ВВЕДЕНИЕ

Конституции Российской Федерации (статья 1) провозгласила Россию демократическим государством. Провозглашение народа носителем суверенитета и единственным источником власти должно повлечь за собой признание широкого круга прав за народом в целом и за лицами, его составляющими, а также наличие развитой системы демократических институтов как инструментов реализации данных прав.

В науке конституционного права России не выработано однозначной позиции по вопросу признания народа субъектом конституционного права. Однако исходя из анализа действующего законодательства и реальной политической ситуации в России, возникает необходимость в признании за народом наличия конституционной правосубъектности.

Истинно демократическое государство должно строиться именно на основе желаний народа, с участием народа и для народа. Между тем, принимаемое законодательство зачастую отдаляется от демократических принципов, реализация форм прямой демократии становится все более затруднительной, отсутствует институт ответственности перед народом лиц, избранных им в органы государственной власти и местного самоуправления.

Вопросам формирования демократического государства в России посвящено большое количество научных исследований, проблемы демократии не перестают быть дискуссионными: принимаются новые законы, формируются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, возникает широкий круг вопросов при реализации политических прав граждан.

Тема реализации принципа народовластия и суверенных прав народа не перестает быть актуальной в особенности с тех позиций, насколько реальная практика народовластия соответствует конституционной доктрине России. Это и объясняет выбор данной темы выпускной квалификационной работы.

Теоретической основой настоящего исследования явились труды советских и современных отечественных юристов: С.А. Авакьяна, С.С. Алексеева, Г.В. Барабашева, A.A. Безуглова, H.A. Бобровой, H.A. Богдановой, В.Я. Бойцова, В.А. Виноградова, Н.В. Витрука, Л.Д. Воеводина, И.В. Гранкина, Т.Д. Зражевской, В.Т. Кабышева, Е.И. Козловой, А.Н. Кокотова, Е.И. Колюшина, В.В. Комаровой, И.А. Конюховой, В.Ф. Котока, O.E. Кутафина, Е.А. Лукашевой, В.О. Лучина, Л.С. Мамута, Н.И. Матузова, A.B. Мицкевича, О.О. Миронова, Л.А. Нудненко, В.А. Ржевского, Ю.И. Скуратова, Б.А. Страшуна, И.Е. Фарбера, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина и др.

Объектом исследования являются конституционные характеристики многонационального народа Российской Федерации и совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе его взаимодействия с политической системой общества.

Предметом исследования выступает конституционно-правовой статус народа Российской Федерации, а также практика реализации его суверенных прав, закрепленных в конституционном законодательстве и в конституционно-правовой доктрине.

Основная цель проведенного исследования состоит в выявлении современных тенденций развития конституционных институтов, закрепляющих место и роль народа в политической системе Российской Федерации, норм текущего законодательства Российской Федерации, правоприменительной практики Конституционного Суда Российской Федерации, конституционно-правовой доктрины, выявлении проблем российского законодательства, регулирующего эти вопросы, а также в выработке предложений по дальнейшему совершенствованию, как теоретических конструкций, так и нормативных предписаний.

Для достижения поставленной цели были определены следующие задачи:

- выработать конституционно-правовое определение понятия «народ» и раскрыть его содержание;

- сформулировать понятие и раскрыть элементы структуры категории «конституционно-правовой статус народа»;

- исследовать организационно-правовые механизмы реализации принципа народовластия в современной России и сформулировать основные тенденции их развития;

- разработать систему прямых и опосредованных форм реализации народом своих прав;

- разработать предложения по совершенствованию организационно- правовых механизмов реализации прав народа и наделения его конституционными обязанностями.

Методологической основой исследования служит общенаучный диалектический метод познания общественных явлений и процессов, а также вытекающие из него частнонаучные методы: конкретно-социологический, технико-юридический, исторический, сравнительно-правовой.

Эмпирическую основу исследования составляют правовые акты Российской Федерации: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, ряд международных правовых актов.

Структура дипломной работы определена целями и задачами исследования. Дипломная работа состоит из введения, двух глав, включающих в себя отдельные параграфы, заключения, списка нормативных правовых источников и научной литературы.

1 Конституционно – правовые характеристики категории «народ»

* 1. Понятие категории «народ» в российской науке конституционного права

Конституция Российской Федерации в статье 3, называет многонациональный народ носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации. Цитируемая статья Конституции является одной из основополагающих, базовых и помещена в главу 1 «Основы конституционного строя». Все положения настоящей главы обладают наивысшей юридической силой. Любые последующие положения самой Конституции направлены на раскрытие положений главы 1 и не могут противоречить им. Это позволяет говорить о существенной значимости факта признания народа источником власти и носителем суверенитета.

Действующая Конституция в то же время использует термин народ в двух значениях: политическом и этническом. Так, признавая народ носителем суверенитета, источником власти, говоря о способах осуществления народом своей власти в статье 3, используя конструкцию «мы, многонациональный народ Российской Федерации» в преамбуле, Конституция не придает значения этническому наполнению этого термина.

При этом, говоря о равноправии и самоопределении народов в части 3 статьи 5, о деятельности народов, проживающих на соответствующей территории в статье 9, о гарантиях народам права на сохранение родного языка, создание условий его изучения и развития в статье 68, о правах коренных малочисленных народов в статье 69, Конституция делает упор на неких особенностях (таких как язык, территория совместного проживания и т.д.), объединяющих людей в определенные группы - народы. При этом даже используется множественное число для этого термина.

Аналогичная ситуация, состоящая в двояком понимании категории «народ», давно сложилась и в науке конституционного права.

Представляется необходимым привести самые распространенные определения, традиционно излагаемые в толковых словарях. Так, согласно Большому толковому словарю русского языка, народ - это население государства, жители страны; нация, национальность, народность; основная трудовая масса населения страны; группа людей[[1]](#footnote-2). Толковый словарь живого великорусского языка В.Даля упоминает о семи значениях этого слова: это люд, народившийся на известном пространстве; люди вообще, язык, племя; жители страны, говорящие одним языком; обыватели государства, страны, стоящей под одним управлением; чернь, простолюдье; множество людей, толпа[[2]](#footnote-3).

Эти дефиниции объективно отражают основные позиции в различных отраслях науки относительно содержания категории «народ», а именно исторический, политический, национальный, политико-экономический, демографический, социологический и другие аспекты ее использования.

На протяжении всей истории развития отечественной правовой науки исследуемая категория многократно являлась предметом изучения. На первый взгляд, в учебной литературе зачастую используется определение народа как совокупности граждан, да и в науке достаточно часто этот вопрос считается решенным и не подвергающимся сомнениям[[3]](#footnote-4). Однако дискуссия в науке была и есть.

Взгляды российских ученых на данную категорию трансформировались, прежде всего, в зависимости от общественно-политических реалий государства, на основании чего можно выделить три этапа формирования воззрений на категорию «народ»: дореволюционный, советский, постсоветский.

