

В.И. Ерыгина

Ерыгина Виктория Ивановна — кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента общего и профессионального образования Белгородский институт развития образования; преподаватель Инжинирингового колледжа Белгородский государственный национальный исследовательский университет

Конституционно-правовой принцип народовластия и проблемы его реализации в законодательстве современной России

В современной юридической науке понятию народовластия уделяется повышенное внимание, так как оно является основополагающим в теории государственоведения, демократии, парламентаризма, конституционного права. К настоящему времени собран достаточно обширный теоретический материал, всесторонне раскрывающий представления о власти народа как форме государственного правления¹, но, тем не менее, актуальность изучения темы не ослабляет внимание исследователей. Историческими формами такой власти во времена античности были демократические режимы в полисах Древней Греции, Римской республике, в средние века — Новгородская и Псковская республики, в новое время — американская демократия США, кратковременные периоды Великой Французской буржуазной революции, Парижской Коммуны и Веймарской республики. В новейшее время примерами активного вовлечения общества в управление государством, когда народовластие является не эпизодом, а решающим фактором, инструментом развития государства, можно назвать деятельность системы Советов депутатов в Советской России, предусматривающей сочетание таких элементов народовластия, как выборность, народный контроль, отзыв депутатов, отчетность выборных должностных лиц, с одной стороны, и государственное и партийное управление проявлениями демократии, ограничение свободы граждан и общества, с другой стороны. В современный переходный период эволюции России от социалистического государства к правовому произошла трансформация сущности термина «народовластие». В теории государства и права от него фактически отказались в пользу нового понятия «гражданское общество», которое, по признанию многих ученых, менее удачно, так как оно подчеркивает лишь связь лица с государством, а не с обществом. К тому же сам термин «гражданское общество» и его идеологическое обоснование пришли в Россию с Запада, так же, как и современная форма государства, формально являющаяся демократическим правовым государством с республиканской формой правления. По признанию М.Н. Марченко, переняв данный термин вместе с самим гражданским обществом, мы скорее вновь создали очередную научную абстрактную конструкцию, которая существует лишь на бумаге и порождает массу теоретических и практических вопросов².

С позиций конституционно-правовой науки народовластие означает такой тип самоорганизации общества, при котором вся полнота власти принадлежит народу. Под народом мы понимаем совокупность граждан конкретного государства, объединенных общностью культуры, истории, политико-правовых традиций. Власть народа — это осуществление конкретных полномочий органов государственной власти и местного самоуправления от имени народа и в его интересах, направленных во благо всего общества и каждого человека в отдельности.

Народную или публичную власть С.А. Авакьян в свою очередь делит на три формы: 1) государственную; 2) общественную; 3) государственно-общественную или смешанную.

Государственная власть производна от воли народа, который участвует в ее формировании путем избрания представительных органов и высших должностных лиц, голосованием на референдуме по важнейшим вопросам общегосударственной важности. Государственная власть представляет интересы народа и для его же блага издаёт нормативно-правовые акты, имеющие общеобязательную силу и обеспеченные механизмом принуждения государства.

Общественная власть представляет собой власть внутри отдельных объединений граждан, политических партий, семьи, религиозных общин, общественных организаций и движений, трудовых коллективов, которая распространяется на их членов, используется для управления ими во время проведения различных общественно-политических акций, митингов, демонстраций и других мероприятий. Данная власть опирается на корпоративные нормы, предусматривающие правила поведения, меры принуждения, ответственности для членов и участников общественных объединений.

¹ Лукьянчикова Л.В. Осуществление непосредственного народовластия в России XVI — XX вв.: генезис, исторический опыт: монография. М., 2016. С. 8-40.

² Марченко М.Н. Советское и постсоветское государство и право (сравнительно-правовое исследование): учебное пособие. М., 2017. С. 205-207.

