



**Иван Васильевич
ИВАНОВ,**

доцент кафедры
конституционного
и муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
sarmat212@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская,
д. 9

Подлинное представительство (размышления о формировании публичной власти в контексте конституционно-правового правопреемства)

Аннотация. В статье рассматриваются общие вопросы концепции народного представительства в конституционном праве, в том числе для сравнения его понимания в России и странах Западной Европы. Отмечается, что для стран Западной Европы представительство основано на функционировании парламентов, парламентарном режиме и парламентарной демократии в целом. В России же представительство достигается не властью простого большинства, а качественным наполнением представительных органов из граждан, имеющих трудовые и боевые заслуги. Представительство в целом достигается не только функционированием парламента, но и представительным характером всей публичной власти, в том числе посредством опосредованного участия народонаселения в назначении руководителей исполнительной власти, судебной власти через представительные органы. Подлинное представительство органов публичной власти достижимо через прозрачное взаимодействие их с гражданами, доверие между обществом и государством, путем правопреемства лучших практик отечественного государственного строительства прошлого. Для достижения этого концепта предлагаются внесение изменений в действующее законодательство в части совершенствования выдвижения кандидатов в депутаты всех уровней; демократизации формирования органов публичной власти субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: представительство, правопреемство, публичная власть, парламент, гражданин, государство, общество, доверие, человек труда

DOI: 10.17803/2311-5998.2025.133.9.112-120

Ivan V. IVANOV,

*Associate professor of the Department of Constitutional and Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), associate professor
sarmat212@yandex.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

**Genuine representation (reflections on the formation
of public authority in the context
of constitutional and legal succession)**

Abstract. *The article examines general issues of the concept of popular representation in constitutional law, including its comparison and understanding in Russia and Western European countries. It is noted that for Western European countries, representation is based on the functioning of parliaments, the parliamentary regime and parliamentary democracy in general. In Russia, representation is achieved not by the power of a simple majority, but by high-quality filling of representative bodies with citizens who have labor and military merits. Representation in general is achieved not only by the functioning of parliament, but also by the representative nature of all public authority, including through indirect participation of the population in the appointment of heads of the executive branch, the judiciary through representative bodies. Genuine representation of public authorities is achievable through transparent interaction with citizens, trust between society and the state, through the succession of the best practices of domestic state building of the past. To achieve this concept, it is proposed to amend the current legislation: improving the nomination of candidates for deputies at all levels; democratization of the formation of public authorities of the constituent entities of the Russian Federation.*

Keywords: *representation, legal succession, public authority, parliament, citizen, state, society, trust, working man*

Современные стандарты конституционного права, имеющие всеобщий универсальный характер, признаваемые всеми странами мира, возможно, только с разными оценками в шкале конституционных ценностей, сформировались в конце XVIII — начале XIX в. в Западной Европе: это народный и государственный суверенитет; признание прав личности в различных сферах жизни общества и государства; гарантии защиты этих прав; система сдержек и противовесов органов публичной власти; ограничение публичной власти правами личности; демократический порядок формирования органов публичной власти.

Академик Н. И. Кареев в начале XX в. на основе исследования конституционных режимов Австро-Венгрии, Великобритании, Германии, США, Франции выделял три основные черты современного конституционного государства: народное



представительство, гражданское равноправие и индивидуальные свободы¹. Он справедливо отмечал, что в истории новейших конституций наблюдается элемент подражания или заимствования, позволяющий говорить о рецепции политических форм извне. Эта историческая преемственность в значительной степени облегчает именно типологическое изучение современного конституционного строя².

Профессор М. М. Ковалевский, рассматривая труды Ж.-Ж. Руссо и генезис формирования его взглядов на лучшие формы государства, государственные учреждения, писал, что мыслитель сопоставлял историческое развитие женеvских учреждений и их юридической природы с венецианскими порядками в их преемственном развитии, порядками, представляющими с ними много общего³.

Государственное строительство осуществляется в диалектическом развитии: с одной стороны, оно основано на конституционно-правовом правопреемстве, позволяя сохранить традиции, устои общества, с другой — так или иначе государство осуществляет заимствование норм из международного права, лучшие практики государственного строительства других государств.

