законодательная, исполнительная и судебная ветви власти. Однако в Российской же системе разделения властей это систему «сдержек и противовесов» дополняет Президент РФ, находящийся над органами власти, и при этом не являющийся их частью, что позволяет ему централизованно координировать и направлять деятельность всех трех ветвей власти, что закреплено в 80 статье Конституции РФ: «Президент Российской Федерации обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти». Основываясь на вышесказанном, можно утверждать, у Российского Президента имеются все инструменты для регулирования и координирования работы всех трех ветвей власти, и, при добросовестном исполнении своих обязанностей, Президент РФ способен регулировать работу системы «сдержек и противовесов», исключая при этом перекося властных полномочий в сторону какой-либо ветви власти. Именно эта особенность Российской модели разделения властей выгодно отличает ее от ныне существующих.

Таким образом, в России на основании норм ст. 3 Конституции РФ возникло правовое состояние народовластия. В этом правоотношении народ обладает субъективным правом на всю полноту власти в стране. Ему корреспондирует юридическая обязанность граждан РФ, органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц и рядовых служащих осуществлять в конкретных конституционно-правовых отношениях волю и интересы всего многонационального народа России.

### 3.2. Вопросы народовластия в сфере местного самоуправления

Местная демократия реализуется в двух основных формах – представительной и непосредственной. По мнению А.Н. Кокотова, отношения представительства – это «любые общественные отношения», в которых одна из сторон передает другой стороне определенные права, возлагает обязанности, полномочия или ответственность. В отличие от общего представительства в праве, А.Н. Кокотов выделяет «представительную систему» общества, что связано с «теоретическим и нормативно-практическим обособлением» прямой и представительной демократии. Констатируя возможность «широкого» и «узкого» подходов к трактовке понятия «представительная система» (в первом случае представительная система охватывает государство в целом, во втором – лишь систему представительных органов государственной власти), А.Н. Кокотов аргументирует необходимость третьего подхода (также «широкого»), согласно которому в представительной системе должны выделяться «подсистемы» государственной и муниципальной власти<sup>162</sup>.

Точка зрения А.Н. Кокотова по данному вопросу специфична в том аспекте, что под местной подсистемой «представительной системы» следует понимать не только выборные органы местного самоуправления в их совокупности и системном единстве (представительный орган, главу муниципального образования, иные выборные органы при их наличии в соответствии с уставом муниципального образования), но муниципальную власть в целом. Муниципальная власть, по мнению А.Н. Кокотова, есть феномен народный и демократический. Всякий орган местного самоуправления, даже если он и не формируется посредством всеобщих, равных, прямых и тайных выборов, является частью «представительной системы» в широком смысле этого словосочетания. Иное означало бы отрицание концепции народного суверенитета, согласно которой носителем

---

<sup>162</sup> Парламентское право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург: УГЮА, 2008. С. 23-26.

суверенитета и единственным источником власти в стране является ее многонациональный народ. В сущности, с этим мнением солидарны Л.В. Андриченко и В.И. Васильев, которые утверждают, что «организация местного самоуправления» представляет собой «разновидность народовластия»<sup>163</sup>.

Принципиально отличную позицию занимает А.Р. Еремин, по мнению которого не только по российскому законодательству, но и в международной практике наличие представительного органа является «необходимым условием осуществления местного самоуправления», а сам представительный орган занимает «однозначно главенствующее положение» в системе местных органов власти. Из этого, очевидно, следует отрицание действия принципа разделения властей на муниципальном уровне, а также признание некоего «монопольного» права коллегиального представительного органа, состоящего из народных депутатов, на выражение публичной власти местного сообщества, что подтверждает, по мнению А.Р. Еремина, «непреложность принципа народовластия»<sup>164</sup>.

Своего рода «промежуточная», или «компромиссная», точка зрения по данной проблеме высказана П.А. Астафичевым, по мнению которого принцип разделения властей на муниципальном уровне следует признавать, функцию народного представительства в местном самоуправлении осуществляют не только коллегиальные депутатские органы, но и выборные должностные лица, муниципальная власть имеет демократическую природу, однако к системе народного представительства не следует относить невыборные органы публичной власти как на федеральном уровне, так и в муниципальных образованиях. Исходя из этого, нет оснований говорить о каком-либо «главенствующем» положении коллегиальных органов народного представительства в системе представительной демократии<sup>165</sup>.

---

<sup>163</sup> Андриченко Л.В. Новый учебник по муниципальному праву России // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 148.

<sup>164</sup> Еремин А.Р. Представительство как форма реализации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2006. С. 89.

<sup>165</sup> Астафичев П.А. Муниципальное право России. М.: Инфра-М, 2011. С. 43-47.

Сравнивая указанные теоретические позиции в развернувшейся научной полемике, полагаем в целом более обоснованной точку зрения А.Н. Кокотова, поскольку в ней наиболее точно и ясно выражена демократическая сущность местного самоуправления как института народовластия в конституционном государстве. Следует признать, что А.Н. Кокотов настаивает на демократической сущности скорее «муниципальной власти», чем «местного самоуправления», однако подобная замена близких по содержанию понятий основной смысл его научной позиции не меняет. Именно местное самоуправление, муниципальная власть, деятельность муниципального сообщества в целом представляет собой основной и главный демократический институт народовластия на местном, локальном уровне в широком смысле анализируемого словосочетания. С другой стороны, нужно согласиться с П.А. Астафичевым в том, что признание демократической сущности самого местного самоуправления не отрицает признания особой роли в демократическом механизме муниципального народовластия выборных органов, включая институт выборных должностных лиц. Позиционирование представительного органа местного самоуправления в качестве «главенствующего», на наш взгляд, не соответствует духу и смыслу ст. 10 Конституции РФ (действие которой, в определенной мере, распространяется и на местное самоуправление).