1. Дореволюционный этап. Наука дореволюционного периода развития России уделяла достаточно много внимания исследуемой категории. Уже тогда термин «народ» предлагалось рассматривать в трояком смысле. В этнографическом (либо как одна нация, либо несколько), в социологическом (как совокупность более или менее сложных социальных образований, взаимоотношения которых, поскольку они проявляются во вне, регулируются публично-правовыми нормами). И хотя социальные образования являются предметом не государственного права, а социального учения о государстве, они резко влияют и на государственное право в том смысле, что законы их развития указывают путь государственной политики, в юридическом смысле.

В юридическом аспекте в этот период времени термин «народ» использовался в двояком значении: а) как единство, т.е. как совокупность граждан, образующих единое тело, устроенных в государство, следовательно, с включением правительства, которое составляет непременную часть государственного устройства[[4]](#footnote-5); б) как множество, т.е. как организованная совокупность граждан, подчиненных высшей власти. В этом смысле оно противополагается правительству. То есть народ, в частности, по мнению О. Кокошкина, «образует физический субстрат государства; из него проистекает та психическая сила, на которую опирается государственная власть»[[5]](#footnote-6).

1. Советский этап. В советский период развития государства перманентные изменения в обществе, во взаимоотношениях общества и государства, а также в отношении к отдельным слоям населения повлекли за собой и разнообразие в толковании категории «народ». И действительно, народ рассматривался (и это во многом актуально для современного периода) как определенная историческая общность людей, которая изменяется в зависимости от задач развития, решаемых обществом в данный период.

Сообразно с этим народ мог пониматься, как совокупность лишь трудящихся, либо в его состав включались и те социальные слои, которые объективно участвовали «в решении задач прогрессивного развития страны»[[6]](#footnote-7). Это позволяет нам выделить несколько подэтапов развития взглядов на исследуемую категорию в рассматриваемом периоде: подэтап диктатуры пролетариата, подэтап утверждения советской власти, подэтап общенародного государства.

В период установления диктатуры пролетариата подразумевалось, что народ составляют исключительно трудящиеся, а именно - рабочие и беднейшее крестьянство. Конституция РСФСР 1918 года провозгласила Российскую Республику свободным социалистическим обществом всех трудящихся России. Вся власть согласно Конституции принадлежала всему рабочему населению страны, объединенному в городских и сельских советах. При этом Конституция 1918 года предоставляла все политические права российских граждан иностранцам, проживающим на территории страны для трудовых занятий и принадлежащим к рабочему классу или к пользующемуся чужим трудом крестьянству. В то время как прав лишались «отдельные лица и отдельные группы, которые пользуются ими в ущерб социалистической революции». Следует отметить, что эта норма в силу неопределенной формулировки подвергалась расширительному толкованию.

Кроме того, избирательных прав лишалась большая группа лиц: прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли; живущие на нетрудовой доход, частные торговцы, торговые и коммерческие посредники; монахи и духовные служители церквей и религиозных культов; служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармов и охранных отделений, а также члены царствовавшего в России дома. На основании этого можно сделать вывод, что эти категории лиц, пусть даже и обладавших гражданством, лишались возможности, хоть и формально, участвовать в жизни своего государства, что неизбежно вычеркивало их из состава народа, к которому они относили себя, в то время как иностранные граждане, отвечающие требованиям, указанным ранее, избирательным правом наделялись, могли активно участвовать в общественной и политической сферах жизни страны.

Такое марксистско-ленинское понимание народа как совокупности трудящихся преобладало достаточно длительное время. И Конституция СССР 1924 года и Конституция РСФСР 1925 года не изменили положений Конституции 1918 года, в то время как Конституция СССР 1936 года и Конституция РСФСР 1937 года хоть и содержали нормы о принадлежности всей власти в СССР (и соответственно, РСФСР) трудящимся города и деревни, но они уже наделяли правами, в том числе и политическими, исключительно граждан СССР (РСФСР). На основании чего можно сделать вывод, что в состав народа включались все граждане СССР (РСФСР), тем более что на тот момент на всех граждан возлагалась обязанность трудиться, что влекло за собой совпадение в сознании понятий «трудящиеся», «народ», «совокупность граждан».

В то же время борьба с «врагами народа», достигшая колоссальных размеров в период с 1937 по 1952 годы свидетельствует лишь о формальном закреплении таких демократических основ. В науке конституционного права высказывается мнение о том, что подобная кампания была обусловлена, в том числе, и неверным толкованием понятия «народ», его отождествлением с отдельными общественно-политическими классами[[7]](#footnote-8). Между тем, по нашему мнению, формулировка содержания категории «народ» в тот период времени и не могла оказывать никакого влияния на события, происходящие в государстве. Нормы конституционного права того периода, несмотря на то, что они в большинстве своем могут быть охарактеризованы именно как демократические, во многом носили лишь декларативный характер, не находя воплощения в реальной действительности. Это обусловлено всей политической и даже психологической установкой, складывающейся в обществе, направленной на выявление и уничтожение мнимых противников действующей власти.

Последующие Конституции (СССР - 1977 года и РСФСР - 1978 года) использовали словосочетание «советский народ». Теоретическое положение об этой категории было выдвинуто на XXIV съезде КПСС и впоследствии использовано Конституцией. Под советским народом понималась новая историческая, социальная и интернациональная общность людей, имеющих единую территорию, экономику, социалистическую по содержанию культуру, союзное общенародное государство и общую цель — построение коммунизма. Конституция СССР 1977 года провозгласила государство общенародным, а власть - принадлежащей народу. Правами наделялись только граждане государства, от категории «трудящиеся» как ядра народа законодатель ушел. Да и в науке конституционного права многие авторы подчеркивали единство многонационального народа[[8]](#footnote-9), вкладывая в эту категорию совокупность всех граждан советского государства. Уже без характеристики в качестве трудящихся и без учета национальной принадлежности.

Следует отметить, что ряд авторов выделяли особый признак, наличие которого может служить для определения принадлежности человека к тому или иному народу. Так, В.Т. Кабышев отмечал, что категория «народ» включает в себя как собственных граждан, так и определенную часть лиц, проживающих на территории государства, но не являющихся его гражданами[[9]](#footnote-10). На тот момент эта позиция вполне справедливо была подвержена критике В.Я. Бойцовым, отмечавшим несправедливость в таком случае лишения лиц, «пусть и не являющихся гражданами СССР, но активно участвующих в решении прогрессивных задач развития страны, важнейших политических прав, в том числе права избирать и быть избранным, права участвовать в референдуме и т.п.»[[10]](#footnote-11) Иностранные граждане на тот период были лишены политических прав. Однако в настоящее время ситуация существенно изменилась.

В целом, говоря о развитии термина «народ» в законодательстве советского периода, можно отметить нестабильность содержания исследуемой категории, которое эволюционировало от совокупности трудящихся независимо от наличия гражданства, исключая представителей буржуазии (можно сказать, о народе как совокупности единомышленников существовавшей власти), к простой совокупности граждан, в независимости от их политических воззрений и участия в политической жизни государства.