Государственно-общественная или смешанная власть выражается в выполнении органами местного самоуправления государственных полномочий, передаваемых ей согласно Конституции РФ (ч. 2 ст. 132), а также в принятии актов, обеспеченных государственно-обязательной силой. Общественная власть органов местного самоуправления в лице представительных органов и должностных лиц (глав местного самоуправления) заключается в решении вопросов местного характера для населения данной территории в интересах жителей муниципального образования. К тому данные решения могут быть приняты на местных референдумах, сходах, собраниях граждан по месту их жительства¹.

В современных исследованиях народовластие является синонимом демократии, что подтверждается толкованием данных понятий в толковых словарях русского языка². Народовластие может осуществляться как непосредственным (прямым способом), так и путем представительства.

По мнению А.И. Казанника, на основании ст. 3 Конституции РФ возникло «правовое состояние народовластия», при котором «народ обладает правом на всю полноту власти в стране, а на граждан, обладающих активным избирательным правом», возлагается обязанность осуществлять власть народа как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления³. Однако данное утверждение, по крайней мере, вызывает сомнение, так как участие в выборах и референдуме не является обязанностью для российских граждан. Что же подразумевает российское законодательство и конституционно-правовая наука под понятием «народ»? Итак, «в основе конституционной модели российской государственности лежит принцип народовластия», который, согласно Конституции РФ, означает, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является российский народ», осуществляющий свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В.А. Черепанов выявил явное противоречие между текстом Конституции РФ, в которой говорится о том, что «высшим выражением власти народа являются референдум и свободные выборы», и тем фактом, что в выборах и референдуме участвуют не все граждане, а лишь те, кто обладают активным избирательным правом⁴. Применив эмпирический подход, в результате несложных подсчетов исследователь вычислил, что в ходе всенародного голосования за Конституцию в 1993 г. ее поддержали лишь 22,8 % граждан, составляющих российский народ⁵. Из чего делается вывод о том, что учредительную власть в реальной действительности обладает лишь часть народа, т.е. те избиратели, которые и составили менее четверти электората, проголосовавшего за новый конституционный строй, предусмотренный новой конституцией. Объяснить же смысл принципа народовластия, используемого в конституционно-правовой науке для обоснования демократического режима, возможно, только разобравшись в сущности понятия «народ». Однако сделать это на эмпирическом уровне познания не представляется возможным, так как отдельному исследователю или группе исследователей нельзя увидеть и изучить власть народа, используя методы наблюдения, сравнения, эксперимента. Применение теоретического уровня познания, включающего методы абстрагирования, моделирования, культурно-юридический подход и др., позволяет абстрагироваться от конкретных субъектов конституционно-правового пространства (народ, избиратели, человек) и оперировать юридическими фикциями или правовыми абстракциями. Одной из таких фикций является народ и народное представительство. «Дисбаланс между теоретическим и эмпирическим уровнем научного познания, между наукой и опытом приводит к шаткости теории, к сомнениям в истинности устоявшихся догматов и последующему разочарованию в них»⁶.

В результате применения сразу двух противоположных подходов В.А. Черепанов пришел к выводу о том, что в конституционно-правовой науке имеются два понятия термина «народ», находящиеся на различных плоскостях замещения фактической реальности: эмпирическое — конкретный народ и теоретическое — «абстрактный народ, как юридическая личность, как правовое существо, представляющее собой единое историческое целое и связанное общей судьбой с прошлыми и будущими поколениями»⁷. Данное смысловое противоречие сохраняется и в производном от народа понятии «народовластие», в котором также есть два смысла: должное, содержащееся в праве, и сущее или фактическое, т.е. то, что существует в реальной действительности. Данное противоречие Черепанов считает нормой и даже всеобщей закономерностью, в целом присущей праву, законодательству и юриспруденции.

Реализация принципа народовластия осуществляется тремя способами.

¹ Авакьян С.А. Народовластие // Конституционное право. Энциклопедический словарь. М.: Норма, 2001. С. 373-375.

² Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Н.Ю. Шведовой. М., 1988. С. 133; . Толковый словарь русского языка с включением сведений о происхождении слов / отв. ред. Н.Ю. Шведов. М., 1988. С. 493.