А.Р. Еремин верно подчеркивает, что «осуществление местного самоуправления» возможно не только в форме прямого волеизъявления граждан, но и через «представительные и иные органы». Как «участие населения в формировании» органов муниципальных образований, так и «сама деятельность» этих органов является «формой осуществления права на местное самоуправление». Эта форма, в отличие от императивного волеизъявления и прямого участия населения, является «опосредованной», т.е. непрямой<sup>166</sup>. Однако кроме народного представительства важную роль в

---

<sup>166</sup> Еремин А.Р. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2005. С. 63.

общественно-политической жизни муниципальных образований играют различные формы непосредственной местной демократии, которые могут быть императивными (обязательными) и консультативными (рекомендательными).

Закрепление в Конституции РФ и федеральных законах демократических принципов организации местного самоуправления еще не означает, что они реализуются в практической действительности. Многие современные российские ученые высказывают пессимистичную позицию в отношении демократической парадигмы развития современного местного самоуправления.

Так, Ю.Е. Аврутин, сомневаясь в полной мере «демократическом и правовом» характере переходного периода российской государственности, считает, что фактически в России институт конституционной демократии есть лишь форма «конституционной самоидентификации». Иными словами, Конституция РФ идентифицирует государство в качестве демократического, однако в действительности оно таковым не является и может приобрести подобные качества лишь в будущем при соблюдении определенных условий. В связи с этим Ю.Е. Аврутин считает, что конституционная демократия есть «целевой ориентир перспектив» публичного строительства, одновременно с этим – «критерий соответствия» данного процесса «конституционной самоидентификации России»<sup>167</sup>. В числе негативных факторов, влияющих на уровень местной демократии, ученые указывают «давление на органы местного самоуправления» со стороны государства<sup>168</sup>, чрезмерные ограничения избирательных прав граждан-военнослужащих на

---

<sup>167</sup> Аврутин Ю.Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 42.

<sup>168</sup> Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 20.

муниципальных выборах<sup>169</sup>, недостаточный доступ к информации о деятельности органов местного самоуправления<sup>170</sup> и др.

В.И. Фадеев подвергает справедливой и обоснованной критике недооценку в обществе того факта, что самостоятельность местного самоуправления по решению вопросов местного значения предполагает также ответственность населения, «берущего на себя бремя решения этих вопросов». Поэтому осуществление местного самоуправления не может сводиться лишь к деятельности муниципальных органов. Требуется также активное участие населения, его влияние на принимаемые решения, действенность народного контроля над функционированием муниципального аппарата самоуправления<sup>171</sup>.

Во многих научных источниках можно встретить противопоставление опыта, с одной стороны, современной муниципальной демократии, с другой – земств на рубеже XIX–XX вв., которые «выработали оригинальную систему народного просвещения», занимались культурно-просветительской работой, учреждали библиотеки, устраивали народные курсы, развивали музеи, организовывали архивы, выставки, субсидировали творческую деятельность талантливой молодежи и т.д. Современное местное самоуправление, прежде всего в силу экономических причин, подобные функции не осуществляет<sup>172</sup>.

Однако, подобное бездействие современных органов местного самоуправления во многом обусловлено конституционно-культурными причинами, точнее говоря – недостаточным уровнем развития муниципальной демократии.

И.А. Кеня верно подчеркивает, что земская реформа базировалась в основном на демократических преобразованиях (демократизация выборов,

---

<sup>169</sup> Верижникова Н.М. История становления и развития института муниципальных выборов в России // Реализация прав человека в законодательстве и судебной деятельности / Под ред. П.А. Астафичева. Орел: ОрелГТУ, 2010. С. 53.

<sup>170</sup> Сусликов С.А. На пути к открытой власти // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2009. С. 125.

<sup>171</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Е.И. Козловой. М.: РГ, 2009. С. 357.

<sup>172</sup> Солодских А.Ф. Местное самоуправление как институт гражданского общества // Конституционные чтения. Саратов: ПАГС, 2006. С. 83.

устранение государственной опеки и поддержка самостоятельности земств, улучшение земских финансов и кредита для земств)<sup>173</sup>. В современном обществе местное самоуправление воспринимается не столько в качестве демократического и автономного института, призванного активизировать самодеятельность населения, сколько в виде нижнего звена государственного аппарата, который уполномочен распоряжаться местными налогами и сборами и регулируемыми отчислениями от государственных налогов через систему местных бюджетов.

Вместе с тем, несмотря на критическую оценку в научной литературе фактического процесса становления и развития отечественной муниципальной демократии, нельзя не видеть ряд очевидных позитивных тенденций в обеспечении народовластия в системе современного местного самоуправления в России. Самостоятельность местного самоуправления и его демократический характер непосредственно закреплены в Конституции РФ, которая имеет прямое действие, высшую юридическую силу и обеспечивается конституционным правосудием. Конституционный Суд РФ в ряде своих руководящих постановлений установил, что организация муниципальной власти «должна соответствовать» вытекающим из основ конституционного строя «принципам демократии и децентрализации власти»<sup>174</sup>. Данные принципы конституционное правосудие непосредственно применяет к правоотношениям, связанным с проверкой конституционности законодательства о местном самоуправлении.

Избирательная система современной России коренным образом отличается от советской модели, которой было присуще монопольное право КПСС на подбор и выдвижение кандидатов на местных выборах, проводимых на безальтернативной основе.