3. Постсоветский этап. В целом, самый распространенный взгляд на термин «народ», сложившийся к завершению советского периода развития государства, перешел и в современную российскую юридическую науку. Понимание народа как совокупности граждан определенного государства является наиболее популярным и доминирующим. И в последнее время альтернативы указанному определению не формулируется.

В то же время среди сторонников изложенной позиции в правовой науке происходило и происходит разделение, в соответствии с которым одни используют широкое понимание исследуемой категории, а другие - узкое. В широком смысле понятие «народ» отождествляется с понятием «граждане» и определяется как «принадлежность данной ассоциированной в рамках единого государства совокупности людей к соответствующему государству»[[11]](#footnote-12). В то время как узкая трактовка понятия «народ» подразумевает исключительно избирательный корпус, т.е. граждан, обладающих избирательным правом[[12]](#footnote-13). В настоящее время высказывается предложение использовать для такой группы термин «политическое представительство» народа, общества, местного сообщества[[13]](#footnote-14). На наш взгляд, вполне достаточно использовать прижившуюся конструкцию «избирательный корпус», не загромождая правового словаря.

Первая позиция уже длительное время остается наиболее распространенной среди отечественных ученых государствоведов.

Основным аргументом в поддержку данной точки зрения выступает утверждение о том, что было бы несправедливо исключать из его состава такие категории граждан, как дети, граждан, признанных недееспособными решением суда, граждан, находящихся в местах лишения свободы по вступившему в силу обвинительному приговору суда. Не пользуясь рядом политических прав, предусмотренных законом, они не перестают быть частью народа[[14]](#footnote-15).

Тем не менее, эта позиция не лишена недостатков. Во-первых, следует учитывать, что достаточно большое количество иностранных граждан, желающих приобрести гражданство, уже могут относить себя к тому или иному народу еще до приобретения гражданства. Да и независимо от желания приобрести гражданство, многие граждане бывшего СССР, например, осознают свою принадлежность к российскому народу. Во- вторых, не все граждане обладают политической дееспособностью в отличие от политической правоспособности. Единство юридических ограничений пассивного избирательного права и права на участие в референдуме позволяет выделить отдельную категорию граждан, обладающих политической дееспособностью, которую с известной долей условности можно именовать избирательным корпусом. В-третьих, не все политически дееспособные граждане реально участвуют в политической жизни, а те из них, кто принимает участие в политически значимых действиях, не всегда позитивно высказываются в пользу того или иного властного решения, той или иной кандидатуры на выборах[[15]](#footnote-16). Так, например, преамбула Конституции Российской Федерации говорит о том, что именно народ принял ее. При этом в референдуме по принятию Конституции 12 декабря 1993 года реально приняло участие 58 187 755 зарегистрированных избирателей, что составляет лишь 54,8 %. А за принятие Конституции проголосовало лишь 32 937 630 избирателей, или 58,4 % избирателей, принявших участие в голосовании. Несмотря на это Конституция считается (и вполне верно) принятой путем всенародного голосования и использует в своей преамбуле формулировку «мы, многонациональный народ России».

В рамках настоящего исследования нас интересует «народ как субъект», т.е. как субъект власти. Однако при осуществлении власти принципиальное значение имеет то, кто эту власть реализует непосредственно, т.е. кто конкретно составляет эту категорию «народ» и чья воля в совокупности составляет волю народа.

Естественно, что в состав «народа Российской Федерации», в первую очередь, необходимо включать всех граждан России, независимо от их возраста, от социального статуса, либо наделения политическими правами. И с позиции исключительно конституционного права эта позиция неоспорима. Однако, если вести речь о политико-правовом аспекте рассматриваемой категории, то такая концепция необходимо требует пересмотра. Это обусловлено тем, что в настоящее время складывается тенденция к расширению политических прав иностранных граждан, особенно постоянно проживающих на российской территории. Так, Федеральный закон от 27 сентября 2002 года № 119-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части 10 статьи 4 гласит: «На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации»[[16]](#footnote-17).

Аналогичные нормы содержат и Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»[[17]](#footnote-18) и Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[18]](#footnote-19). Конечно, законодатель предусмотрел наличие дополнительных условий для реализации этих прав (наличие международных договоров, постоянное проживание на территории муниципального образования), но участие иностранных граждан в политической жизни общества законом все более приветствуется. Так, несмотря на то, что Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» прямо не называет иностранных граждан в числе возможных организаторов и участников публичных мероприятий, но к таковым относит общественные объединения, религиозные объединения[[19]](#footnote-20). А Федеральный закон от 19 мая 1995 года № 82- ФЗ «Об общественных объединениях» в статье 6 позволяет иностранцам быть и учредителями, и членами, и участниками общественного объединения[[20]](#footnote-21). А право на объединение традиционно относится к политическим.

Федеральный закон от 2 мая 2006 года № «О порядке рассмотрения обращения граждан Российской Федерации»[[21]](#footnote-22) наделяет иностранных граждан и правом на обращения, которое можно отнести к смешанному праву: то есть личному и политическому одновременно.

Соответственно, представляется необходимым заключение международных договоров Российской Федерации, предоставляющих возможность иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории Российской Федерации и на территории муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, и регулирующих порядок предоставления этих прав.

На основании указанных конституционно-правовых норм можно говорить о все большем влиянии воли иностранных граждан и лиц без гражданства на волю народа в целом, об учете мнения этих лиц при осуществлении народом и государством своей власти. Именно факт наличия и пользования политическими правами может служить для отнесения иностранных граждан (лиц без гражданства) к категории «народ» с политико-правовой точки зрения. Сам факт проживания на территории России без участия в политической жизни общества не влечет за собой включения в категорию «народ как субъект», а лишь в категорию «народ как объект».

В результате этого, «народ Российской Федерации» можно определить как совокупность граждан Российской Федерации вне зависимости от места их проживания, а также (если вести речь о политико-правовом аспекте этой категории) иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, обладающих политическими правами и выражающими свою политическую волю в отношении Российской Федерации.

На основании изложенного можно сделать вывод.

Категория «народ» является самостоятельной конституционно-правовой категорией. В силу наделения иностранных граждан рядом политических прав категорию «народ» в современном российском праве можно определить как совокупность граждан Российской Федерации вне зависимости от места их проживания, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, обладающих политическими правами и выражающими свою политическую волю в отношении Российской Федерации.

1.2 Содержание конституционного статуса народа

В современной российской науке конституционного права категория «конституционный статус» редко рассматривается как самостоятельная категория. Наиболее часто категория «статус» применяется к личности (человеку, гражданину), либо к органу государственной власти (местного самоуправления) или их должностным лицам и их группам. Что касается социальных общностей, в том числе и народа, то вопрос конституционного статуса поднимается нечасто, а иногда народу отказано в признании его субъектом права вообще и конституционного права, в частности.

