

## О НАРОДОВЛАСТИИ В РОССИИ: ПРОДОЛЖЕНИЕ ДИСКУССИИ

© 2014 г. Виктор Алексеевич Черепанов<sup>1</sup>

**Краткая аннотация:** в статье проанализированы конституционная модель демократии и ее воплощение в общественной практике, сформулированы некоторые предложения по совершенствованию федерального законодательства.

**Annotation:** the constitutional model of democracy and its realization in social practice are analysed, some proposals of improvement of federal legislation are formulated in the article.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, народовластие, конституционная модель демократии, учредительная власть, непосредственная демократия, представительная демократия, выборы, референдум.

**Key words:** Constitution of the Russian Federation, sovereignty of the people, constitutional model of democracy, constitutive power, direct democracy, representative democracy, elections, referendum.

Вопрос о власти всегда был окутан идеологическими мифами, основной из которых заключается в том, что власть принадлежит народу, т.е. нам с вами. Однако при всей значимости конституционного принципа народовластия научное осмысление его сущности в последние годы оставляет желать большего.

Несомненный интерес в этой связи представляет опубликованная в журнале “Государство и право” статья Л.А. Нудненко, в которой остро подняты недостатки существующей системы публичной власти с дисбалансом в сторону несовершенной представительной демократии и высказаны предложения о расширении применения непосредственных форм народного участия в управлении делами государства<sup>2</sup>. Поддерживая многие из высказанных идей, необходимо отметить, что они затрагивают лишь некоторые особенности народовластия в России и вызывают желание продолжить дискуссию, необходимость в которой назрела давно.

Представляется, что в основе научного исследования народовластия должно лежать диалектическое рассмотрение исторического движения Российского государства как процесса возникновения, развертывания и разрешения социальных противоречий, которые выступают источником его самодвижения и саморазвития. При этом “противоречие не следует считать какой-то ненормальностью, встречающейся лишь кое-где: оно есть отрицательное в своем существенном

определении, принцип всякого самодвижения, состоящего не более как в изображении противоречия”<sup>3</sup>. Этот блестящий по своей глубине анализ роли и значения диалектического противоречия в развитии всего универсума, осуществленный Гегелем в “Науке логики”, не утратил методологической сущности в современном мире. Диалектический подход к познанию социальных процессов нацеливает на выявление присущих социальной системе противоречий, изучение их динамики и поиск путей разрешения.

Возникающие в обществе противоречия обращают социальную проблему, которая, отражаясь в массовом сознании, на первых порах выступает как ситуация, вызывающая беспокойство, социальную дезорганизацию, конфликт интересов социальных групп, общностей, институтов. И лишь затем проблема осознается на том или ином институциональном уровне, подвергается научной проработке и государственному вмешательству<sup>4</sup>.

Волна митингов, прокатившаяся по стране после декабрьских (2011 г.) выборов в Государственную Думу, негативный к государственной власти общественный настрой, распространяющийся из центра в регионы, – все это позволяет высказать предположение о том, что в процессе развития Российского государства сложились и получили обострение определенные социальные противоречия, которые требуют научного осмысления.

<sup>1</sup> Профессор кафедры права Ставропольского государственного аграрного университета, доктор юридических наук, заслуженный юрист РФ (E-mail: sigma45@yandex.ru).

<sup>2</sup> См.: Нудненко Л.А. К вопросу о правовом регулировании народовластия в России // Гос. и право. 2012. № 7. С. 13–21.

<sup>3</sup> Гегель Г.В.Ф. Наука логики. СПб., 2002. С. 398.

<sup>4</sup> См.: Здравомыслов А.Г. Методология и процедура социологических исследований. М., 1969. С. 36; Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. М., 1998. С. 71.

В рамках настоящей статьи сделана попытка сформулировать возникшую проблему и обозначить возможные направления дальнейшего развития народовластия в России.