---

<sup>173</sup> Кеня И.А. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. Брянск: БФ РАНХиГС, 2013. С. 31.

<sup>174</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // ВКС РФ. 1997. № 1.

Современные муниципальные выборы являются состязательными и альтернативными. Законодательство содержит гарантии защиты от необоснованного продления срока полномочий выборных органов муниципальных образований. Муниципальные выборы проводятся своевременно, с разумной периодичностью и со строгим соблюдением нормативного срока полномочий. Правом выдвижения кандидатов на местных выборах обладают не только политические избирательные объединения, политические партии (которые действуют в современной России на основе конституционного принципа многопартийности, идеологического и политического многообразия), но также группы избирателей посредством сбора подписей за независимых кандидатов, баллотирующихся по одномандатным избирательным округам. Закон предоставляет лицам, пользующимся пассивным избирательным правом на муниципальных выборах, равные возможности для убеждения избирателей в целесообразности голосования именно за этих потенциальных народных представителей. Для этого, в числе прочего, законом требуется создание специальных избирательных фондов, расходование средств которых находится под надзором государства. В периодических печатных изданиях резервируется бесплатная печатная площадь для выражения мнения альтернативных кандидатов, для них же выделяется бесплатное время в эфире теле- и радиопередач на каналах государственных и муниципальных средств массовой информации. Голосование избирателей в современной России обеспечивается автономной системой независимых избирательных комиссий, большинство из которых действует на постоянной, профессиональной основе. Процесс голосования находится под контролем наблюдателей, в том числе – международных, результаты выборов могут быть признаны недействительными решениями судов по заявлениям лиц, чьи избирательные права оказались нарушенными<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> Худокормов С.И. Обеспечение народовластия в системе современного местного самоуправления // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 4. С. 169.

Однако следует обратить внимание и на ограничение народовластия в законодательстве о местном самоуправлении, которое прослеживается в порядке формирования внутригородских районов в городских округах.

В соответствии с п. г) ч. 4 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>176</sup> (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ, «изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения соответствующего городского округа».

Согласно п. 7.1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ, «численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется законом субъекта Российской Федерации и уставами соответствующих муниципальных образований исходя из численности депутатов, установленной частью 6 настоящей статьи».

Часть 5 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ для представительного органа городского округа с внутригородским делением также предусматривает два возможных способа формирования (по аналогии с муниципальным районом): 1) путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства; 2) избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Один из этих способов, а также норма представительства (исходя из численности населения внутригородских районов), в соответствии с законом субъекта РФ должны быть закреплены в уставе соответствующего муниципального образования.

---

<sup>176</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Переключая решение перечисленных вопросов формирования внутригородских районов с местного уровня на уровень субъекта РФ, федеральный законодатель нарушает положения ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления. Кроме того, создание новых муниципальных образований (внутригородских районов) внутри городского округа является изменением границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Указанное положение закона противоречит ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, согласно которой подобное изменение допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, осуществляемое законом субъекта РФ, помимо прочего, противоречит ст. 5 Европейской хартии местного самоуправления<sup>177</sup>, согласно которой изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума.

Законодатель подверг сомнению принцип выборности органов и должностных лиц местного самоуправления, в чем также усматривается неоправданное ограничение народовластия.

В Постановлении № 9-П от 18.05.2011 г. Конституционный Суд РФ допустил возможность формирования представительного органа муниципального района из представителей поселений. Итоговое решение и его аргументация стали предметом обоснованных замечаний со стороны отдельных судей Конституционного Суда РФ<sup>178</sup>. Как справедливо отметил В.Г. Ярославцев, отчуждение народа от принятия властных решений, в частности посредством запрета свободных выборов органов публичной власти, ведет к искажению самой сути демократического правового

---

<sup>177</sup> Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.

<sup>178</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // ВКС РФ. 2011. № 4.

государства, основанного на принципах народовластия<sup>179</sup>. Наиболее последовательна позиция, в соответствии с которой граждане имеют право избирать органы местного самоуправления (ст. 32, ч. 2 Конституции РФ), а местное самоуправление осуществляется гражданами путем выборов (ст. 130, ч. 2 Конституции РФ). Исходя из вытекающего из конституционного принципа самостоятельности равенства муниципальных образований, отраженного в Постановлении № 14-П от 16.10.1997 г.<sup>180</sup>, в муниципальном районе должны избираться (а не формироваться) представительные органы на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права. Только такой подход совместим с требованиями Европейской хартии местного самоуправления, которая предусматривает, что право на местное самоуправление осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования (ч. 2 ст. 3).

Как представляется, отраженная в Постановлении № 9-П от 18.05.2011 г. «двойкая» и далее повторенная позиция Конституционного Суда РФ проложила прямую дорогу к новеллам, закрепившим за субъектами федерации право отменять прямые выборы глав муниципальных образований и представительных органов городских округов. Данные положения противоречат ч. 1 ст. 6 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем, чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

Как справедливо замечает Т.М. Бялкина, главным субъектом оценки качества решения вопросов местного значения, эффективности деятельности органов муниципальной власти должно выступать население

---

<sup>179</sup> Ярославцев В. Г. Нравственное правосудие и судебское правотворчество. М.: Юстицинформ, 2007. С. 52.

<sup>180</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // ВКС РФ. 1997. № 5.

соответствующего муниципального образования, поскольку оно испытывает на себе все последствия управленческой деятельности муниципальных органов. «Население должно иметь возможность самостоятельно формировать состав выборных органов из числа наиболее достойных своих представителей и осуществлять контроль за их деятельностью»<sup>181</sup>.

