

Некоторые вопросы реализации принципа народовластия в современной России

Аннотация. В статье анализируется научное наследие профессора Е. И. Козловой в части исследования ею реализации принципа народовластия. В своих трудах Екатерина Ивановна Козлова исследовала эволюцию концептуальных основ народовластия в Российской Федерации. Ее идеи нашли отражение в современной доктрине конституционного права. В статье рассматривается развитие идей народного представительства в современной России с учетом развития общества и научно-технического прогресса, анализируется создание новых действующих механизмов реализации принципа народовластия. Особое внимание уделяется идеологическим основам народовластия на основе плюрализма мнений в свете возникшей общественной дискуссии о возможности возврата к обязательной государственной идеологии. В статье также исследуется институт предварительного голосования (праймериз) как эффективный механизм обратной связи между избирателями и политическими партиями, способствующий транспарентности современной политической системы России. Дается обзор существующих в Российской Федерации избирательных систем по выборам органов публичной власти на региональном и муниципальном уровнях и анализируются тенденции их развития.

Ключевые слова: концепция «воля народа», народовластие, представительство народа, механизмы формирования воли народа, выборы.



Константин Сергеевич МАЗУРЕВСКИЙ,
преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
pr_mazurevskiy@cikrf.ru
109012, Россия, г. Москва, Большой Черкасский пер., д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2023.112.12.191-198

Konstantin S. MAZUREVSKIY,
lecturer of the Department of Constitutional and Municipal Law,
Kutaфин Moscow State Law University (MSAL),
member of the Central Election Commission of the Russian Federation
pr_mazurevskiy@cikrf.ru
9, per. Bolshoy Tcherkassky, Moscow, Russia, 109012

Some Issues of Realization of the Principle of People's Power in Modern Russia

Abstract. The article analyzes the scientific heritage of Professor E.I. Kozlova in terms of her study of the implementation of the principle of people's power. In her works Ekaterina Ivanovna Kozlova investigated the evolution of the conceptual foundations of people's power in the Russian Federation. Her ideas are reflected in the modern doctrine of constitutional law. The article reveals the development of the ideas of people's representation in modern Russia, taking into account the development of society and scientific and

© Мазуревский К. С., 2023

technological progress, analyzes the creation of new existing mechanisms for the implementation of the principle of people's power. Special attention is paid to the ideological foundations of people's power based on pluralism of opinions in the light of the emerging public debate on the possibility of return to a mandatory state ideology. The article also considers the institute of preliminary voting (primaries) as an effective feedback mechanism between voters and political parties, contributing to the transparency of the modern political system of Russia. It also reviews the existing electoral systems used in the Russian Federation for the election of public authorities at the regional and municipal levels and analyzes trends in their development.

Keywords: concept of the “will of the people”, people's power, representation of the people, mechanism of formation of the will of the people, elections.

Идеологические основы народовластия

Научное наследие выдающегося ученого-правоведа Екатерины Ивановны Козловой чрезвычайно многогранно, и в этой многогранности выделяются работы Екатерины Ивановны, посвященные вопросам народовластия. Несмотря на то, что многие из этих работ были написаны в советский период, что накладывает определенный отпечаток на их идеологическую составляющую, содержательные аспекты исследования вопросов народовластия актуальны и заслуживают самого пристального рассмотрения как с теоретической, так и с практической точки зрения.

В современных условиях, когда наша страна фактически отстаивает свой суверенитет, свое право на независимое существование на мировой политической арене и вынуждена делать это в том числе военными средствами, на первый план выходит такой важнейший фактор общественного развития, как воля народа¹, направленная на то, чтобы граждане нашей страны могли жить в действительно независимом государстве. Это касается не только юридической независимости, но и независимости промышленной, технологической, и в первую очередь — идеологической. Данный процесс является очень сложным, а порой и мучительным с психологической точки зрения, поскольку, по точному и яркому выражению профессора Б. С. Эбзеева, наше общество в какой-то момент оказалось в плену «черной магии слов о демократии, правах человека, политической свободе и пустых, но щедрых обещаний»².

Надо учитывать, что на процессы, происходящие в Российском государстве, с надеждой смотрят и многие другие дружественные нам государства, из которых страны «золотого миллиарда» столетиями извлекали сверхприбыли в обмен на «стеклянные бусы» для аборигенов и сладкие песни о преимуществах демократии по западному образцу для них же. В связи с этим, с точки зрения автора статьи,

¹ Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. М. : Проспект, 2017. С. 87—95.