В основе модели демократии, закрепленной в Конституции РФ, лежит, как известно, принцип народовластия, в соответствии с которым носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Убедительной в этой связи представляется позиция Б.С. Эбзеева о том, что действующая Конституция основана на делегировании народом права на власть, которым пользуются должностные лица, осуществляя принадлежащие им по Конституции и законам полномочия. Народ передает государству не саму власть, а право на власть, сохраняя за собой учредительную власть. Государственная власть (законодательная, исполнительная, судебная) – это власть, учреждаемая народом, действующая от имени народа, им уполномоченная, в связи с чем осуществление власти ее конкретными носителями оправдано постольку, поскольку они выражают воплощаемые в Конституции интересы народа в принимаемых ими актах законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. Юридической формой определения легитимности государства могут быть только референдум и свободные выборы, а законная власть в этой связи – всегда временная власть, избираемая народом в ходе свободных выборов на определенный срок<sup>5</sup>.

Однако при анализе такого доктринального толкования конституционной модели демократии (при всей его поддержке) остается ощущение некоторой неудовлетворенности, вызванной противопоставлением народа и государства, которые рассматриваются как две различные сущности, вступающие между собой в те или иные правоотношения. Вообще противопоставление народа и государства, общества и государства типично для современной научной мысли. Наиболее ярко это проявляется, например, при обсуждении проблемы политического отчуждения государства от общества, под которым “понимаются процесс и результат превращения государства, возникше-

го в результате человеческой деятельности, в нечто независимое от общества и господствующее над ним”<sup>6</sup>.

По нашему мнению, государство – это не надстройка над обществом, а **форма организации общества**. Общество, в свою очередь, может быть рассматриваемо только как **государственно организованное** общество. Общество само по себе (вне зависимости от существующего государственного устройства) представляется фикцией, не имеющей места в действительности.

При таком соотношении понятий “государство” и “общество”, “государство” и “народ” изменяется доктринальная картина конституционной модели демократии. Государство, т.е. государственно организованное общество, предстает как целостная система, **исходным** структурным элементом которой выступает многонациональный российский народ – единственный источник власти и носитель суверенитета. Таким образом, народ – это не отделенная от государства сущность, а его неотъемлемый структурный элемент, своего рода “первичный орган государства”, который учреждает другие, “вторичные органы государства”<sup>7</sup>.

Принимая на референдуме Конституцию, российский народ этим актом суверенитета **учреждает** всю систему публичной власти в стране. Выбирая Президента РФ, Государственную Думу, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации и их высших должностных лиц, представительные органы местного самоуправления и глав муниципальных образований, российский народ в целом или в лице населения, проживающего на определенной территории, **создает, учреждает** органы народного представительства, делегируя им свое право **на определенный объем властных полномочий**. Сохраняя учредительную власть, российский народ вправе на периодических свободных выборах сменять органы публичного представительства, а путем референдума – напрямую без опосредующего звена в виде органов публичной власти принимать другие решения по управлению делами государства.

В этой связи представляется обоснованным под учредительной властью понимать прямое

<sup>5</sup> См.: Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. Учеб. пос. для вузов. М., 1997. С. 25, 30, 31.

<sup>6</sup> Общая теория государства и права. Акад. курс / Отв. ред. М.Н. Марченко. В 3-х т. Т. 3. М., 2002. С. 20.

<sup>7</sup> Аналогичные мысли были высказаны еще в начале прошлого века Г. Елинеком (см.: Елинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 558).

принятие решения народом по наиболее важным вопросам жизнедеятельности государства, которое является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении, а к основным формам учредительной власти отнести референдум и свободные выборы.

Необходимо специально отметить, что, выбирая своих представителей, российский народ делегирует им свое право на *значительную* часть власти, а они в своем взаимодействии формируют иные органы публичной власти, которые должны осуществлять управление делами государства от имени народа и в его интересах, выражать своими властными действиями волю народа. Тем самым многие властные полномочия (законодательные, исполнительные, судебные) *переходят* от российского народа как единственного их источника к соответствующим органам и должностным лицам.

В результате *прямое* народовластие в *значительной* части заменяется деятельностью представительных и иных органов публичной власти, происходит *неизбежное в любом государстве* отделение публичной власти от народа как ее единственного источника.

Главное заключается в том, чтобы оно не переросло в *отчуждение публичной власти от народа*, не привело к превращению властных органов в самодовлеющую, в само себя определяющую и не зависящую от народа сущность, управляющую всеми делами государства.