Кроме избирательной системы, в современной России предприняты значительные меры в области демократизации деятельности муниципального народного представительства. Дебаты в местных представительных органах, в отличие от советского периода отечественной истории, лишены идеологической заорганизованности, единогласия при принятии решений, они строятся на проблемной и дискуссионной основе.

Муниципальные народные представители пользуются широкой свободой мысли и выражения мнения по вопросам местного значения. В отличие от советского периода, исключаются случаи преследования за критику народными депутатами действующего политического курса, решений высшего политического руководства страны. Современное общество вообще более свободно и демократично. Следствием этого является демократизация фактически осуществляемого местного самоуправления в стране.

Разумеется, эти результаты процесса демократизации муниципальной жизни не следует считать завершенными. Российскому обществу предстоит разрешить еще немало проблем, связанных с предотвращением коррупции, развитием контрольных полномочий народного представительства в отношении исполнительной власти, обеспечением доступности и прозрачности муниципальных услуг, гарантированием подлинного участия каждого жителя муниципального образования в муниципальной деятельности и т.д. Однако это не должно ставить под сомнение

---

<sup>181</sup> Бялкина Т. М. Реализация конституционного принципа народовластия в системе местного самоуправления Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 62.

демократическую сущность местного самоуправления как института народовластия в конституционном государстве.

Выводы по третьей главе магистерской диссертации:

1. Под представительной демократией следует понимать осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь город, население, проживающее на той или иной территории.

2. Характерная особенность конституционно-правового состояния народовластия в России заключается в том, что верховная власть многонационального народа страны осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами и служащими всех рангов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

3. На региональном и муниципальном уровнях органы государственной власти и органы местного самоуправления должны осуществлять соответственно волю и интересы населения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Однако в своей практической деятельности они обязаны выражать одновременно волю и интересы всего многонационального народа России, поскольку Конституция РФ нормативно установила три уровня осуществления народовластия: федеральный и региональный (через органы государственной власти) и муниципальный (через органы местного самоуправления).

## Заключение

Резюмируя все выше изложенное в настоящей магистерской диссертации, необходимо сделать следующие выводы.

Вся история политической и правовой науки, история государства как социального института сопровождалась конкуренцией различных теоретических концепций, объединяемых понятием «идея народовластия». Можно сказать, что принцип народовластия является объединяющим для правовой идеологии государств, относящихся к большинству существующих правовых систем.

Народовластие, являясь принципом российского права и одним из главных устоев конституционного строя, в свою очередь, базируется на ряде принципов: народный суверенитет, реальное осуществление гражданами политических прав и свобод, свободный и равноправный доступ к управлению делами государства и общества, сочетания непосредственной и представительной форм осуществления власти.

В современной правовой науке сформировано множество подходов к определению сущности данного понятия, что особым образом подчеркивает многогранность рассматриваемого социального явления. Однако несмотря на широту авторских позиций в этой сфере объективным является тот факт, что в конституционно-правовой доктрине народовластие вне зависимости от используемого подхода сохраняет свое значение как неотъемлемый элемент демократической системы. Ее сложный характер и базовые свойства народовластия в ней раскрывают конверсионный характер этой системы. Взаимовлияние звеньев конституционной демократической системы создает объективные условия для развития ее элементов, тем самым обеспечивая саморегуляцию.

В этой связи содержание народовластия может быть определено с использованием трех подходов. Во-первых, это макроподход, в рамках которого народовластие исследуется как компонент более сложной

конструкции - демократической системы. Во-вторых, это микроподход, при котором народовластие исследуется как явление, представляющее само по себе сложную систему элементов и образуемых в процессе их взаимодействия связей. В-третьих, это синтетический подход, при котором объединяются микро- и макроподходы и народовластие рассматривается в разрезе системы отношений типа: влияние внешних условий на формирование внутренней структуры явления. При этом в конституционно-правовом исследовании внешними условиями выступает совокупность установленных в конституции и реально существующих устоев, определяющих характер общественных отношений в системе человек - общество - народ - государство и образующих в своей совокупности систему основ конституционного строя. При использовании данного подхода народовластие можно определить как сложную систему правовых норм и отношений, функционирующую в сложившихся условиях конституционно-правового развития общества и государства, целью которой является выявление воли народа и реализация принадлежащей ему власти.

Что касается понимания народовластия, то, исходя из изложенного, наиболее полным и всесторонним будет его определение как основополагающего принципа демократического государства, выражающегося в признании народного суверенитета, наличии эффективного механизма реализации гражданами своих политических прав путем свободного и равноправного участия в управлении делами общества и государства как непосредственно, так и через представителей.

Сложность и динамизм общественных отношений, возникающих по поводу осуществления народовластия, являются объективной предпосылкой совершенствования конституционных правовых норм, его закрепляющих. Развитие данного принципа в национальных правовых системах не должно приводить к модернизации его сущностного содержания. Определенной константой должны выступать положения, которые находят свое всестороннее закрепление в национальных конституциях. Положения о

народе как носителе суверенитета и единственном источнике власти, о конституционных формах ее реализации должны оставаться незыблемыми.

Конституция РФ закрепляет две формы осуществления народом своей власти: непосредственное и представительное волеизъявление. Единство, взаимосвязь и функционирование этих форм составляют политическую систему общественного строя.

Непосредственное народовластие представляет собой прямое волеизъявление особого круга субъектов по решению вопросов государственной и общественной жизни, коррекции осуществления властных функций органами власти, сопоставление воли народа с их деятельностью.