Подобное утверждение относится к народному суверенитету и форме его реализации — представительной демократии. Будучи универсальными конституционными ценностями как способ обеспечения участия граждан в управлении делами государства через своих представителей, они все же имеют собственное традиционное понимание в том или ином государстве, основанное на конституционно-правовом правопреемстве.

Западная теория представительной формы правления будет разительным образом отличаться от социалистической теории представительства; российская модель представительной демократии — от американской, стран Азии.

В западноевропейских странах представительство ассоциируется с парламентской формой правления, парламентаризмом, парламентской демократией в целом. Немецкие государственоведы отмечают, что принцип парламентского представительства отличает парламентаризм демократического конституционного государства как от коллегии советников феодального сюзерена или органа корпоративного сословного представительства более позднего периода, так и от представительных корпораций социалистического государства (в виде советов)⁴.

Для отечественной государственно-правовой традиции большинство в самом парламенте, которое обеспечивает народное представительство, должно в своей основе представлять самые широкие слои населения. Возникает вопрос не просто о функционировании представительного органа, а о его качественном содержании, кто будет представлять в нем народонаселение?

¹ Кареев Н. И. Происхождение современного народно-правового государства. Исторические очерки конституционных учреждений и учений до середины XIX века. СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1908. С. 9.

² Кареев Н. И. Указ соч. С. 9—10.

³ Ковалевский М. М. От народного народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Рост государства и его учреждений в истории политических учений : в 3 т. М. : Типография т-ва И. Д. Сытина, 1906. Т. 3. С. 241.

⁴ Государственное право Германии / сокр. пер. немец. 7-томного изд. : в 2 т. М. : ИГП РАН. 1994. Т. 1 / отв. ред. Б. Н. Топорнин. С. 44.

В советском государственном праве это достигалось через закрепление права на выдвижение кандидатов в депутаты не только КПСС, но и другими общественными объединениями — профсоюзами, ВЛКСМ, трудовыми коллективами, образовательными учреждениями высшего образования, среднего специального образования, численность которых превышала 3 000 работников и учащихся. Согласно ст. 9 Закона СССР от 06.07.1978 № 7772-IX «О выборах в Верховный Совет СССР»⁵ гражданам СССР и общественным организациям гарантировалось свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты. Право выдвижения кандидатов в депутаты Верховного Совета СССР принадлежало КПСС, ВЛКСМ, трудовым коллективам, общественным организациям, профсоюзам, кооперативам, собраниям военнослужащих по воинским частям.

Ныне действующее законодательство предусматривает виды выдвижения кандидатов в депутаты: непосредственное выдвижение в форме самовыдвижения и выдвижения избирательным объединением; выдвижение списка кандидатов политической партией (ч. 1—3 ст. 32 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶ (далее — Закон № 67-ФЗ)).

При этом на выборах депутатов Государственной Думы право выдвижения кандидатов принадлежит не просто избирательному объединению, а только политическим партиям (ст. 6 Федерального закона от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁷). Аналогично на выборах иных уровней право выдвижения кандидатов принадлежит только избирательным объединениям в форме политических партий, за исключением выборов на уровне муниципальных образований (местных выборов), что следует из определения «избирательное объединение» в силу п. 25 ст. 2 Закона № 67-ФЗ.

Законодательство субъектов РФ, закрепляя проведение местных выборов, предусматривает право выдвижения кандидатов «иным общественным объединением, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения» (ч. 2 ст. 23 Закона Удмуртской Республики от 16.05.2016 № 33-РЗ «О выборах депутатов представительных органов муниципальных округов и городских округов в Удмуртской Республике»⁸).

Общая картина функционирования системы представительства на высшем уровне в России может быть показана на примере итогов выборов депутатов восьмого созыва Государственной Думы 2021 г. По партийным спискам места были распределены следующим образом: партия «Единая Россия» получила 49,82 % голосов избирателей; КПРФ — 18,9 %; ЛДПР — 7,55 %; «Справедливая Россия — За правду» — 7,46 %; «Новые люди» — 5,32 %. По одномандатным

⁵ Ведомости Верховного Совета СССР. 1978. № 28. Ст. 441.