Казалось бы, что наработки относительно конституционного статуса личности можно применять и в отношении такого субъекта конституционного права, как народ и делать выводы о более широком содержании категории «правовой статус» относительно «конституционного статуса» народа. Однако народ, на наш взгляд, является субъектом лишь конституционного права, а, следовательно, за исключением конституционного, никакими другими отраслями права его статус не регулируется. Тогда естественным будет совпадение таких категорий как «правовой статус народа» и «конституционный статус народа».

Наиболее важным является вопрос о содержании исследуемой категории «конституционный статус», о том, какие элементы составляют это понятие. Народ является коллективным субъектом и состоит из отдельных личностей, следовательно, о его конституционном статусе можно говорить и через призму конституционного статуса личности, тем не менее, не проводя простого суммирования элементов статуса личности.

В современной отечественной конституционно-правовой науке по этой проблеме нет единства мнений. Так, например, Л.Д. Воеводин, В.В. Невинский и др. к элементам правового статуса личности предлагают относить гражданство, правосубъектность (право-дееспособность), принципы, конституционные (основные) права и свободы человека и гражданина, обязанности и гарантии[[22]](#footnote-23).

Наряду с изложенным существует и более узкий подход, ограничивающий содержание конституционного статуса личности правами, свободами и обязанностями[[23]](#footnote-24).

Анализируя изложенные позиции, следует отметить, что в числе основных элементов статуса личности обязательно называются права, свободы и обязанности, что является бесспорным. И это положение неизбежно переходит и в правовой статус коллективных субъектов, в частности, народа. Кроме того, именно первая позиция позволяет наиболее полно охарактеризовать положение субъекта в системе правовых отношений, она и должна служить основой для определения конституционного статуса народа.

Таким образом, в число элементов конституционного статуса народа следует включать правосубъектность, принципы, права и свободы, обязанности, ответственность и гарантии.

Рассмотрение элементов правового статуса необходимо начать со стержня, основы правового статуса, а именно с правосубъектности.

Исходя из общей теории права, предпосылками и составными частями конституционной правосубъектности являются конституционная правоспособность и конституционная дееспособность, между которыми существует непосредственная связь. В правовой науке традиционно под конституционной правоспособностью принято понимать способность субъекта иметь конституционные права, а под конституционной дееспособностью - способность субъекта своими действиями приобретать и осуществлять конституционные права, а также исполнять конституционные обязанности[[24]](#footnote-25). Тем временем, существенное значение имеет особый статус рассматриваемого нами субъекта.

Представляется, что применительно к народу разделить правоспособность и дееспособность невозможно. Применительно к народу возможно употребление только категории правосубъектность, без разложения ее на элементы. И под правосубъектностью следует понимать возможность субъекта быть участником конституционных правоотношений.

Весьма удачным является мнение Р.Г. Губенко, которая обращала внимание на то, что правосубъектность народа как носителя власти коренится в учредительной природе народовластия и суверенитета народа и носит двухуровневый характер, а именно проявляется в «учредительных» (осуществление власти через представительные органы) и «конкретных» правоотношениях (непосредственное осуществление своей власти)[[25]](#footnote-26).

Следовательно, такая социальная общность, как народ, способна выступать единым субъектом конституционного права, следовательно, обладает собственным конституционно-правовым статусом, отличным от статуса других субъектов, и в полной мере обладает правосубъектностью.

Следующим элементом конституционного статуса народа выступают принципы. Именно на принципах основывается вся совокупность прав и обязанностей такого коллективного субъекта, как народ, а также условия их реализации.

Среди принципов конституционного статуса предлагается выделить следующие: принцип законности, принцип гармоничного сочетания личных интересов и интересов народа, принцип приоритета общенародных интересов перед интересами органов власти, принцип обеспечения конституционализации воли народа. Кроме названных принципов к принципам правового статуса народа могут быть отнесены такие общетеоретические положения как принцип неотчуждаемости прав народа, принцип гарантированности статуса, принцип соответствия статуса народа основам конституционного строя государства и др. Их содержание существенно не отличается от содержания аналогичных принципов статуса других субъектов права. Особого внимания требуют четыре основных принципа, перечисленных вначале, поэтому остановимся именно на них.

Принцип законности проявляется, в первую очередь, в законодательном закреплении прав народа. Все права и обязанности народа должны закрепляться и регулироваться Конституцией и федеральными законами (региональные и местные акты должны приниматься лишь в целях раскрытия их содержания и порядка их реализации). Важность закрепления прав и обязанностей на высоком уровне обусловлена спецификой такого субъекта, как народ, «распространенного» на всю территорию Российской Федерации и за ее пределы. На данный момент этот принцип соблюдается лишь отчасти, т.к. Конституция закрепляет и регулирует лишь часть прав российского народа, хотя перечень прав действующей Конституцией и не ограничен. Кроме того, современное конституционное законодательство в части регулирования конституционного статуса народа остается на уровне закрепления декларативных норм, например, верховенства народа Российской Федерации и принадлежности ему всей власти, и естественно, требует своего развития.

Признание народа в статье 3 Конституции единственным источником власти и носителем суверенитета говорит и о невозможности ограничения его прав. Кроме того, принцип законности при правовом регулировании конституционного статуса народа, даже и, не имея конкретного закрепления в Конституции неизбежно вытекает из принципов демократического и правового государства, что закреплено в части 1 статьи 1 Конституции. Кроме того, «составляющие принцип законности требования не всегда закрепляются в конституции государства; они могут отражаться в государственно-правовой доктрине либо в содержании текущего законодательства»[[26]](#footnote-27).

Принцип приоритета общенародных интересов перед интересами органов власти обусловлен тем, что все органы государственной власти, органы местного самоуправления и их должностные лица обладают властью, прямо или опосредованно предоставленной им народом или его частью. И все их действия своей целью должны иметь - удовлетворение интересам народа. Органы и должностные лица обязаны действовать во взаимосвязи с народом, принимать во внимание его предложения, жалобы, просьбы, о которых отдельные граждане и их объединения вправе сообщать не только путем выборов и референдумов, но и с помощью обращений, публичных мероприятий и других форм прямого волеизъявления. Решения, принятые большинством, должны быть общеобязательны для органов государства. Это положение вытекает из принципа демократического государства, закрепленного в части 1 статьи 1 Конституции. Народ должен быть наделен правом привлечения к ответственности государственных и местных органов и их должностных лиц, в первую очередь, путем отзыва выборных лиц. Это нашло свое воплощение в действующем законодательстве о местном самоуправлении, в частности, в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЭ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[27]](#footnote-28), а также в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации, но требует своего дальнейшего развития и в федеральном избирательном законодательстве.

Принцип гармоничного сочетания личных интересов и интересов народа. Статья 2 Конституции гласит: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Присущая ныне действующей Конституции принципиальная ориентация на права и свободы человека как исходное правовое начало целесообразна при признании примата личных прав и свобод человека и гражданина над коллективными[[28]](#footnote-29).