Формами непосредственного народовластия являются: институт осуществления власти (выборы, референдум) и институт участия во власти (митинги, демонстрации, обсуждения, обращения граждан). Первые носят императивный характер и не нуждаются с санкции государственной власти, а вторые – консультативный.

В магистерской диссертации было обращено внимание на такую проблему, как затягивание уведомительно-разрешительного процесса проведения публичного мероприятия, которые требуют определенного времени. Данный вопрос можно разрешить двумя способами.

Во-первых, возложить на орган исполнительной власти полномочия, в части установления срока для устранения организатором несоответствия в уведомлении требованиям Федерального закона № 54-ФЗ. Но в этом случае, по мнению автора, есть риск столкнуться с чиновническим превышением полномочий, т.к. Россия не достигла еще той демократизации, при которой можно не боясь доверить такие полномочия соответствующим органам.

Во-вторых, установить в Федеральном законе № 54-ФЗ конкретные сроки, путем внесения соответствующих изменений. Такое решение, кажется разумным и позволит исключить спорные моменты.

Одной из форм непосредственного осуществления гражданами своего права по участию в управлении делами государства, являются публичные

(общественные) слушания - конституционно-правовой институт, выражаемый в определенных процедурах по обеспечению участия граждан Российской Федерации в управлении делами государства основанный на общих конституционных принципах, с целью всенародного обсуждения нормативных правовых актов и решений, а так же вопросов, касающихся деятельности органов государственной и муниципальных властей и организаций и имеющих особую общественную значимость либо затрагивающих права и свободы человека и гражданина, по результатам которых принимается решение, выраженное в правовой норме.

К формам непосредственной демократии относятся и гражданские инициативы, под которыми следует понимать не предусмотренные существующей политической структурой и проявляющееся через массовые общественные движения, иные формы самоорганизации граждан, акты непосредственного волеизъявления населения, имеющие своей целью в согласии с правом и принципами конституционного строя влиять на принятие властными структурами отвечающих общим (согласованным) интересам решений и осуществлять гражданский контроль за их осуществлением.

Дальнейшее развитие гражданских инициатив требует их законодательной регламентации. Ослабленность правового воздействия не только нежелательна, но и социально вредна, не согласуется с природой демократического строя и концепцией народовластия. Пробелы, отсутствие четких правовых процедур приводят к необоснованным притязаниям государственных структур. Законодательное признание одновременно легализует статус гражданских инициатив и берет их под государственно-правовую защиту. С другой стороны, «законодательное умолчание» способствует распространению псевдогражданских акций, деструктивной активности. Попытки ограничить такого рода деятельность ассоциируется с ущемлением демократии, попытками зажать инициативу. Не способствует это и надежной правовой преграде проявлениям разного рода экстремистской

деятельности. Очевидно, что решению поставленной проблемы, содействовало бы принятие специального законодательного акта — федерального закона «О гражданских инициативах в Российской Федерации».

Действенности института гражданских инициатив как важнейшего проявления народовластия будет способствовать создание эффективного механизма обеспечения, в особенности структурах представительной власти на всех ее уровнях — федеральном, региональном и муниципальном. В этой связи целесообразно учредить комитеты по гражданским инициативам в составе каждой из палат Федерального Собрания, а равно предусмотреть такие структуры в законодательных (представительных) органах власти субъектов Федерации. В составе представительных органов местного самоуправления можно было бы создать специальные комиссии по обеспечению гражданских инициатив.

Принцип народовластия заключается как в периодическом обращении к мнению граждан, так и в объективной необходимости постоянных прямых и обратных связей граждан и аппарата публичной власти в процессе государственного управления. Исходя из такого понимания, одной из центральных идей, образующих теорию народовластия, является идея народного представительства.

Под представительной демократией следует понимать осуществление народом власти через выборных полномочных представителей, которые принимают решения, выражающие волю тех, кого они представляют: весь город, население, проживающее на той или иной территории.

Характерная особенность конституционно-правового состояния народовластия в России заключается в том, что верховная власть многонационального народа страны осуществляется органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами и служащими всех рангов на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В ст. 11 Конституции РФ установлено, что государственную власть в России осуществляют Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ и федеральные суды. Но поскольку в России, как в демократической стране, государственная власть является верховной властью многонационального народа, то можно с полным основанием утверждать, что все они наряду с гражданами Российской Федерации должны осуществлять народовластие.

На региональном и муниципальном уровнях органы государственной власти и органы местного самоуправления должны осуществлять соответственно волю и интересы населения субъектов РФ и муниципальных образований. Однако в своей практической деятельности они обязаны выражать одновременно волю и интересы всего многонационального народа России, поскольку Конституция РФ нормативно установила три уровня осуществления народовластия: федеральный и региональный (через органы государственной власти) и муниципальный (через органы местного самоуправления).

Таким образом, в России на основании норм ст. 3 Конституции РФ возникло правовое состояние народовластия. В этом правоотношении народ обладает субъективным правом на всю полноту власти в стране. Ему корреспондирует юридическая обязанность граждан РФ, органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц и рядовых служащих осуществлять в конкретных конституционно-правовых отношениях волю и интересы всего многонационального народа России. Если юридическая обязанность по каким-либо причинам не исполняется, то власть по своей сути превращается в антинародную и граждане могут самостоятельно оказывать сопротивление любой попытке насильственного устранения или изменения существующего конституционного строя, нарушению принципа народовластия. Это служит дополнительной гарантией устойчивости конституционно-правового состояния народовластия в каждой демократической стране мира.