² Эбзеев Б. С. Философия российского конституционализма : очерки. М. : Проспект, 2023. С. 6.

особую ценность приобретают конституционные установки об идеологическом многообразии и запрете установки в Российской Федерации обязательной или государственной идеологии (ст. 13 Конституции РФ)³.

Недавно на достаточно высоком уровне было высказано мнение о необходимости пересмотра такого подхода к конституционному регулированию идеологической составляющей нашего общества и государства⁴. Вместе с тем действующее конституционное регулирование представляется оптимальным и дающим широкий выбор для свободной реализации воли народа жить в том обществе и по тем правилам, которые соответствуют нашим традициям и представлениям о том, как это общество должно быть устроено.

История нашей страны знает судьбоносные с идеологической точки зрения и, по сути, актуальные и по сей день споры западников и славянофилов о путях развития России, помнит уваровскую триаду «Православие, самодержавие, народность», а также знаменитую шестую статью Конституции СССР 1977 г. о руководящей и направляющей роли Коммунистической партии Советского Союза. Но история также учит нас, что, независимо от формального закрепления или незакрепления той или иной идеологической составляющей в конституционных актах страны, ключевым фактором является не это обстоятельство, а направленность воли народа на поддержку тех или иных ценностей, путей развития нашего общества и государства.

Именно этим, по мнению автора статьи, и продиктована широкая общественная поддержка поправок в Конституцию Российской Федерации, которые были одобрены в ходе общероссийского голосования, состоявшегося с 25.06.2020 по 01.07.2020⁵, содержащих такие поддерживаемые нашим обществом ценности, как вера в Бога, традиционная семья как союз мужчины и женщины, неотчуждаемость территории страны⁶. Так, сама жизнь и новейшая юридическая практика по внесению поправок в Конституцию РФ подтвердила тезис Екатерины Ивановны Козловой о том, что «наиболее концентрированной формой выражения воли народа является Основной закон государства»⁷.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Российская газета. 1993. № 237.

⁴ Министр юстиции начал дискуссию об отмене запрета на идеологию // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/05/12/974675-ministr-yustitsii-nachal-diskussiyu-ob-otmene-zapreta-na-ideologiyu> (дата обращения: 16.07.2023).

⁵ В общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию РФ приняли участие 74 114 217 граждан Российской Федерации. На вынесенный на общероссийское голосование вопрос: «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?» ответили «Да» 57 747 288 граждан Российской Федерации, что составляет 77,92 % от числа граждан Российской Федерации, принявших участие в общероссийском голосовании (постановление ЦИК России от 03.07.2020 № 256/1888-7 «О результатах общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Российская газета. 04.07.2020. № 144).

⁶ Конституция РФ. Ч. 2 ст. 67.1, п. «ж1» ч. 1 ст. 72, ч. 2.1 ст. 67.

⁷ Козлова Е. И. Избранные труды. С. 88.



Гарантии реализации народовластия

Конституция России фиксирует как сам принцип народовластия, закрепляя чрезвычайно важный постулат о том, что именно многонациональный народ России является носителем суверенитета и единственным источником власти, так и механизмы, или гарантии, реализации данного принципа. Под механизмами (гарантиями) в данном случае можно понимать прямо закрепленные в Конституции РФ возможности для народа выражать свою власть как непосредственно через референдум и свободные выборы, так и делать это опосредованно, т.е. через органы государственной власти и местного самоуправления⁸.

При этом крайне интересным представляется вопрос соотношения данных конституционных положений с важнейшим принципом признания человека, его прав и свобод высшей ценностью. Представляется, что в правовом государстве механизмы и гарантии реализации прав и свобод конкретного человека должны способствовать гармоничному учету его воли в процессе формирования воли народа (общественной воли) как сложного и многоаспектного феномена⁹.

Понятно, что это во многом идеальная конструкция и в мировой практике еще не изобретено систем учета абсолютно всех мнений при принятии тех или иных решений. В этом легко убедиться на практике, ведь даже на бытовом уровне сейчас каждый современный человек состоит в бесчисленном количестве тематических чатов в различных мессенджерах (рабочий, семейный, чат дома и т.п.), палитра мнений в которых по волнующим аудиторию вопросам зачастую прямо противоположна, и затруднительно прийти к общему мнению, не говоря уже об учете интересов всех и каждого в отдельности.