В этой связи, *во-первых*, при формировании органов народного представительства воля народа должна адекватно трансформироваться в результатах выборов, отражая волеизъявление всех его составных частей.

*Во-вторых*, нужна постоянно действующая и эффективная система обратной связи между всеми органами публичной власти (избираемыми и формируемыми путем назначения) и российским народом как единственным источником этой власти.

*В-третьих*, необходимо сохранить за народом возможность осуществлять прямое народовластие в определенных сферах, т.е. решать наиболее важные вопросы жизнедеятельности государства напрямую без опосредующего звена в виде органов публичной власти.

Как представляется, эти три компонента, три составляющих народовластия имманентно присутствуют конституционной модели демократии, вытекают из ее доктринального толкования и в своей

совокупности образуют конституционный идеал народовластия<sup>8</sup>.

Разумеется, конституционная модель закрепляет лишь основы организации публичной власти в стране и в этой связи требует принятия законодательных и иных нормативных актов, конкретизирующих конституционный идеал и создающих правовые возможности для его актуализации в жизни общества. Конституция не определяет объем властных полномочий, которые сохраняются в правосубъектности российского народа, обозначая лишь формы его учредительной власти – референдум и свободные выборы, а также некоторые другие разновидности непосредственной демократии (собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, обращения граждан). Конкретный объем народной компетенции определяется российским законодательством и в этой связи может быть как расширен, так и сужен федеральным законодателем.

Воплощение скорректированного таким образом конституционного идеала в общественной практике приводит к возникновению определенной конституционно-правовой действительности, которая, отражаясь в массовом сознании, формирует общественное настроение и стимулирует те или иные действия народных масс.

Рассмотрим, как реализуется конституционный идеал народовластия и проявляются его составные компоненты в российской конституционно-правовой действительности. Научному анализу, соответственно, подлежат три основных вопроса.

*Вопрос первый* – формирование органов народного представительства. Как отмечается многими исследователями, российская избирательная модель далека от совершенства и в значительной степени искажает действительную волю народа, выраженную в учредительном акте избрания народных представителей<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> В научной литературе высказывается и иная, противоположная точка зрения на сущность народовластия в России, согласно которой народные массы не воспринимаются в качестве основных субъектов политики, однако как члены гражданского общества могут становиться участниками согласования интересов общества и государства. В этой связи основным вектором развития народовластия считается совершенствование и укрепление представительной демократии, а институтам прямой демократии отводится вспомогательная роль (см.: Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе. Дисс. ... доктора юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 119–124; 425–434).

<sup>9</sup> См., например: Нудненко Л.А. Указ. соч. С. 14–16; Российские выборы в контексте международных избирательных стандартов. Материалы Междунар. конф. / Под ред. А.В. Иванченко и А.Е. Любарева. М., 2006; Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России. История, современное состояние, перспективы. М., 2005.

Так, введение пропорциональной избирательной системы при формировании представительных органов всех уровней публичной власти привело к тому, что на выборах, являющихся высшим *непосредственным* выражением власти народа, введено *опосредующее* звено – политические партии, которые выдвигают кандидатов в выборные органы публичной власти. При использовании *исключительно* пропорциональной избирательной системы, например на выборах депутатов Государственной Думы, политические партии оказываются единственными субъектами, обладающими правом выдвигать своих представителей в соответствующие органы публичной власти, а граждане лишены возможности *непосредственного* выражения своей воли путем выдвижения кандидатов.

Кроме того, наличие заградительного барьера приводит к возникновению феномена “пропавших голосов” и снижению представительности парламента, который в этой связи не отражает действительного волеизъявления всех составных частей российского народа.

Например, по данным Центральной избирательной комиссии РФ<sup>10</sup>, на выборах депутатов Государственной Думы 4 декабря 2011 г. за списки кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов, было подано 93.42% голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании. За списки кандидатов от трех политических партий, не прошедших в Государственную Думу, проголосовало 3 284 328 человек (5% голосов), которые не получили своего представительства в Государственной Думе, в связи с чем победившим партиям досталось на 5% депутатских мест больше их действительной электоральной поддержки, что составляет 22 депутатских мандата. За “Единую Россию”, например, было подано 49.32% голосов, а в парламенте ей выделено 52.88% мест, в результате чего она получила на 3.56% мандатов больше ее действительной электоральной поддержки.