**Список использованных источников**

## Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.
3. Венская декларация и программа действий. Принята 25 июня 1993 г. на 2-й Всемирной конференции по правам человека // Дипломатический вестник. 1994. № 3 - 4. С. 45 – 63.
4. Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15.10.1985) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.
5. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (Подписан в г. Москве 18.03.2014) // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1570.
6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 06.07.2016) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
7. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ (ред. от 06.04.2015) «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
8. Федеральный закон от 21.07.2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (Ч. 1). Ст. 4213.

9. Федеральный закон от 21.03.2014 г. № 36-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов» // СЗ РФ. 2014. № 12. Ст. 1202.
10. Федеральный закон от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.
11. Федеральный закон от 03.12.2012 г. № 229-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50 (Ч. 4). Ст. 6952.
12. Федеральный закон от 04.04.2005 г. № 32-ФЗ (ред. от 28.11.2015) «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.
13. Федеральный закон от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
14. Федеральный закон от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.
15. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
16. Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
17. Указ Президента РФ от 04.03.2013 г. № 183 (ред. от 23.06.2014) «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса

- «Российская общественная инициатива» (вместе с «Правилами рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива») // СЗ РФ. 2013. № 10. Ст. 1019.
18. Постановление СНД РСФСР от 20.06.1990 г. «О механизме народовластия в РСФСР» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.
19. Закон Самарской области от 11.02.2004 г. № 12-ГД (ред. от 06.06.2016) «О местном референдуме Самарской области» // Волжская коммуна. 2004. 12 февраля. № 26.
20. Закон Самарской области от 10.12.2003 г. № 116-ГД (ред. от 06.06.2016) «О референдуме Самарской области» // Волжская коммуна. 2003. 11 декабря. № 230.
21. Постановление Тольяттинской городской Думы Самарской области от 30.05.2005 г. № 155 (ред. от 17.02.2016) «Об Уставе городского округа Тольятти» // Городские ведомости. 2005. 11 августа. № 59 (426).
22. Решение Думы городского округа Тольятти Самарской области от 05.04.2006 г. № 403 «О Положении о правотворческой инициативе граждан в городском округе Тольятти» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.
23. Конституция (Основной Закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (принята V Всероссийским съездом Советов 10.07.1918) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016. (утратил силу).
24. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята ВС СССР 07.10.1977) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016. (утратил силу).

25. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978) [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016. (утратил силу).
26. Закон СССР от 30.06.1987 г. «О всенародном обсуждении важных вопросов государственной жизни» // [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016. (утратил силу).

#### Специальная литература

27. Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 1. М.: Юрист, 2015. 480 с.
28. Авакьян С.А. Конституционное право России: учебное пособие. М., 2007. Т. 2. 649 с.
29. Авакьян С.А. Конституционное право России: в 2 т. М., 2005. Т. 1. 389 с.
30. Аврутин Ю.Е. Перспективы развития административного права в контексте конституционной самоидентификации современной России // Журнал российского права. 2008. № 5. С. 42-44.
31. Акчурина А.Р. Ограничение пассивного избирательного права осужденных как механизм противодействия коррупции в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 63-68.
32. Алексеев Н. Русский народ и государство. М., 2000. 433 с.
33. Андриченко Л.В. Новый учебник по муниципальному праву России // Журнал российского права. 2007. № 12. С. 148-154.
34. Антология мировой политической мысли: В 5 т. / Под ред. Г. Ю. Семигина. М.: Наука, 1997. Т. 3. 622 с.
35. Артамонова Г.К., Сальников П.П., Султыгов М.М., Анашкина Ю.Н. Институты народовластия: проблемы влияния на публичную политическую власть // Юридическая наука: история и современность. 2016. № 3. С. 34-38.

36. Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2006. 28 с.
37. Астафичев П.А. Муниципальное право России. М.: Инфра-М, 2011. 425 с.
38. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. М., 1998. 755 с.
39. Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. 624 с.
40. Бердяев Н. Философия неравенства. М., 1990. 410 с.
41. Будаева А.М. Реализация принципа народовластия в Российской Федерации: проблемы теории и практики // Труды Института государства и права Российской академии наук. 2011. № 5. С. 19-22.
42. Бялкина Т. М. Реализация конституционного принципа народовластия в системе местного самоуправления Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 60-64.
43. Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. 2007. № 7. С. 20-24.
44. Вебер М. Политика как признание // Избранные произведения. М.: Прогресс, 1990. 814 с.
45. Верижникова Н.М. История становления и развития института муниципальных выборов в России // Реализация прав человека в законодательстве и судебной деятельности / Под ред. П.А. Астафичева. Орел: ОрелГТУ, 2010. С. 53-56.
46. Верховный Совет СССР — выразитель воли советского народа. К 60-летию образования Союза ССР / Д.Л. Златопольский. М.: Юрид. лит., 1982. 280 с.
47. Владимиров Д.А. Понятийное содержание публичных слушаний как формы народовластия в России // Евразийское Научное Объединение. 2015. Т. 2. № 7 (7). С. 104-108.