³ Казанник А.И. Народ как субъект конституционно-правовых отношений // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 3.

⁴ Черепанов В.А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования: монография / В.А. Черепанов. М., 2018. С. 41-43.

⁵ Там же. С. 42-43.

⁶ Ерыгина В.И. Народное представительство как юридическая фикция в конституционном праве // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 23.

⁷ Черепанов В.А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования: монография / В.А. Черепанов. М., 2018. С. 44.

Во-первых, российский народ, приняв Конституцию России, тем самым учредил всю систему публичной власти, включающую федеральную, региональную (в субъектах РФ) и местную власть.

Во-вторых, российский народ посредством выборов избирает главу государства, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, которые в свою очередь формируют иные федеральные органы власти.

В-третьих, российский народ посредством федеральных законов, выражающих волю российского народа, устанавливает общие принципы организации системы всех органов государственной власти¹.

Выражение воли народа осуществляется непосредственно в законах. Признавая тот факт, что народу в целом управлять государством фактически невозможно напрямую или непосредственно, им же разработаны и приняты различные способы, механизмы и инструменты передачи права на власть своим представителям или посредникам.

Одним из институтов реализации принципа народовластия являются политические партии. Политические партии являются не только представительными учреждениями, выполняющими функции посредников между обществом и государством, но и институтами непосредственной демократии, как самоорганизующиеся объединения, способствующие реализации гражданами права на объединение, на выражение собственных взглядов. Как конституционно-правовые институты политические партии можно отнести к смешанным институтам прямой и представительной демократии².

Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях» наделяет партии правом участия в выборах, политических акциях: митингах, шествиях, пикетировании, т.е. в реализации прямой демократии. Политические партии могут быть организаторами, участниками публичных мероприятий в соответствии с Федеральным законом от 19.06.2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (ст. 5 п. 3). Закон наделяет их правом проводить митинги, демонстрации, шествия и пикетирования, предварительную агитацию, организовывать сбор добровольных пожертвований, подписей, используя для этого все законные средства, что в принципе способствует реализации ст. 31 Конституции РФ, гарантирующей гражданам РФ право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования. Это право является одним из основополагающих и неотъемлемых элементов правового статуса личности и общественной организации в Российской Федерации как демократическом и правовом государстве³. Наряду с правами политические партии имеют обязанности, в частности, для проведения публичного мероприятия необходимо подавать уведомление в органы исполнительной власти субъекта РФ или орган местного самоуправления с целью согласования времени и места его проведения, предполагаемое количество участников, невыполнение которых влечет за собой административно-правовую ответственность. «Европейский Суд по правам человека в своей практике исходит из того, что в демократическом обществе свобода собраний является фундаментальным правом и наряду со свободой мысли, совести и религии составляет основу такого общества», поэтому «государство должно воздерживаться от применения произвольных мер, могущих нарушить право на мирные публичные акции, и не обладает полной свободой действий даже в случае нарушения их участниками установленных правил проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования»⁴. При этом государство обеспечивает реализацию права на проведение собраний не только своим невмешательством в их проведение, но и путем выполнения обязательства — создание условий для эффективной реализации этого права.

В связи с этим не понятен конституционно-правовой смысл п. 5 ч. 4 ст. 5 рассматриваемого закона, так как Федеральный закон возлагает обязанность на организатора мероприятия «обеспечивать в пределах своей компетенции общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия, а в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, выполнять эту обязанность совместно с уполномоченным представителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления и уполномоченным представителем органа внутренних дел, выполняя при этом все их законные требования». Конституционный Суд РФ, исходя из необходимости поиска баланса между частными и публичными интересами, посчитал необходимым возложить функции по обеспечению общественного порядка и организации медицинской помощи во

¹ Черепанов В.А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования: монография / В.А. Черепанов. М., 2018. С. 51.

² См.: Руденко В.Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 134-137.