На первый взгляд такое отклонение весьма незначительно – всего лишь 16 депутатских мест. Тем не менее оно привело к доминированию “Единой России” в Государственной Думе, хотя ее поддержали менее 50% избирателей. В результате у фракции “Единой России” возникло (не обеспеченное электоральной поддержкой) формальное право принимать без учета мнений других политических партий федеральные законы, по которым придется жить всем нам. При

отсутствии заградительного барьера эти места достались бы другим партиям, не допущенным к распределению депутатских мандатов, и тогда принятие федеральных законов представляло бы собой не монопольное решение одной партии, а поиск взаимного согласия между всеми политическими силами, представленными в Государственной Думе и отражающими интересы различных составных частей российского народа.

Этот пример наглядно показывает, что наличие заградительного барьера, искажая учредительную волю народа при формировании парламента, может коренным образом изменить соотношение политических сил в представительном и законодательном органе страны и, как следствие, определить иной вектор ее социально-экономического развития в результате принятия тех или иных федеральных законов.

**Вопрос второй** – обратная связь между органами публичной власти и российским народом как единственным источником этой власти.

Если говорить о выборных органах, то содержание этой обратной связи вытекает из анализа избирательного правоотношения между избирателями и победившим кандидатом. Данное правоотношение является учредительным по своей сути правоотношением, поскольку именно в его рамках возникает публичное представительство, как таковое, и поскольку, как будет показано ниже, возникающие при этом права и обязанности сторон в значительной мере определяют конституционно-правовой статус народного избранника.

Избирательное правоотношение есть правоотношение активного типа, что требует дополнительного пояснения. В зависимости от доминирующего способа регулирования (общего дозволения или позитивного обязывания) выделяются правоотношения двух типов – активного и пассивного. Если в отношениях пассивного типа основным способом правового регулирования является юридическое дозволение, то в отношениях активного типа – позитивное обязывание, которое с юридической стороны выражается в возложении на лиц юридических обязанностей активного содержания, т.е. в обязанностях построить свое активное поведение так, как это предусмотрено в юридических нормах. Правоотношения активного типа характеризуются тем, что активный центр находится в юридической обязанности: на лицо возлагается обязанность совершения определенных действий, которая непосредственно соотносится с интересами управомоченного. Интересы

<sup>10</sup> См.: [http:// www. cikrf.ru](http://www.cikrf.ru)

последнего удовлетворяются только в результате совершения действий обязанным лицом<sup>11</sup>.

В избирательном правоотношении активный центр находится в юридических обязанностях кандидата, среди которых можно выделить:

обязанность выполнять свою предвыборную программу;

обязанность отчитываться перед избирателями о своей деятельности, в том числе об исполнении предвыборной программы.

На первый взгляд наличие перечисленных обязанностей может показаться преувеличением. Однако зададимся простым вопросом о том, чем обусловлена реализация права избирателя голосовать за данного кандидата или его конкурентов. Ответ очевиден – предвыборными программами кандидатов, которые они *обещают* выполнять в случае избрания. В ходе предвыборной агитации кандидат сам возлагает на себя эту обязанность, причем не только в устной, но и в письменной форме (в листовках, плакатах, публикациях в печатных изданиях и т.п.).

Таким образом, в ходе предвыборной агитации кандидат совершает целый комплекс *юридически значимых* действий, достаточно определенно свидетельствующих о его воле возложить на себя исполнение указанных обязанностей. В этой связи невыполнение предвыборных обязательств следует рассматривать как *злоупотребление кандидатом своим правом на предвыборную агитацию*.

Необходимо подчеркнуть, что вывод о наличии юридических обязанностей победившего кандидата выполнять предвыборную программу вытекает не только из доктринального толкования конституционной модели демократии. Согласно п. 10 ст. 48 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г.<sup>12</sup> политическая партия, выдвинувшая кандидатов, список кандидатов, *обязана опубликовать свою предвыборную программу*. Тем самым предвыборная программа конституируется как юридически значимый документ, а ее опубликование – как юридический факт, порождающий обязанности исполнения предвыборной программы. Утверждать иное, значит считать, что федеральный законодатель *дозволяет* кандидату злоупотреблять своим правом на предвыборную агитацию и вводить избирателей в заблуждение.