Как отмечается в науке, Конституция, акцентируя внимание на приоритете интересов личности, одновременно мало содержит положений, прямо указывающих на необходимость сочетания личных и общественных интересов. Однако из анализа конституционных положений можно выявить ряд совместных обязанностей и граждан, и народа, и государства в достижении общих целей. Таким примером может служить положение части 1 статьи 9 Конституции о том, что земля и природные ресурсы используются (всеми субъектами) и охраняются как основа жизни деятельности народов (и всего многонационального народа), проживающих на соответствующей территории. Статья 42 говорит о том, что каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, что естественно, может быть обеспечено только путем совместных усилий, не только со стороны государства, но и со стороны каждого отдельного гражданина, входящего в состав народа России.

Прямо свидетельствует о приоритете общенародных интересов перед интересами отдельных граждан и часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Только при условии гармоничного сочетания прав многонационального народа России и отдельных лиц, его составляющих, возможно развитие демократии в России и даже развитие государства в целом. Этот принцип, равно как и предыдущие, должен получать свою дальнейшую разработку в науке и находить свое воплощение в конституционном законодательстве России с целью эффективного взаимодействия граждан, народа и государства на основе взаимоуважения и взаимной ответственности.

Принцип обеспечения конституционализации воли народа. Этот принцип находит свое воплощение в закреплении в статье 3 Конституции суверенитета народа и признании его единственным источником власти в Российской Федерации. Конституционные нормы, таким образом, закрепляют роль народа, его предназначение как единого субъекта - осуществлять власть. Основное право народа - осуществлять государственную власть, прямо закреплено лишь в статье 3 Конституции. И в большей степени в настоящее время остается декларативной нормой.

Современное законодательство практически не позволяет народу реализовывать свою волю ни с помощью законодательствования, ни с помощью референдума, ни с помощью привлечения к ответственности органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Как уже отмечалось, все меньше народ участвует в формировании органов власти с помощью выборов. Сама возможность принятия Конституции народом - способ реализации настоящего принципа. Этот принцип, равно как и предыдущие, не получил своего развития в законодательстве, и даже указанное право принятия Конституции народом - лишь возможность, которая может быть предоставлена народу Конституционным Собранием, а может и не быть им предоставлена.

Таким образом, можно сказать, что принципы конституционного статуса народа требуют своего дальнейшего развития в действующем конституционном законодательстве. В современных условиях они должны стать предметом тщательного изучения в конституционно-правовой доктрине. Все это может способствовать эффективному развитию народовластия в России, усилению роли народа в становлении и укреплении государственности Российской Федерации.

Обязательным и необходимым условием признания за субъектом правового статуса, является наличие прав и свобод. Действующее законодательство содержит следующие нормы о правах народа и способах их реализации.

Статья 3 Конституции Российской Федерации в части второй закрепляет за народом право осуществления им своей власти непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Эта же статья в части 3 высшими формами выражения власти народа называет референдум и свободные выборы.

Преамбула Федерального закона от 27 сентября 2002 года № 119-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласит: «Демократические, свободные выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти»[[29]](#footnote-30).

В преамбуле Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» говорится, что «референдум наряду со свободными выборами является высшим непосредственным выражением власти народа»[[30]](#footnote-31).

В части 2 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержится следующее положение: «Местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций»[[31]](#footnote-32).

Таким образом, законодательство непосредственно называет следующие права народа: право на осуществление государственной власти (непосредственно и через представителей, при этом прямо называет только две формы реализации этого права, такие как референдум, выборы), право на осуществление местного самоуправления.

Следующим элементом конституционного статуса выступают обязанности. Современное российское законодательство не содержит норм императивного характера в отношении народа. На наш взгляд, это существенный пробел, требующий восполнения в современной Российской Конституции. Такие положения призваны напоминать об ответственности любого органа и должностного лица перед народом, о том, что правительство, чиновники находятся на службе у народа, а не наоборот, что народ вправе сопротивляться неконституционной, угнетательской власти и изменить ее.

В качестве видов такого сопротивления H.A. Богданова предлагает рассматривать вытекающие из возможных вариантов осуществления конституционных прав гражданина способы его поведения, отражающие отношение к власти. В частности, речь идет об акциях протеста, проводимых в рамках конституционного права на мирные демонстрации, шествия, пикеты, митинги, проводимые по правилам, предусмотренным правовыми актами. Другие примеры выражения недовольства властью - неучастие в выборах, голосование против всех, следствием чего является неполноценность формируемых государственных органов, ущербность власти. Однако в таких случаях негативные последствия наступают и для самого народа[[32]](#footnote-33).

Следующим необходимым элементом правового статуса является конституционная ответственность. Большинство авторов не называют народ в числе субъектов конституционной ответственности. К ним относятся Н.М. Колосова[[33]](#footnote-34), Д.А. Липинский[[34]](#footnote-35), Н.А. Боброва, Т.Д. Зражевская[[35]](#footnote-36) и др.

Однако есть мнения и противоположные[[36]](#footnote-37), хоть и с некоторыми оговорками. Так, в особую группу субъектов конституционной ответственности народ выделяет С.А. Авакьян. Он подчеркивает, что народ не может подвергаться конституционно-правовым санкциям, но сам вправе применять их по отношению к другим субъектам[[37]](#footnote-38). Обусловлено это тем, что нет субъектов государственно-правовых отношений, стоящих выше их. А собственное должное поведение этих субъектов обеспечивается их позитивной ответственностью и умением следить самими же установленными правилами, исправлять ошибки, если они были допущены[[38]](#footnote-39).

Народ, действительно, необходимо признавать субъектом конституционной ответственности, во-первых, потому что исходя из общей теории права, субъектом конституционной ответственности признается не только тот, кто может нести ответственность, но и тот, кто может к ней привлекать. Отсюда возникает вопрос, как и кого к ответственности народ может привлечь. Современное российское законодательство называет такие случаи. Так, в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в статье 24 содержатся условия и порядок отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления. Уставом муниципального образования могут быть предусмотрены основания для отзыва указанных лиц, например, противоправные решения или действия (бездействие) в случае их подтверждения в судебном порядке.

В настоящее время в отношении выборных органов государственной власти и должностных лиц Российской Федерации законодательством не предусмотрена возможность их отзыва лицами, их избравшими, хотя, на наш взгляд, этот институт должен существовать.

В то же время региональное законодательство подобные нормы содержит. Конституционный Суд Российской Федерации признал конституционность таких положений в своем постановлении от 24 декабря 1996 года № 21-П «О проверке конституционности закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации», аргументируя эту позицию следующим образом: «Согласно статье 3 (часть 3) Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы.

Следовательно, субъект Российской Федерации вправе учредить институт отзыва депутата представительного органа, рассматриваемый им в качестве одной из форм непосредственной демократии. Установление в законах субъектов Российской Федерации института отзыва депутата не нарушает предусмотренное Конституцией Российской Федерации разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов и не может квалифицироваться как ограничение прав и свобод человека и гражданина»[[39]](#footnote-40).