⁶ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁷ СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

⁸ Официальный сайт главы Удмуртской Республики и Правительства Удмуртской Республики. URL: <http://www.udmurt.ru>, 24.05.2016.



округам получили: «Единая Россия» — 198 мандатов; КПРФ — 9; «Справедливая Россия — За правду» — 8; ЛДПР — 2; Партия «Родина» — 1; «Гражданская платформа» — 1; *самовыдвиженцы* — 5⁹.

Анализ действующего законодательства и практики его реализации показывает, что выборы имеют признаки фильтра только профессиональных политиков, такие выборы практически полностью носят партийный характер. Закрепление мажоритарной избирательной системы (непосредственное выдвижение) реализуется партийным образом, когда кандидатов в депутаты выдвигают политические партии. Самовыдвижение носит декларативный характер (1,1 % от общего депутатского корпуса (450) и 2,2 % от числа депутатов, избранных по мажоритарной избирательной системе (225) на выборах депутатов Государственной Думы 2021 г.).

Безусловно, политические партии определяют основной характер деятельности парламентов всех стран мира, являются движущей силой их формирования и функционирования. Однако закрепление мажоритарной избирательной системы все же предполагает формирование внепартийного поля парламента, представительство общественных организаций различных направлений и, конечно же, независимое самовыдвижение кандидатов.

Монополия политических партий из всех организационно-правовых форм общественных объединений на выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы, законодательных органов субъектов РФ может быть исключена.

Непосредственное самовыдвижение так или иначе требует организационно-материальной поддержки в самом широком смысле, включая финансирование, агитацию, предоставление помещений, оборудования и т.д. За основу может быть взята модель проведения местных выборов, когда избирательные объединения не ограничены только политическими партиями и кандидатов в депутаты могут выдвигать общественные организации, в уставе которых предусмотрено участие в выборах. Возможно не ограничиваться только общественными организациями. К избирательным объединениям могут быть отнесены иные организационно-правовые формы общественных объединений, некоммерческие организации: общественные движения, государственные и частные учреждения. Практика функционирования таких субъектов может показывать, что не исключен административный ресурс и кандидаты в депутаты будут представлены их начальствующим составом. В этом отношении нормы права не могут всецело исключить фактические обстоятельства, которые не сопряжены с демократическими основами. В то же время подобные некоммерческие организации могут конкурировать с политическими партиями, создавать ситуацию дуализма мнений.

Для реализации этих идей необходимо внести изменения в совокупность действующих избирательных законов, закрепив положение, что к избирательным объединениям относятся политические партии и иные некоммерческие организации, в уставе которых предусмотрено их право участвовать в избирательных компаниях, выдвигать кандидатов в представительные органы власти, если эти

⁹ Официальные данные ЦИК РФ (URL: http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2021/p_itogil/ (дата обращения: 01.06.2025)).

объединения в поддержку своих кандидатов собрали известное число голосов избирателей (это число может варьироваться в зависимости от уровня выборов).

Реформирование института выдвижения кандидатов в депутаты должно затрагивать и демократизацию самого процесса формирования партийного списка кандидатов посредством института «внутрипартийных выборов» (праймериз), развития его в действующем законодательстве. Предварительные партийные списки кандидатов в депутаты могут обсуждаться в печати, кандидаты на стадии праймериз должны иметь право агитировать в свою поддержку, их биографические данные должны быть открыты и известны неограниченному кругу лиц.

Рассмотрение понятия «представительство» в конституционном праве возможно сквозь призму ч. 2 ст. 3 Конституции России, согласно которой народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. В данной статье не указано, что представительство ассоциируется только с выборными органами, буквальное толкование позволяет относить к ним все органы публичной власти. Сама публичная власть как трансляция народного суверенитета должна в той или иной мере основываться на идее представительства. Не все органы публичной власти могут отвечать этому требованию в полном объеме (например, исполнительные органы государственной власти, судебные органы). Но процедура назначения данных лиц может предполагать опосредованное участие в ней народонаселения через своих представителей (депутатов).