Обязанности кандидата тесно связаны с субъективными правами избирателей, в составе которых можно выделить три основных правомочия:

право на свои активные действия, которое состоит в возможности голосовать за данного кандидата, за его конкурентов или вообще не принимать участия в голосовании;

право требования, которое состоит в возможности требования от победившего кандидата выполнять свою предвыборную программу и отчитываться перед избирателями об ее исполнении;

право притязания, которое состоит в возможности привлечения победившего кандидата, не выполняющего своих обязанностей, к юридической ответственности в форме его отзыва.

Представляется обоснованным утверждать, что *избирательное правоотношение* не прекращается после выборов, поскольку возникшие у победившего кандидата обязательства перед избирателями и соответствующие им правомочия требовать от него отчета и притязать на отзыв народного представителя, не оправдавшего доверия избирателей, могут быть реализованы только после его избрания в дящемся правоотношении с избирателями.

Следовательно, такая форма конституционно-правовой ответственности, как отзыв, не только не противоречит конституционной модели демократии, но и прямо вытекает из обязанности выполнения предвыборной программы и связанного с ней права притязания избирателей на привлечение к юридической ответственности народного представителя, не выполняющего своих обещаний и, следовательно, не оправдавшего доверия избирателей.

В связи с распространением концепции свободного мандата федеральными законами не установлена обязанность народных избранников выполнять предвыборную программу, отчитываться об этом и нести конституционно-правовую ответственность путем отзыва тех, кто не оправдал доверия избирателей<sup>13</sup>. В полной мере этот тезис относится к Президенту РФ и депутатам Государ-

<sup>11</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т. II. М., 1982. С. 108–111; Его же. Теория права. М., 1999. С. 231–233.

<sup>12</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>13</sup> Федеральным законодательством закреплена возможность отзыва избирателями высших должностных лиц субъектов Федерации, а также депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления. Однако основаниями такого отзыва определены лишь факты совершения ими правонарушений, установленные судом, а не случаи невыполнения предвыборной программы, ненадлежащего исполнения своих обязанностей, утраты доверия избирателей.

ственной Думы, которые не подотчетны и не подконтрольны избравшему их российскому народу и не несут перед ним конституционно-правовой ответственности за свои действия по управлению делами государства. Тем более это справедливо в отношении *назначаемых* должностных лиц всех органов публичной власти.

Более того, в соответствии с ч. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона “О референдуме в Российской Федерации” от 28 июня 2004 г.<sup>14</sup> вопросы о досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, вообще не могут быть вынесены на референдум Российской Федерации.

Таким образом, российский народ, сохраняющий учредительную власть, лишен возможности своим решением прекратить полномочия не оправдавших доверия представителей публичной власти. Уместными в этой связи представляются слова И.Д. Левина, высказанные им в 1948 г. при критическом анализе буржуазного парламентаризма: «“Суверенному” народу не предоставлено право контролировать или досрочно отзывать депутатов»<sup>15</sup>.

В сложившейся ситуации запрета *прямого* народовластия в отношениях между публичной властью и российским народом единственными способами обратной связи остаются *косвенные* формы непосредственной демократии (митинги, шествия, демонстрации, петиции, обращения граждан и др.), посредством которых граждане обращают внимание власть предержащих на издержки в организации и функционировании их деятельности. Поддерживая предложения Л.А. Нудненко о необходимости законодательного регулирования таких институтов непосредственной демократии, как всенародные обсуждения и народная законодательная инициатива<sup>16</sup>, хотелось бы обратить внимание на консультативный, а не императивный характер осуществляемых при этом народных действий. Право принятия конкретных решений остается за самой властью, по поводу упущений которой высказывается народное несогласие.

Единственным институтом прямого народовластия в отношениях между народом и публичной властью остаются лишь периодические выборы, в результате которых не оправдавшие доверия лица могут быть не избраны на новый срок пол-

номочий. Однако, если вся демократия сводится к выборам, вряд ли можно говорить о подлинном народовластии в стране.