48. Выборы в Верховный Совет СССР — выражение воли народа // Социалистическая законность. 1979. № 4. С. 3–4.
49. Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав. СПб., 1895.
50. Гражданское общество: истоки и современность / Под науч. ред. проф. И.И. Кальной. СПб., 2000. 470 с.
51. Григорян Л.А. Народовластие в СССР. М.: Юрид. лит., 1972. 314 с.
52. Груздева О.В. Историко-философский анализ проблемы народовластия в трудах отечественных мыслителей первой половины XIX века: Дисс. ... канд. философ. наук. Мурманск, 2008. 230 с.
53. Груздева О.В. О философской теории народовластия конца XVIII века // Социальная политика и социология. 2011. № 7. С. 141-144.
54. Гулиев В.Е., Рудинский Ф.М. Демократия и достоинство личности / Отв. ред. Б.Н. Топорин. М.: Наука. 1983. С. 4-8.
55. Гумашвили Л.Э. К вопросу об основах статуса избирательных комиссий муниципальных образований // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2015. № 3. С. 4-7.
56. Джагарян Н.В. Представительная демократия – универсальная характеристика современной концепции народовластия // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 4 (99). С. 127-131.
57. Дидро Д. Соч.: В 2 т. М., 1991. Т. 2. 580 с.
58. Елисеева А.А., Зацева О.О. Государственно-правовая природа народовластия: синтетический подход // Ученые записки Санкт-Петербургского имени В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2011. № 2 (39). С. 164-169.
59. Еремин А.Р. Представительство как форма реализации местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2006. С. 88-90.

60. Еремин А.Р. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления в Российской Федерации // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2005. С. 63-65.
61. Занько Э.Н. Выборы как основополагающий конституционно-правовой институт // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2013. № 7-2. С. 265-268.
62. Захаров В. А. Формирование интересов и воли народа в процессе взаимодействия государственных и общественных форм социалистической демократии // Тезисы докладов на теоретической конференции аспирантов института государства и права АН СССР и юридического факультета МГУ имени Ломоносова. М.: Изд-во ИГиП АН СССР, 1982. С. 6–7.
63. Зенин С.С. Народовластие в конституционной системе демократического государства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 72-77.
64. Зенин С.С. Стабильность и динамизм конституционного принципа народовластия: теоретические основы // История государства и права. 2015. № 22. С. 4-8.
65. Зенин С.С. Конституционно-правовое регулирование публичных слушаний в Российской Федерации. Автореф. дисс ... канд. юрид. наук: М., 2011. 33 с.
66. Игнатюк Е.В. Правовое регулирование проведения публичных слушаний на уровне субъекта Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 3. С. 148-154.
67. Ильин И.А. О воспитании национальной элиты. М., 2001. 410 с.
68. Ильин И.А. Наши задачи // Ильин И.А. Собрание сочинений: в 10 т. М.: Русская книга, 1993. Т. 2. Кн. 1. С. 155-159.
69. Ильичев В.В., Реуф В.М., Зацепя О.О. Народовластие: от правового принципа к государственной правовой идеологии // Мир политики и социологии. 2012. № 2. С. 51-54.

- 70.Ищенко О.А. Взгляды некоторых русских ученых первой половины XX века на сущность демократического режима, формы и способы реализации народовластия // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 9. С. 21-26.
- 71.Кабышев В.Т. С Конституцией по жизни. Избранные научные труды. М., 2013. 376 с.
- 72.Кабышев В.Т. Народовластие развитого социализма: Конституционные вопросы / Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов: Изд-во Саратовского университета, 1979. 240 с.
- 73.Казанник А.И. Народ как субъект конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 4-6.
- 74.Калинин М.И. Избранные произведения. Т. 1. М., 1960. 726 с.
- 75.Кеня И.А. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. Брянск: БФ РАНХиГС, 2013. С. 31-34.
- 76.Климова М.И. Выборы как форма реализации народного суверенитета // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2013. № 3 (26). С. 23-26.
- 77.Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2006. 650 с.
- 78.Козырева Л.Д. Концепции народовластия в русской политической философии, вторая половина XIX – начало XX в.: Дисс. ... д-ра философ. Наук. Санкт-Петербург, 1999. 188 с.
- 79.Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. М., 1999. 540 с.
- 80.Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 2010. 420 с.
- 81.Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры). М.: Формула права, 2006. 240 с.

82. Комарова В.В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. 2005. № 6. С. 21-23.
83. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под ред. Е.И. Козловой. М.: РГ, 2009. 462 с.
84. Конджакулян К.М. Практические и теоретические предложения в целях усовершенствования деятельности правительств Российской Федерации и Республики Армения (сравнительно-правовое исследование на примере России и Армении) // Евразийский юридический журнал. 2014. № 10 (77). С. 18-22.
85. Конституционное право: учебник для бакалавров / Отв. ред. В.И. Фадеев. М., 2013. 638 с.
86. Конституционное право России. 2-е изд. / Под ред. А.Н. Кокотова, М.И. Кукушкина. М., 2007. 570 с.
87. Кутафин О.Е. Российский конституционализм: монография. Избранные труды: в 7 томах. Том 7. М., 2011. 428 с.
88. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Юрист, 2010. 580 с.
89. Левакин И.В., Шишова Ж.А. Роль независимой экспертизы в противодействии коррупции // Российская юстиция. 2010. № 8. С. 32-35.
90. Ломоносов А.М. Акты Верховного Совета союзной республики и выражение в них воли народа республики // Проблемы развития представительных органов власти социалистического государства. М.: Изд-во Моск. ун-та, 1979. С. 161–192.
91. Ломоносов А.М. Процесс формирования Верховным Советом союзной республики государственной воли народа // Вестник Московского университета. 1978. № 2. С. 47–53.
92. Лотман Ю.М. «Договор» и «вручение себя» как архетипические модели культуры // Проблемы литературной типологии и исторической