Поправки к Конституции России 2020 г. закрепили назначение руководителей федеральных органов исполнительной власти после утверждения Государственной Думой или консультации с Советом Федерации в части «силового блока» этих органов (пп. «д», п. 1» ст. 83 Конституции РФ). Аналогично практику назначения высшими должностными лицами субъектов РФ руководителей исполнительных органов государственной власти соответствующих субъектов Федерации после их утверждения или процедуры консультации с законодательными органами государственной власти этих субъектов возможно закрепить в ст. 8, 25 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹⁰ (далее — Закон № 414-ФЗ).

Полагаем, что в Российской Федерации сложился собственный концепт представительства, который выходит за рамки специального представительного органа — парламента, но предъясняется всей системе органов публичной власти.

Сам же парламент становится подлинным представительным органом при обеспечении такого порядка его формирования, который предполагает доступность к его избранию всех слоев населения, а не только профессиональных политиков, не только обеспечивая права меньшинства. Например, когда простой рабочий, имеющий заслуги за производственные достижения, становится депутатом либо представитель иной профессии (не обязательно из начальствующего состава) входит в состав представительного органа — обеспечивается подлинная связь народа и государства. Главное для такого делегата от народа — наличие у него производственных, профессиональных, военных заслуг, которые признаются

¹⁰ СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.



обществом. Во многом это человек труда в той или иной сфере деятельности, герой боевых действий.

Представительство не должно быть оторванным от народонаселения. Известны советские практики выдвижения в кандидаты в депутаты от сельского совета до Верховного Совета СССР и избрания в них тружеников, интеллигенции. Имеются фотоматериалы, показывающие токаря у станка на производстве с табличкой «Депутат Верховного Совета СССР». Зачастую простые школьные учителя с большим трудовым стажем, удостоенные высших государственных наград, становились депутатами Верховного Совета РСФСР¹¹: они жили и трудились в одном социуме с простыми рабочими. К таким людям было доверие со стороны общественности.

В современное время можно усматривать формирование кадрового состава государственного аппарата через призму его приближенности к простым гражданам и наличие у кандидатов для назначения на государственные посты заслуг перед государством.

Публичной властью не один год организуются и проводятся конкурсы «Лидеры России», «Время Героев», цель которых — конкурсный отбор лучших представителей своих профессий для назначения в руководящий состав органов публичной власти от федерального до местного уровней. Президентом России В. В. Путиным относительно проекта «Время Героев» отмечено: «Подлинная, настоящая элита — это все, кто служит России, труженики и воины, надежные, проверенные, делом доказавшие свою преданность России, достойные люди»¹². Основанием такого представительства может являться в том числе норма Конституции России о «человеке труда», «взаимном доверии государства и общества» (ст. 75.1). Исходя из содержания перечисленных программ, очевидно, что перед государством стоит задача включения ветеранов СВО в государственное управление на всех уровнях публичной власти и достижения таким образом подлинного представительства.

Представительство основано и на наличии обратных связей (гражданин — общество — государство). Практически во всех субъектах РФ последние десять лет функционируют специальные порталы («Наш город» в Москве; «Добродел» в Московской области и т.д.), куда можно обратиться по любым вопросам, и в режиме «одного окна» обращение будет направлено в тот или иной орган с обязательным ответом на обращение (отчетом о его рассмотрении). Преимуществом является публичный характер таких порталов — сами обращения граждан и «реакцию» на них властей видит неопределенное число людей.

Таким образом, можно отметить, что смена конституционного строя в 1991 г. в России не привела к изменению правосознания граждан, их запросов на подлинное представительство, отвечающего большей выборности, большей прозрачности при наделении тех или иных должностных лиц полномочиями.

¹¹ Федулин А. А., Иванов И. В., Грабилина А. Л. Народный учитель — Клавдия Георгиевна Архипова. М. : РГУТИС, 2024.

¹² Высшая школа государственного управления // URL: <https://времягероев.рф/?ysclid=mc3u3l1dbq420037039> (дата обращения: 11.06.2025).

Полагаем, что при всем своем универсализме институция представительства как функционирование государства на основе власти народа имеет огромную разрыв с теорией и практикой его реализации в России и на Западе. Как отмечено выше, представительство в странах Западной Европы основано на деятельности парламентов, парламентарном режиме, парламентарной демократии. В России же подлинное представительство может заключаться во всенародном прямом или опосредованном участии граждан в формировании всей системы органов публичной власти. Публичная власть представительна сама по себе в этом контексте.