В этой связи особое значение приобретает *третий вопрос*, подлежащий нашему рассмотрению, – прямое, учредительное народовластие, т.е. управление делами государства российским народом напрямую без опосредующего звена в виде органов публичной власти.

О значении выборов в механизме народовластия мы уже говорили, поэтому перейдем к рассмотрению учредительных полномочий российского народа, реализуемых путем референдума Российской Федерации (далее – референдум).

В статье Л.А. Нудненко критикуются усложненный порядок реализации инициативы его проведения, необоснованные ограничения во времени (запрет на проведение референдума в последний год полномочий президента, Государственной Думы, а также в период избирательной кампании, проводимой на всей территории Российской Федерации). “Существенно ограничив время для проведения референдума, реализацию конституционного права гражданина на участие в нем, – отмечает Л.А. Нудненко, – федеральный законодатель умалил демократические начала Российской Федерации, нарушил одну из основ конституционного строя России – народовластие, которое нельзя рассматривать как фрагментарное право отдельного гражданина и российского многонационального народа в целом в остаточное от выборов время непосредственно осуществлять свою власть”<sup>17</sup>.

Соглашаясь с такими критическими замечаниями, рассмотрим ряд других законодательных ограничений проведения референдума:

- факультативность референдума;
- перечень вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум;
- круг субъектов, правомочных инициировать его проведение.

**Во-первых**, Федеральным конституционным законом “О референдуме в Российской Федерации” референдум конституирован как факультативный, а не обязательный институт, так как не предусмотрена *обязательность* его проведения по определенному кругу вопросов. В результате не установлен объем учредительных полномочий, которые остаются у народа и не делегируются органам публичной власти. Тем самым презюмируется *полновластие органов публичной власти*,

<sup>14</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

<sup>15</sup> Левин И.Д. Суверенитет. СПб., 2003. С. 60.

<sup>16</sup> См.: Нудненко Л.А. Указ. соч. С. 19, 20.

<sup>17</sup> Там же.

которые вправе самостоятельно, без участия народа решать любые вопросы жизнедеятельности государства.

**Во-вторых**, ч. 5 ст. 6 вышеназванного Федерального конституционного закона закреплены вопросы, которые *не могут быть* вынесены на референдум, причем многие из них вызывают сомнение с точки зрения соответствия конституционной модели демократии.

**Первая группа ограничений** связана с запретом вынесения на референдум вопросов о досрочном прекращении или продлении срока полномочий президента, Государственной Думы, а также о проведении досрочных выборов президента, депутатов Государственной Думы либо о перенесении сроков проведения таких выборов; досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий других лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

Тем самым российский народ лишен возможности выразить недоверие президенту, Государственной Думе и отдельным депутатам, правительству и отдельным членам правительства, так как в связи с учредительным характером референдума при всенародно выраженном недоверии они, как представляется, подлежат досрочному отстранению от должности. Такие ограничения, что обосновывалось выше, не соответствуют конституционной модели демократии и умаляют учредительные правомочия российского народа.

Как известно, референдумы о доверии широко распространены в мировой практике и применялись в отечественной истории. Достаточно привести пример всероссийского референдума 25 апреля 1993 г., который включал четыре вопроса (ниже приведены данные в процентах от числа проголосовавших согласно официальному сообщению Центральной избирательной комиссии РФ<sup>18</sup>).

Доверяете ли Вы Президенту РФ Б.Н. Ельцину? (58.7%, ответивших “да”).

Одобряете ли Вы социально-экономическую политику, осуществляемую Президентом РФ и Правительством РФ с 1992 г.? (53.0%, ответивших “да”).

Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов Президента РФ? (49.5%, ответивших “да”).

Считаете ли Вы необходимым проведение досрочных выборов народных депутатов Российской Федерации? (67.2%, ответивших “да”).

**Вторая группа** ограничений связана с запретом вынесения на референдум вопросов о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения.