В связи с этим на первый план выходят вопросы администрирования, в том числе правового, т.е. создания таких механизмов учета общественного мнения и реализации воли граждан, при которых каждому конкретному человеку будет очевидна их прозрачность, объективность и беспристрастность, что в конечном итоге позволит гражданину признать справедливость учета его мнения, даже если оно не стало доминирующим и он остался в меньшинстве.

В контексте поиска оптимальных механизмов отображения и учета народной воли представляется возможным согласиться с мнением Е. И. Козловой о том, что не совсем точно характеризовать народ как «источник» власти, поскольку он сам ее осуществляет различными способами, а избранная народом власть должна осуществляться в соответствии с волей народа¹⁰.

В практической плоскости в настоящее время не прекращается совершенствование имеющихся и поиск новых механизмов, способствующих неуклонному возрастанию числа граждан, фактически участвующих в управлении государством¹¹.

Жителям Москвы и Московской области, например, уже достаточно давно привычны такие прикладные механизмы обратной связи с органами государственной власти и местного самоуправления, как электронные платформы «Активный

⁸ Конституция РФ. Ч. 2, 3 ст. 3.

⁹ Козлова Е. И. Избранные труды. С. 88.

¹⁰ Козлова Е. И. Избранные труды. С. 112.

¹¹ Козлова Е. И. Избранные труды. С. 114.

гражданин», «Наш город», «Добродел», где можно без посещения соответствующих учреждений органов публичной власти оставить свою заявку по конкретной проблеме, высказать свое мнение по значимым вопросам территории или предложить свою актуальную идею.

Все больше и больше людей присоединяется к электронному сервису «Госуслуги», посредством которого взаимодействие людей и органов публичной власти становится удобнее, практичнее и результативнее. Все это в совокупности тоже можно отнести к современным формам учета общественного мнения, а следовательно, и к практическим формам осуществления народовластия.

Предварительное голосование (праймериз). Избирательная система

Несомненно, важнейшим вопросом реализации принципа народовластия является формирование органов публичной власти посредством свободных и открытых выборов. Не утратили актуальность вопросы совершенствования избирательного законодательства, которые поднимала Е. И. Козлова, в том числе связанные со слабой работой по партийному строительству, а порой и с недостаточной квалификацией депутатов¹².

В связи с этим отдельный интерес представляет механизм предварительного голосования (праймериз) по отбору кандидатов для последующего выдвижения на соответствующие должности. Реализация данного механизма со стороны политических партий позволила бы создать понятный как самим политическим партиям, так и избирателям инструмент предварительного отбора кандидатов, что в конечном итоге усилило бы и ответственность будущих кандидатов перед избирателями, и обратную связь с ними.

Общественный интерес к механизму праймериз, столкновение интересов будущих кандидатов, обусловленное конкурентным фактором, неизбежно будет заставлять политические партии вырабатывать четкие и прозрачные критерии проведения предварительного голосования, что, в свою очередь, должно привести как к усилению организационной работы политических партий, так и к повышению компетенций и навыков будущих кандидатов.

Вопрос целесообразности закрепления для политических партий законодательной обязанности проведения предварительного голосования является дискуссионным, поскольку для этого необходимо согласие самих политических партий, и в первую очередь парламентских.

С точки зрения автора статьи, любые механизмы, которые будут способствовать выработке прозрачных критериев подбора и выдвижения кандидатов политическими партиями, в конечном счете будут способствовать повышению доверия избирателей к политическим партиям, их внедряющим.

К механизмам реализации принципа народовластия, безусловно, относится и вопрос поиска оптимальной избирательной системы, наиболее объективным образом отображающей волю избирателей, что является чрезвычайно важным.

¹² Козлова Е. И. Избранные труды. С. 118.



Во-первых, федеральный законодатель установил допустимые величины количественного состава представительных органов публичной власти субъектов РФ, увязав их с числом избирателей, проживающих на соответствующей территории¹³, что, безусловно, способствовало практической реализации принципа равенства избирателей из разных регионов страны.

Во-вторых, федеральный законодатель установил «рамочное» регулирование в части избирательных систем, допустимых для использования на региональных и муниципальных выборах представительных органов власти.