³ См. По делу о проверке конституционности положений части 2 статьи 20.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пункта 3 части 4 статьи 5 и пункта 5 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина С.А. Каткова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2012 г. № 12-П город Санкт-Петербург // Российская газета. Федеральный выпуск № 124(5797). 01.06.2012.

⁴ По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина В.А. Тетерина: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2019 г. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=102562118&page=1&rdk=0#10

время проведения публичного мероприятия не на его организаторов, а на органы государственной и муниципальной власти. В случае же разногласий между данными органами публичной власти и организаторами мероприятий последние вправе обратиться в суд за защитой своих прав¹. Данное разъяснение смягчает требования законодателя к организаторам публичных мероприятий, тем самым позволяет более активно использовать данную форму народовластия для выражения общественного мнения и оказания давления на власть.

Однако многие положения данного закона трактуются органами государственной власти и местного самоуправления, от которых зависит разрешение на проведение данных мероприятий, с охранительных позиций защиты существующего режима и недопущения его критики. Поэтому под разными предлогами или вообще немотивированно они пытаются препятствовать широкому использованию такой формы народовластия, как проведение массовых собраний, митингов, шествий, демонстраций, организаторами которых являются оппозиционные политические партии, движения или лидеры. Отсутствие цивилизованного диалога между гражданами и государством порой оборачивается массовыми беспорядками, задержаниями, арестами и прочими репрессивными мерами. Поэтому здесь весьма велика роль Конституционного Суда РФ, которому приходится решать нелегкую задачу поиска оптимального баланса между защитой политических прав граждан, их объединений и публичными интересами общества и государства в целом. Проверая конституционность законодательства в общественно-политической сфере, Конституционный Суд РФ выполняет таким образом роль своего рода «социального арбитра», восстанавливающего справедливость² и способствует формированию отечественной доктрины конституционно-правового принципа народовластия и политических прав и свобод.

Опыт уличных выступлений в зарубежных странах показывает, каковы могут быть антисоциальные последствия таких действий радикально настроенных граждан, которые влекут значительные материальные убытки, расшатывают основы конституционного строя и служат технологией «оранжевых революций». В подобных случаях следует разграничивать публичные мероприятия как форму народовластия и экстремистские действия, направленные на дестабилизацию общественно-политической обстановки в стране.

Еще один существенный вопрос, связанный с реализацией принципа народовластия, который вызывает чувство отсутствия политической справедливости, равноправия всех политических сил, это проблема осуществления в России политической конкуренции. Без правовых гарантий реализация данного принципа невозможна. Образование политических партий теряет всякий смысл, так как они не выполняют главной своей цели — обладание политической властью в государстве или участие в формировании и осуществлении государственной власти. Политическая конкуренция должна быть организована таким образом, «чтобы в итоге государственная власть фактически не оказалась бы монополизирована какой-либо одной партией, группой, организацией и стоящими за ними силами. Поэтому необходимо, чтобы у оппозиции была реальная возможность прихода к власти в рамках Конституции, т.е. на началах честной политической конкуренции»³. По мнению В.Д. Зорькина, реальная демократия наиболее эффективным образом обеспечивается двухпартийной (двухблоковой) системой, позволяющей сформировать политическую волю основных социально-политических сил как в элитах, так и в массах. Конкуренция этих сил в парадигме «правлящее большинство — парламентская оппозиция» предотвратит политическую систему от застоя и загнивания, создаст «проветривание политических легких» государственного организма, позволит обеспечить не только «слушаемость», но и «слышимость» со стороны власть имущих». Таким образом, В.Д. Зорькин считает вполне приемлемым для России американский опыт двухпартийной системы, как и всей конституционной политической системы в целом. Как писал он в одной из статей: «Не зазорно и заимствовать чужой опыт», поскольку он выдержал проверку временем, имея в виду Соединенные Штаты Америки. А так как «нынешняя модель либеральной представительной демократии уже не справляется с современными вызовами», «необходим поиск новой, эффективной модели народовластия, причем общего для всех рецептов здесь нет». Полагаем, что данная позиция председателя Конституционного Суда РФ расходится с ранее предложенной им концепцией «конституционной идентичности», согласно которой «писаная конституция есть квинтэссенция конституционной идентичности нации». «Конституционная идентичность отражает результат общественного согласия граждан государства по вопросам понимания прав человека, т.е. по сути, по вопросам, связанным с пониманием того, что есть человек, и в чем состоит его человеческое достоинство». Данная концепция признает следующее: «1) общественное согласие в вопросе о правах человека в различных государствах имеет социо-