Совершенно непонятно, почему российский народ лишен таких полномочий прямого народовластия. Считаем, что в нашем государстве имеется ряд назревших проблем, требующих принятия чрезвычайных и срочных мер, которые не то что могут, а *должны быть* установлены волеизъявлением всего российского народа, именно потому, что, во-первых, речь идет о чрезвычайных и срочных мерах и, во-вторых, они касаются здоровья и безопасности всего населения нашей страны. К ним, например, могут быть отнесены чрезвычайные и срочные меры по борьбе с коррупцией, пьянством, вожделением автомобиля в нетрезвом виде, наркоманией и курением табака.

Путем референдума можно окончательно решить вопрос об исключительной мере наказания – смертной казни, в котором, несмотря на Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1999 г. № 3-П<sup>19</sup>, на наш взгляд, сохраняется правовая неопределенность.

**В-третьих**, инициатива проведения референдума в соответствии с ч. 1 ст. 14 Федерального конституционного закона “О референдуме в Российской Федерации” принадлежит гражданам Российской Федерации, а также Конституционному Собранию в части проведения референдума по принятию новой Конституции. На первый взгляд закреплена демократическая процедура, при которой именно народ декларируется в качестве основного субъекта, иницирующего проведение референдума, однако в связи с усложненностью установленного порядка граждане лишены реальной возможности ее реализации. В то же время органы публичной власти (Президент РФ, Государственная Дума, Совет Федерации и др.) полномочиями по инициированию референдума не наделены.

**Подытожим сказанное.** Проведенный анализ показывает, что законодательные корректировки конституционной модели демократии значительно уменьшили предусмотренные Конституцией правовые возможности граждан России участвовать в управлении государством и привели к тому, что:

**во-первых**, при формировании выборных органов публичной власти в значительной степени искажается действительная воля народа и, как следствие, снижается их представительность;

<sup>18</sup> См.: Росс. газ. 1993. 6 мая.

<sup>19</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 6. Ст. 867.

**во-вторых**, отсутствует постоянно действующая и эффективная обратная связь между органами публичной власти и российским народом, который лишен возможности контролировать их деятельность и сменять не оправдавших доверия должностных лиц, как выборных, так и назначаемых;

**в-третьих**, учредительная власть российского народа сведена к периодическим выборам, а прямое народовластие путем референдума ограничено до такой степени, что привело к фактическому его исключению из конституционной практики после принятия Конституции 1993 г.

В соответствии с изложенным считаю возможным утверждать, что в конституционно-правовой действительности наметилось отчуждение органов публичной власти от единственного источника этой власти, единственного суверена в нашем государстве – многонационального российского народа. По мнению Д.Ю. Шапсугова, фактически происходит вытеснение народа из сферы практического осуществления власти, за которым остается значение лишь общего источника власти<sup>20</sup>.

Таким образом, конституционная модель демократии как конституционный идеал, как “должное”, преломившись через призму принятых законов и иных нормативных актов, превратилась в несопоставимое с должным “сущее”, вызывающее негативную оценку в массовом сознании и побуждающее к широким народным выступлениям.

**В результате в российском обществе сложилось реальное противоречие между российским народом и неподконтрольными ему органами публичной власти, в значительной степени утратившими свой представительный характер и не способными адекватно отражать волю российского народа – носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.**

Указанное противоречие представляет собой серьезную социальную проблему, требующую принятия комплекса неотложных государственно-правовых мер. Необходимо отметить, что в результате массовых народных выступлений руководство страны предприняло некоторые шаги по стабилизации обстановки.

В Послании Президента Федеральному Собранию 22 декабря 2011 г. был провозглашен курс на комплексную политическую реформу<sup>21</sup>, а затем

принят ряд федеральных законов, которыми упрощен порядок регистрации политических партий и сбора подписей избирателей при проведении выборов, возвращена выборность руководителей субъектов Федерации. Такие законодательные новеллы представляют собой важный, но только первый шаг на пути к решению возникшей социальной проблемы<sup>22</sup> и не затрагивают существенных компонентов народовластия, рассмотренных в рамках настоящей статьи.

Основным вектором развития демократии в Российском государстве, на наш взгляд, должно быть преодоление возникшего отчуждения публичной власти от народа **путем создания модели самоуправляющегося общества с доминирующей ролью институтов прямой демократии** как при формировании органов представительной демократии, так и при организации контроля за их деятельностью.