Последний элемент правового статуса народа - гарантии. Под гарантиями традиционно понимаются условия и средства обеспечения и защиты прав, свобод и обязанностей народа. Среди гарантий можно выделить юридические гарантии (такие, как само законодательное закрепление прав, свобод и обязанностей народа; незыблемость основ конституционного строя; специальные средства защиты прав: судебные и внесудебные гарантии защиты). Юридические гарантии требуют доработки с учетом всех сделанных ранее высказываний. Требуется закрепить обязанности, последствия, наступающие для народа в случае нарушения обязанностей.

Наряду с юридическими гарантиями существуют и неюридические (например, наличие материальных средств у государства для обеспечения осуществления народом своих прав; работа государства в сфере воспитания граждан в направлении объединения российского народа в целях укрепления государства в целом, повышения правовой грамотности и уровня правовой культуры, в целях повышения уровня взаимоуважения народа к государству и государства к народу).

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

1. Конституционный статус народа - это самостоятельная категория, позволяющая характеризовать народ Российской Федерации в качестве самостоятельного субъекта конституционного права.
2. Конституционный статус народа включает в себя ряд элементов: правосубъектность, которая включает в себя правоспособность (применительно народа совпадающую с дееспособностью); принципы правового статуса; права и обязанности; конституционную ответственность; гарантии правового статуса. Среди специальных принципов конституционного статуса народа выделяются принцип законности, принцип гармоничного сочетания личных интересов и интересов народа, принцип приоритета общенародных интересов перед интересами органов власти, принцип конституционализации воли народа. К общим принципам конституционного статуса народа следует относить принцип неотчуждаемости прав народа, принцип гарантированности статуса, принцип соответствия статуса народа основам конституционного строя государства и др.
3. Современное российское законодательство не в полной мере позволяет народу реализовать свой конституционно-правовой статус. Так, наличие барьеров в законодательстве не позволяет в полном объеме осуществлять свою власть как непосредственно, так и через представительные органы. Конституционное законодательство требует серьезного пересмотра в части закрепления обязанностей народа, конституционной ответственности органов власти и должностных лиц перед народом. Подобные меры позволят существенно расширить круг прав народа, привлечь его к активному пользованию ими, повысить степень ответственности народа за принимаемые решения, повысить степень ответственности органов государственной власти и местного самоуправления перед народом.

1. Реализация конституционной правосубъектности народа в Российской Федерации

2.1. Понятие и система форм (способов) реализации конституционной правосубъектности народа

На основании общефилософских знаний под формами реализации народом конституционной правосубъектности следует понимать комплекс средств (способов) осуществления возможности быть участником конституционных правоотношений. Вся совокупность таких средств и способов может быть объединена в одну систему, название которой народовластие или демократия, в которой в свою очередь выделяются две группы: средства непосредственной (т.е. прямой) демократии и средства представительной (опосредованной) демократии.

Эти средства прямой и опосредованной демократии находят свое воплощение в ряде конкретных конституционных прав и свобод, реализация которых совокупностью граждан в целях формирования и выражения общей воли народа влечет за собой и реализацию суверенных прав народа.

Обе формы демократии имеют как преимущества, так и недостатки.

Характеризуя прямую демократию можно выделить ее очевидные достоинства: с ее помощью наиболее верно отражается воля и интересы самого народа; непосредственная демократия обеспечивает контроль за деятельностью органов власти и их должностных лиц, что, следовательно, повышает степень ответственного отношения последних к своим обязанностям и сближает их с народом; при применении средств непосредственной демократии происходит сближение граждан между собой на основе политических взглядов; при широком использовании средств прямой демократии неизбежно происходит существенное повышение общественной активности граждан, это способствует и повышению уровня правосознания и правовой культуры граждан; формирование уважительного отношения граждан к закону, в особенности к тому, к принятию которого народ имел непосредственное отношение.

Естественно, что наряду с достоинствами присутствуют и недостатки. Среди них можно назвать нежелание граждан участвовать в решении вопросов государственного и местного значения; влияние на принимаемые решения низкого уровня правовой грамотности и ответственности за совершаемые действия.

Что касается представительной демократии, то ее неоспоримыми достоинствами выступают следующие черты: более высокий уровень политической и правовой грамотности представителей по сравнению с представляемыми; более высокая организация в принятии решений; большой территориальный охват деятельностью представительных органов при меньших материальных затратах государства. Но при этом при явном преобладании институтов представительной демократии происходит отрыв представителей от народа, уполномочивших их, в особенности в условиях свободного мандата.

Все эти достоинства и недостатки позволяют говорить об отсутствии идеальной формы, единственное существование которой могло бы обеспечить полноценную реализацию народом своей власти.

Основной характеристикой прямой демократии выступает непосредственное волеизъявление народа, которое содержит в себе волю самого народа, отображает его интересы. Для того чтобы признать наличие прямой демократии в государстве, следует отметить, необходимо реальное участие абсолютного большинства субъектов, составляющих народ, в формировании и выражении этой воли. Поэтому возникает вопрос о легитимности принимаемых решений лишь его малой частью. Так, например, в референдуме по вопросу принятия Конституции от 12 декабря 1993 года приняло участие 58 187 755 зарегистрированных избирателей, что составляет 54,8% от их общего числа. За принятие Конституции проголосовало 32 937 630 человек, или 58,4% избирателей, принявших участие в голосовании. Получается, что лишь чуть больше четверти избирателей решили судьбу государства. А если мы посмотрим, какой процент составляет это количество от всей совокупности лиц, составляющих народ, то окажется, что менее 25% граждан приняли решение, какой будет Конституция и государство в связи с ее принятием.

На наш взгляд, лишь обязательное участие в голосовании не менее 70% избирателей и при принятии решения абсолютным большинством голосов избирателей, принявших участие в голосовании, можно говорить о легитимности принимаемых решений. На данный момент подобная активность граждан может быть обеспечена только закреплением общеобязательности участия в выборах и референдумах с применением административно-правовых санкций в случае нарушения подобной конституционно-правовой обязанности гражданина.

Таким образом, под прямой (непосредственной) демократией следует понимать волеизъявление народа и порождаемые им общественные отношения, осуществляемое народом либо его группами, с целью достижения общих целей в сфере реализации публичной власти.

Характеризуя представительную демократию в целом необходимо отметить, что преимущественно в науке она сводится исключительно к деятельности представительных органов. Так, говорится о целом комплексе политико-правовых отношений между народом и представительной системой, включающим в себя 3 основных группы отношений: отношения, возникающие в связи с формированием народом представительных органов; отношения, связанные с осуществлением народом управления государственными и общественными делами через представительную систему; отношения, олицетворяющие контроль народа за функционированием представительной системы[[40]](#footnote-41).