На *региональном уровне* может быть предусмотрена пропорциональная, мажоритарная или смешанная система¹⁴. При этом только все депутаты Московской городской Думы избираются по мажоритарной избирательной системе¹⁵. В то же время наметилась тенденция в регионах по увеличению количества депутатов, избираемых по одномандатным округам. Например, в 2023 г. число депутатов Ярославской областной Думы, избираемых по одномандатным избирательным округам, увеличено с 25 до 34¹⁶. В Республике Калмыкия принят Закон Республики Калмыкия «О выборах депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия», в соответствии с которым депутаты Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия избираются по смешанной избирательной системе: 17 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, 10 — по спискам. Ранее все 27 депутатов избирались по пропорциональной избирательной системе¹⁷.

На *муниципальном уровне* депутаты представительного органа могут избираться по пропорциональной, смешанной или мажоритарной системе¹⁸. При этом важной гарантией является реализованная федеральным законодателем позиция Конституционного Суда РФ, обязавшего в случае проведения муниципальных выборов по пропорциональной или смешанной системе распределять не менее 10 мандатов по спискам избирательных объединений, поскольку иное

¹³ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Ч. 6 ст. 7 // Российская газета. 27.12.2021. № 294.

¹⁴ Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Ч. 5 ст. 15.

¹⁵ Избирательный кодекс города Москвы от 06.07.2005 № 38. Ч. 1 ст. 12 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 43.

¹⁶ Закон Ярославской области от 28.02.2023 № 7-з «О внесении изменений в Закон Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области»» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru, 01.03.2023, № 7600202303010006.

¹⁷ Закон Республики Калмыкия от 06.03.2023 № 271-VI-3 «О выборах депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия». Ст. 5 // URL: www.pravo.gov.ru, 04.03.2023, № 0800202303040010.

¹⁸ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ч. 3.1 ст. 23 // Российская газета. 08.10.2003. № 202.

привело бы к нарушению нормы представительства и искажению объективного отображения воли избирателей¹⁹.

Примечательно, что данные законодательные ограничения распространяются только на муниципальные выборы, хотя очевидно, что при проведении выборов в представительные органы власти также возможны искажения отображения воли избирателей, если по спискам избирательных объединений будет распределяться менее 10 мандатов.

Таким образом, законодатель формально исполнил постановление Конституционного Суда РФ, поскольку оно касалось лишь муниципальных выборов, хотя, по сути, следовало бы внести соответствующие изменения и в законодательство, регулирующее проведение выборов регионального уровня. Между тем на практике пока данный вопрос не стоит — минимальное количество депутатов регионального уровня по пропорциональной системе избирается, как указано выше, в Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия.

На муниципальном уровне также наблюдается тенденция перехода к выборам по мажоритарной системе²⁰, что способствует персонификации муниципального депутатского корпуса, усилению его обратной связи с избирателями.

Заключение

Подводя некоторые итоги, можно сказать, что реализация принципа подлинного народовластия не может быть простым и легким процессом: это объективно сложный путь, включающий в себя идеологическую, правовую, политическую, органи-

¹⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана» // СЗ РФ. 2011. № 29. Ст. 4557; Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ч. 3.3 ст. 23 // Российская газета. 08.10.2003. № 202; Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». П. 20 ст. 35 // Российская газета. 15.06.2002. № 106.

²⁰ Например, число депутатов Екатеринбургской городской Думы, избираемых по одномандатным избирательным округам, увеличилось с 18 до 25 (Закон Свердловской области от 27.02.2023 № 3-оз «О внесении изменений в Избирательный кодекс Свердловской области и статью 34 Закона Свердловской области «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области»». П. 2 ст. 1 // URL: www.pravo.gov.ru, 01.03.2023, № 6600202303010012); число депутатов Думы Великого Новгорода, избираемых по одномандатным избирательным округам, увеличилось с 15 до 20 (решение Думы великого Великого Новгорода от 28.02.2023 № 830 «О внесении изменений в Устав муниципального образования — городского округа Великий Новгород» // Официальный Новгород. Спецвыпуск городской газеты. 03.03.2023. № 5 (13) (2058).



зационную и технологическую составляющие. Это путь поиска оптимальных форм и методов реализации воли народа во всех формах жизнедеятельности государства. Как известно, дорогу осилит идущий, и замечательно, что на этом пути есть возможность сверить свой маршрут с идеями выдающегося ученого-правоведа Екатерины Ивановны Козловой, светлой памяти которой мы отдаем должное.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Козлова Е. И. Избранные труды : сборник статей, лекций, тезисов. — М. : Проспект, 2017.
2. Эбзеев Б. С. Философия российского конституционализма : очерки. — М. : Проспект, 2023.