В этой связи в качестве возможных направлений дальнейших преобразований можно обозначить следующие.

**Первое** – реформирование российской избирательной модели путем как сокращения использования пропорциональной избирательной системы (переход на смешанную мажоритарно-пропорциональную избирательную систему на выборах депутатов Государственной Думы и отмена обязательности применения пропорциональной избирательной системы на региональных и муниципальных выборах), так и корректировкой ее российского варианта (признание избирательными объединениями наряду с политическими партиями инициативных групп граждан с предоставлением им права выдвигать списки кандидатов, поддержанные определенным количеством подписей избирателей; законодательная институционализация “праймериз” при формировании партийных списков кандидатов; введение свободных списков кандидатов с преференциальным голосованием; передача депутатского мандата, от которого отказывается победивший кандидат, другому партийному списку; отмена заградительного барьера).

**Второе** – конституирование референдума Российской Федерации как важнейшей и **постоянно действующей** формы учредительной власти российского народа, обеспечивающее ее верховенство над всеми учреждаемыми в Российском

<sup>20</sup> См.: Шапсугов Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. М., 2003. С. 91.

<sup>21</sup> См.: Росс. газ. 2011. 23 дек.

<sup>22</sup> Детально указанные законы проанализированы мной в отдельной работе (см.: Черепанов В.А. Политическая реформа в России: проблема и поиск путей решения // Вопросы правоведения. 2012. № 3).



государстве органами публичной власти. «Учредительная власть в соответствии с основной функцией должна быть центром власти, что обеспечивается утверждением основ общественного строя, учреждением системы властей и контролем деятельности этих властей с позиции соответствия этой деятельности утвержденной конституции...», – справедливо пишет по этому поводу Д.Ю. Шапсугов. – На утверждение о том, что народ не может быть парламентом, можно отвечать обратным утверждением: “и парламент не может быть народом”»<sup>23</sup>.

Как представляется, к учредительным полномочиям народа, которые реализуемы посредством референдума, можно отнести:

**нормотворческие полномочия** по изменению системы и организации народовластия, прямому принятию других нормативных решений по важнейшим вопросам жизнедеятельности государства;

**охранительные полномочия** по применению мер конституционно-правовой ответственности к не оправдавшим доверия должностным лицам (как выборным, так и назначаемым) путем их отстранения от должности.

Для реализации таких учредительных полномочий, с нашей точки зрения, необходимо внести ряд законодательных изменений:

упростить процедуру инициирования его проведения гражданами, например, существенно уменьшив количество подписей, собираемых в поддержку его проведения;

установить возможность назначения референдума по инициативе Президента РФ, Правительства РФ, Государственной Думы, Совета Федерации, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, двух третей

субъектов Федерации (без сбора подписей в поддержку его проведения);

исключить необоснованные ограничения из законодательного перечня вопросов, которые не могут быть вынесены на референдум;

закрепить **обязательность** его периодического проведения, например по вопросам доверия президенту, правительству, Государственной Думе, без специального инициирования в поддержку его проведения;

определить перечень вопросов, требующих **обязательного** одобрения на референдуме. Представляется обоснованным, чтобы предложения о поправках и пересмотре Конституции вносились субъектами соответствующей инициативы, предусмотренными ст. 134 Конституции РФ, после их одобрения на референдуме Российской Федерации. Обязательному вынесению на референдум, на наш взгляд, подлежат также основные направления реформирования важнейших сфер жизнедеятельности государства (пенсионной системы, здравоохранения, образования и др.).

При таких законодательных корректировках на всенародное голосование могут быть вынесены многие вопросы конституционного значения, связанные с совершенствованием механизма российского народовластия, например о введении института отзыва президента, депутатов Государственной Думы, членов правительства, в выборном формировании Совета Федерации, принципах избрания Конституционного Собрания.

Изложенные в настоящей статье предложения при их воплощении в законодательных текстах, как представляется, будут способствовать дальнейшему укреплению демократических начал в формировании народом подконтрольной и сменяемой им публичной власти. Надеемся, что коллеги продолжат начатую дискуссию и выскажут немало новых предложений по развитию народовластия в России.

<sup>23</sup> Шапсугов Д.Ю. Указ. соч. С. 161.