¹ По делу о проверке конституционности положений пункта 5 части 4 статьи 5 и пункта 6 части 3 статьи 7 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с жалобой гражданина В.А. Тетерина: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июня 2019 г. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=102562118&page=1&rdk=0#10

² Зорькин В.Д. Конституция РФ — правовая основа интеграции российского общества // Государство и право. 2018. № 12. С. 9.

³ Зорькин В.Д. Конституция РФ — правовая основа интеграции российского общества // Государство и право. 2018. № 12. С. 11.

культурную специфику, и 2) это именно общественное согласие, которое устанавливается большинством общества и устанавливается для большинства». Мы не можем согласиться с данной позицией председателя Конституционного Суда РФ, так как нельзя одновременно отстаивать концепцию конституционной идентичности и признавать многие нормы Конституции РФ как заведомо лишенные преемственности с конституционным прошлым нашей страны, заимствованные из текстов зарубежных конституций: США, Франции, ФРГ. В нынешнем тексте Конституции нет собственных традиций, есть в основном заимствования зарубежного опыта в организации и функционировании органов государственной власти на основе принципа разделения властей, а также либерального комплекса демократических прав и свобод граждан.

Из всех различных институтов народовластия, играющих посредническую и представительную роль в отношениях власти и народа, ключевое значение закрепляется за политическими партиями в российском законодательстве. По сравнению с другими общественными объединениями граждан, самовыдвиженцами они имеют приоритет, преференции на выборах всех уровней, при выдвижении кандидатур в составы избирательных комиссий, в законотворческом и законодательном процессах, легализации идеологических течений. «Несмотря на то что политические партии не востребованы в полной мере ни обществом, ни государством, тем не менее пока нет других альтернативных субъектов народного представительства, способных аккумулировать, транслировать и реализовывать как групповые, так и общегосударственные интересы, именно на партии официально возложена обязанность общенародного представительства в современной России»¹.

Для дальнейшего развития реального народовластия необходимо совершенствование законодательства, направленного на адекватное отражение воли избирателей в ходе выборов, сведение к минимуму искусственных ограничений для кандидатов, например, ликвидация муниципального фильтра на выборах высшего должностного лица субъекта РФ. Необходимо также облегчить правила регистрации кандидатов и списков кандидатов на федеральных и региональных выборах. В частности, стоит уменьшить число подписей, необходимых для регистрации кандидатов (списки кандидатов), выдвинутых непарламентскими партиями на выборах. Вернуть избирательный залог как альтернативный способ для регистрации кандидатов (списков кандидатов). Следует разрешить кандидатам доносить недостающие документы для регистрации. Совершенствования требуют и правила, регулирующие ликвидацию политических партий. Стоит поддержать предложения ряда специалистов, считающих целесообразным исчислять срок для определения участия партии в выборах с даты получения партией права участвовать в выборах и запретить ликвидацию партии за неучастие в выборах, если хотя бы один кандидат, выдвинутый данной партией, ее региональным отделением, был избран депутатом представительного органа власти или должностным лицом и сохраняет полученный в результате этих выборов мандат².

¹ Ерыгина В.И. Государственно-правовая доктрина о представительной природе политических партий: концептуальные закономерности и отклонения в практике их реализации // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 40.

² См. подробнее: Любарев А.Е. Предложения по срочным изменениям федерального законодательства о выборах и партиях // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 38-43.