- преимущества: Труды по русской и славянской филологии. Литературоведение. Вып. 32. М.: Мысль, 1981. С. 6-9.
93. Лукьянова Е.А. Некоторые проблемы Конституции Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 15. С. 33-36.
94. Медведев Е.Н. Идеино-теоретические и нормативно-правовые основания легитимации публичной политической власти: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 30 с.
95. Международные избирательные стандарты: Сборник документов: выпуск второй / Под ред. В.И. Лысенко. М.: Центральная избирательная комиссия РФ, 2009. 714 с.
96. Моряков В.И. Поиск пути. Русская общественная мысль второй половины XVIII века о государстве и обществе // История Отечества: люди, идеи, решения. Очерки истории России IX начале XX в. М.: Наука, 1991. С. 120-124.
97. Мул С.Н. Социально-исторические условия и концептуальные основания российского парламентаризма: Автореферат дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. 34 с.
98. Мюллер Я.В. Споры о демократии: политические идеи в Европе XX века. Москва, 2014. 400 с.
99. Невзгодина Е.Л. Представительство по советскому гражданскому праву. Томск, 1980. 410 с.
100. Нестеренко А.В. Демократия: проблема субъекта // Общественные науки и современность. 2002. № 10. С. 48-54.
101. Носкова Г.Н. Конституционно-правовые гарантии народовластия в современной России: дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. 199 с.
102. Нудненко Л.А. Принципы пассивного избирательного права: система и взаимодействие с конституционными правами и свободами личности в России // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 51-54.

103. Онишко Н.В. Парламентаризм в России: история становления и эволюции. СПб., 2002. 510 с.
104. Парламентское право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург: УГЮА, 2008. 419 с.
105. Победоносцев К.П. Великая ложь нашего времени. М., 1993. 410 с.
106. Попов В.П., Колесников Н.С. Понятие народовластия и основы его реализации в РФ // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты. 2013. № 3. С. 120-126.
107. Российское народовластие: развитие, современные тенденции и противоречия / Под общ. ред. А.А. Иванченко. М., 2005. 370 с.
108. Сидоров С.С. Осуществление избирательного права граждан как форма управления государством // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 42-46.
109. Солодских А.Ф. Местное самоуправление как институт гражданского общества // Конституционные чтения. Саратов: ПАГС, 2006.
110. Страшун Б.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Часть общая: конституционное (государственное) право и его основные институты. М.: Бек, 2000. 432 с.
111. Сусликов С.А. На пути к открытой власти // Конституционное развитие России. Саратов: СГАП, 2009. С. 125-128.
112. Сухарев А.Я. Большой юридический словарь. М.: Инфра-М, 2007. 722 с.
113. Тарабан Н.А. Судебный конституционализм и российское избирательное право на современном этапе // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2016. № 1. С. 55-58.

114. Тарасенко М.Э. Некоторые проблемы правоприменения Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетирования» // Сборник: Инновационные тенденции развития российской науки материалы IX Международной научно-практической конференции молодых ученых / Отв. за выпуск: В.Л. Бопп. 2016. С. 102-107.
115. Федосов И.А. Просвещенный абсолютизм в России // Вопросы истории. 1970. № 9. С. 35-39.
116. Федотов Г.П. Судьба и грехи России. В 2 т. СПб., 1991 – 1992.
117. Хафизов Р. Ш. Верховный Совет АССР — выразитель воли народа автономной республики // Вестник Московского университета. 1983. № 5. С. 64–70.
118. Хвостунова Н.В. Правовое регулирование проведения публичных слушаний на местном уровне // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2009. № 2. С. 14-16.
119. Храмушин В.В. Правовое содержание понятия конституционные институты представительной демократии в Российской Федерации // Вестник ПАГС. 2011. С. 84-88.
120. Худокормов С.И. Обеспечение народовластия в системе современного местного самоуправления // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. 2016. № 4. С. 167-170.
121. Челябинцев Н.С. Феномен народовластия в западной и отечественной политико-правовой традиции // История государства и права. 2007. № 18. С. 25-29.
122. Червонюк В.И. Институт гражданских инициатив в системе народовластия: современная концепция и формы реализации в конституционной практике // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 8. С. 30-34.

123. Черепанов В.А. Конституционное право России: Курс лекций: Учебное пособие для студентов неюридических специальностей. Ставрополь: АГРУС, 2012. С. 166 – 167.
124. Шебанов А. Законы СССР — выражение воли и интересов многонационального советского народа // Советская юстиция. 1972. № 22. С. 3–4.
125. Шугрина Е.С. Муниципальное право Российской Федерации: учебник. М.: Изд-во «Академия», 2010. 470 с.
126. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. 488 с.
127. Энциклопедический юридический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. 2-е изд. М.: ИНФРА, 1998. 870 с.
128. Юридическая энциклопедия / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. 880 с.
129. Ярославцев В. Г. Нравственное правосудие и судебское правотворчество. М.: Юстицинформ, 2007. 319 с.

#### Материалы юридической практики

130. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.07.2015 г. № 18-П «По делу о толковании статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации» // ВКС РФ. 2015. № 5.
131. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // ВКС РФ. 2014. № 4.
132. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй

статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области» // ВКС РФ. 2013. № 5.

133. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // ВКС РФ. 2014. № 1.
134. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.07.2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области» // СЗ РФ. 2012. № 31. Ст. 4470.
135. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова» // ВКС РФ. 2011. № 4.

136. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // ВКС РФ. 1997. № 1.
137. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.10.1997 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 49 Федерального закона от 28 августа 1995 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // ВКС РФ. 1997. № 5.
138. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 г. № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации» // ВКС РФ. 1995. № 2-3.
139. Апелляционное определение Верховного суда Республики Мордовия от 24.11.2015 г. по делу № 33а-2812/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.
140. Апелляционное определение Московского областного суда от 16.02.2015 г. по делу № 33-3092/2015 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.
141. Решение Московского городского суда от 12.07.2016 г. по делу № 7-8209/2016 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2016.