В этой связи в Великобритании классики государственной мысли всегда отмечали превосходство ее конституции в различных аспектах. А. В. Дайси писал, что конституция Англии отличалась многими превосходными качествами, ставившими ее в глазах предков выше всяких подделок, подражаний и пародий, которые за последние сто лет распространились по всему цивилизованному миру¹³. С превосходством писал об этой конституции другой государствовед Великобритании С. Лоу: «Английская конституция является, пожалуй, самой демократической в мире. Нигде «суверенный народ» не может, по-видимому, с такой же легкостью осуществлять свою власть; нигде власть этого суверена не ограничена в столь слабой степени»¹⁴.

Превосходные мнения об английской конституции основаны учеными Великобритании прошлого на ее самобытности, отсутствии в ней «подражательства» и ее демократическом характере. Такое внимание к западноевропейской мысли обосновано наличием периода в нашем отечественном конституционном праве, связанном с «подражательством» в организации государства западноевропейским концепциям; отрицании советского опыта государственного строительства.

Именно преемственность, а не «подражательство» является залогом успешного государственного строительства любого государства, тем более в тех положениях, которые всегда имели и имеют поддержку населения, запрос с его стороны. В части революционного движения В. И. Ленин писал, что ни одно такое движение не может быть прочно без устойчивой и хранящей преемственность организации руководителей¹⁵. Полагаем, что преемственность важна для функционирования любых природных и социальных явлений, она — закономерность развития таких явлений, без ее обеспечения происходит гибель биологического или социального организма.

Подлинное представительство в конституционном праве России основано на правопреемстве идеи системы функционирования публичной власти, предполагающей обратные связи между гражданами и государством, прямое и опосредованное участие граждан в формирование всей системы органов публичной власти, а не только законодательных органов власти. Качественная сторона подлинного

¹³ Дайси А. В. Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской Конституции / пер. с англ. О. В. Полторацкой. 6-е изд. М. : Типогр. т-ва И. Д. Сытина, 1905. С. 4.

¹⁴ Лоу С. Государственный строй Англии / пер. с англ. А. С. Яценко. М. : Типогр. т-ва И. Д. Сытина, 1910. С. 290.

¹⁵ Ленин В. И. Полное собрание сочинений : в 55 т. 5-е изд. М. : Политиздат, 1979. Т. 6. С. 124.



представительства обеспечивается не только профессиональными политиками, но и простыми тружениками — человеком труда, гражданами, имеющими боевые (ратные) заслуги перед Отечеством.

Для достижения большей степени подлинного представительства выше нами были предложено внесение изменений в Закон № 67-ФЗ и Закон № 414-ФЗ.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Государственное право Германии / сокр. пер. немец. 7-томного изд. : в 2 т. — М. : ИГП РАН, 1994. — Т. 1 / отв. ред. Б. Н. Топорнин. — 311 с.
2. *Дайси А. В.* Основы государственного права Англии. Введение в изучение английской конституции / пер. с англ. О. В. Полторацкой. — 6-е изд. — М. : Типогр. т-ва И. Д. Сытина, 1905. — 658 с.
3. *Кареев Н. И.* Происхождение современного народно-правового государства. Исторические очерки конституционных учреждений и учений до середины XIX века. — СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1908. — 496 с.
4. *Ковалевский М. М.* От народного народоправства к представительному и от патриархальной монархии к парламентаризму. Рост государства и его учреждений в истории политических учений : в 3 т. — М. : Типография т-ва И. Д. Сытина, 1906. — Т. 3. — 520 с.
5. *Ленин В. И.* Полное собрание сочинений : в 55 т. — 5-е изд. — М. : Политиздат, 1979. — Т. 6. — 619 с.
6. *Лоу С.* Государственный строй Англии / пер. с англ. А. С. Яценко. — М. : Типогр. т-ва И. Д. Сытина, 1910. — 446 с.
7. *Федулин А. А., Иванов И. В., Грабилина А. Л.* Народный учитель — Клавдия Георгиевна Архипова. — М. : РГУТИС, 2024. — 111 с.