На наш взгляд, представительный характер присущ деятельности любого выборного должностного лица, наделенного полномочиями не только путем прямых выборов, но и косвенных. Действительно, в литературе представительные и исполнительные органы государственной власти рассматриваются как противоположные. Однако, как справедливо отмечается в науке конституционного права, такое противопоставление возможно лишь в тех странах, где органы исполнительной власти формируются без непосредственного участия избирателей: назначаются монархом, президентом или парламентом[[41]](#footnote-42). Для отнесения органа власти к представительному органу необходима конституционно установленная конструкция представительной власти, в основе которой лежит делегированное народом поручение органам власти представлять его интересы в системе публично-властных отношений[[42]](#footnote-43). Что вполне справедливо. Именно производность от народа, выборность лиц является основанием для признания органа представительным.

Тем не менее, наряду с выборностью представительным органам присущи и другие признаки. Таким признаком традиционно считается коллегиальность. Роль коллегиального органа, в отличие от Президента или иного формируемого путем выборов непосредственно населением единоличного органа государственной власти или местного самоуправления, предопределяется особыми социальными функциями, связанными с представительством широкого спектра различных социальных и политических интересов, носителями которых являются члены это коллегии[[43]](#footnote-44).

Кроме коллегиальности представительному органу также присущ такой признак, как наличие средств обратной связи между представительным органом и избирателей. В первую очередь, в форме ответственности органа перед народом, как коллегиальной, так и индивидуальной ответственности его членов; в форме наказов и отчетов о своей деятельности перед избирателем.

Кроме того, нельзя забывать о том, что наряду с государственной и муниципальной, народ осуществляет власть общественную. Эта власть осуществляется посредством деятельности общественных объединений, в первую очередь, политических партий. Таким образом, деятельность подобных объединений наряду с представительными органами может также включаться в содержание института представительства.

При характеристике этой формы демократии можно также выделить ее достоинства и недостатки. Среди преимуществ можно назвать организованность в решении вопросов, профессионализм представителей при освобожденности от иных видов деятельности в рассматриваемых вопросах, наличие строго регламентированного порядка принятия государственно- властных решений, что может избавить от поспешности в принятии решений. Однако все эти преимущества порой превращаются в недостатки. Организованность (можно сказать, сплоченность) членов выборного органа может влечь за собой и односторонность взглядов (в особенности, в условиях формирования представительных органов по пропорциональной системе) и даже подчиненность мнению партийного руководства, что достаточно часто влечет за собой отступление от мнения избирателей и даже народа в целом.

Вопрос о компетентности представителей также является достаточно спорным. В российском законодательстве среди избирательных цензов для кандидатов отсутствует образовательный ценз, да и возрастной ценз достаточно низкий, не предусмотрено и квот для представительства тех или иных социальных категорий в парламенте.

В науке конституционного права предлагаются механизмы повышения профессионального уровня парламентариев. Так, ГД. Садовникова рассматривает возможность обязательного обучения избранников по специально разработанным программам сразу после избрания и регулярное повышение квалификации (оно может быть дифференцированным, исходя из специфики комитетов и комиссий, членами которых являются депутаты)[[44]](#footnote-45). Думается, что необходимо в законодательстве закрепить положения, предусматривающие определенные требования к уровню образования и помощников членов представительного органа, так как именно на них возлагается существенный объем текущей работы избранника.

Подобные меры, по нашему мнению, могут получить свое воплощение в поправках к Федеральному закону Российской Федерации от 8 мая 1994 года № З-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[45]](#footnote-46), а также в соответствующие законы субъектов Федерации. Что касается муниципальных представительных органов, то здесь, конечно, требования не должны быть столь строги, так как в небольших муниципальных образованиях порой невозможно найти необходимое количество кандидатов, например, с высшим образованием. Тем не менее, для подобных избранников в особенности необходимо проводить обучение с целью повышения их правовой грамотности по программам повышения квалификации.

В современном российской законодательстве недостаточно много норм о конституционной ответственности народных избранников перед народом (возможность отзыва на федеральном уровне, наказов избирателей, отчетов перед избирателями), что влечет неизбежный отрыв представителя от представляемого. Все это позволяет говорить о недостаточно высоком уровне развития системы опосредованной демократии в России в целом и отдельных ее форм, в частности.

На основании выше сказанного, можно дать следующее определение опосредованной демократии. Опосредованная демократия - это деятельность выборного органа, должностного лица либо общественного объединения граждан в целях представительства воли народа и ее реализации.

При характеристике отдельных форм возникает множество вопросов относительно их содержания, способов реализации, законодательного регулирования. Некоторые формы могут быть отнесены как к прямым, так и к опосредованным. Так, например, волеизъявление в ходе выборов - прямая форма, а распределение депутатских мандатов (что является составной частью выборов) - опосредованная. Все эти вопросы являются предметом дальнейшего исследования.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы.

1. Отсутствие идеальной формы демократии (народовластия) необходимо требует сочетания прямых и опосредованных форм, которые характеризуются взаимной связью и взаимопроникновением.
2. К представительным органам, как и сложилось в науке конституционного права, следует относить выборные коллегиальные органы, деятельность которых является подконтрольной народу, в случае нарушений воли народа которые могут быть привлечены к ответственности самим народом в форме отзыва либо роспуска. Остальные же непрямые формы реализации народом своих прав, которые зачастую относятся к представительным формам, следует называть опосредованными.
3. С целью повышения профессионализма народных избранников необходимо внести поправки в Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и соответствующие акты субъектов Федерации, установив обязательные образовательные цензы для депутатов (членов) представительного органа и их помощников, обучение сразу после избрания и регулярное повышение квалификации.
4. Среди непосредственных (прямых) форм реализации прав народа можно выделить: референдум (включая опросы, плебисциты, голосование по вопросам, выдвинутым в порядке гражданской правотворческой инициативы, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования, голосование по отзыву выборных должностных лиц); выборы; петиции; публичные мероприятия (митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, собрания); императивный мандат депутатов и выборных должностных лиц (наказы, отзывы, отчеты); участие в деятельности политических партий; местное самоуправление.
5. Среди опосредованных форм следует выделить: деятельность выборного органа государственной власти и должностного лица по управлению и законодательству (включая сам процесс формирования органа, ответственности его в целом, а также его членов); деятельность партий и общественных объединений в целях формирования и выражения воли народа и отдельных его групп; ряд форм, традиционно относимых к прямым, в части проявления обратной связи между представителями власти и народом (петиции, отзывы и т.д.); местное самоуправление (в форме деятельности представительных органов местного самоуправления и выборных лиц).

2.2 Прямые (непосредственные) формы реализации прав народа в Российской Федерации

В Российской Федерации предусмотрено достаточно широкое разнообразие форм прямой (непосредственной) демократии. Между тем Конституция прямо называет лишь две формы: референдум и выборы, признавая их высшими формами выражения власти, что не исключает и иные формы реализации народом своих прав.

Референдум является самым главным способом выражения народом своей власти. Под референдумом понимается всенародное голосование граждан Российской Федерации, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения.

В настоящее время вопросы всероссийского референдума регламентируются Федеральным конституционным законом от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»[[46]](#footnote-47). Он определяет перечень вопросов, выносимых на референдум, порядок подготовки, организации и проведения референдума. Субъекты и муниципальные образования принимают собственные акты по вопросам региональных и местных референдумов.

Таким образом, вопрос референдума является достаточно тщательно урегулированным действующим законодательством. Тем не менее, в сфере реализации основного Федерального конституционного закона возникает целый ряд существенных проблем.

В первую очередь, законодатель существенно усложнил требования, предъявляемые к референдуму, проводимому по инициативе граждан.

Сложным остается вопрос об ограничениях в предмете референдума. Уже в самом определении в статье 1 отсутствуют слова о том, что референдум может проводиться по законопроектам и действующим законам. Конечно, действующую формулировку можно подвергнуть расширительному толкованию, но все-таки слова «голосование по вопросам государственного значения» далеко не отражают возможности граждан создавать законы и выносить их для всенародного обсуждения, что является не совсем правильным.

Кроме того, изменения 2008 года, конечно, сократили круг ограничений в вопросах референдума, изъяв из перечня статьи 6 вопросы о принятии и об изменении федерального бюджета, исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств Российской Федерации; о введении, об изменении и отмене федеральных налогов и сборов, а также об освобождении от их уплаты; вопрос об амнистии и помиловании.

Наиболее проблемными и спорными в науке был и остается вопрос о возможности граждан выносить на референдум и голосовать по вопросу досрочного прекращения или продления полномочий должностных лиц, органов (как замещающих государственные должности, так и предусмотренных международными договорами) и по вопросу о персональном составе любых федеральных органов. Эти вопросы имеют принципиальное значение. Только с устранением этих положений возможно применение конституционной ответственности для высших должностных лиц в форме отзыва народом.

По нашему мнению, чрезмерно высоки требования к количественному составу инициативных групп в субъектах, их деятельности, количеству подписей в поддержку инициативы и сроков их сбора.

Закон предусматривает и широкий перечень административных барьеров: возможность участия в заседаниях региональных групп представителей избирательных комиссий, обязанность каждой региональной группы не менее чем за пять дней информировать избирательную комиссию субъекта о своем собрании; сами группы должны быть зарегистрированы менее чем за два месяца, об их регистрации должно быть сообщено в ходатайстве инициативной группы в Центральную избирательную комиссию; жесткие требования к составу и регистрации агитационной группы; обязанность филиалов Сберегательного банка России не реже одного раза в неделю, а менее чем за 10 дней до дня голосования - не реже одного раза в три дня, поставлять в Центральную избирательную комиссию информацию о средствах фонда референдума на счетах; обязанность Конституционного Суда рассмотреть конституционность инициативы проведения референдума (что не предусмотрено ни Конституцией, ни Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»[[47]](#footnote-48)); обязательное использование исключительно Государственной автоматизированной системы ГАС «Выборы» при подсчете голосов. И даже если инициативная группа по проведению референдума сможет преодолеть все эти барьеры, то результаты референдума могут быть признаны недействительными при условии признания таковыми итогов голосования на участках голосования, включающих не менее 25% от общего числа участников референдума.

Этот анализ позволяет говорить о наличии существенного количества препятствий на пути народа реализовывать свою власть с помощью референдума. Все эти положения требуют существенного пересмотра. Иначе референдум перестает быть высшей формой волеизъявления народа, каковой должен выступать в условиях продолжающегося построения правового и демократического государства.

Наряду с референдумом высшей формой выражения народом своей власти являются выборы. Под выборами традиционно понимается участие граждан в осуществлении власти народа посредством выделения из своей группы путем голосования представителей для выполнения в государственных органах или органах местного самоуправления принадлежащих им функций по осуществлению власти в соответствии с волей и интересами граждан, выраженными на выборах[[48]](#footnote-49).

Действующее законодательство предусматривает выборность таких органов власти и должностных лиц, как Президент Российской Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации, представительных органов местного самоуправления и иных органов и лиц.

Нормативную основу регулирования вопросов выборов составляют наряду с Конституцией универсальный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[[49]](#footnote-50), закон «О выборах Президента Российской Федерации»[[50]](#footnote-51), «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[51]](#footnote-52), «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[52]](#footnote-53), «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[53]](#footnote-54), а также ряд других федеральных законов, законы субъектов федерации, подзаконные акты. Все эти акты наряду с актами о референдуме создают существенный массив в законодательстве.

В России уже достаточно давно говорят о назревшей необходимости принятия единого избирательного кодекса, принятие которого позволило бы модернизировать избирательное законодательство, устранить противоречия в общих положениях о выборах

Весьма непонятной в науке конституционного права и законодательстве остается проблема понятия и содержания такого института, как опрос. На федеральном уровне такого понятия не существует. Однако в науке и в региональном (и местном) законодательстве такой институт закреплен. Опрос позволяет отождествить его с консультативным референдумом. Консультативные референдумы также являются предметом регулирования региональных нормативно-правовых актов[[54]](#footnote-55). Особенностью консультативных референдумов (опросов) является рекомендательный характер принимаемых на них решений.

Опросы, в случае их широкого распространения могли бы стать существенной опорой народовластия в Российской Федерации. Необходимо основные положения, регулирующие консультативный референдум закрепить и в Федеральном конституционном законе о референдуме. Причем, на наш взгляд, следует использовать термин «консультативный референдум», а не опрос в нормативно-правовых актах любого уровня с целью не загромождать понятийно-категориальный аппарат.

Следующей прямой формой реализацией правосубъектности народа выступают коллективные обращения - петиции.

Право на петиции закреплено в законодательстве многих государств[[55]](#footnote-56). В России вопросы обращений граждан регулируются Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59 - ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[[56]](#footnote-57). Этот закон закрепляет за гражданами право как на индивидуальные, так и на коллективные обращения.

В науке конституционного права существует позиция, согласно которой следует выделять отдельные группы обращений - петиции, которые представляют собой коллективные обращения граждан в представительные и исполнительные органы государственной власти, а также в органы местного самоуправления, внесенное по вопросу, имеющему значение для всего или части российского многонационального народа, населения субъекта Российской Федерации, муниципального образования, и относящееся к ведению соответственно представительного, исполнительного органа государственной власти, органа местного самоуправления[[57]](#footnote-58).

Действительно, институт петиций может способствовать развитию демократии, наладить связь между народом, отдельными его частями, и органами государственной власти и местного самоуправления.

Следующей прямой формой осуществления народом своей правосубъектности выступают публичные мероприятия, а именно демонстрации, митинги, шествия и пикетирования, порядок проведения которых регламентируется, в первую очередь, Конституцией России и Федеральным законом от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»[[58]](#footnote-59). Данная форма может рассматриваться как индивидуальное, так и коллективное.

В настоящем исследовании нас интересует именно коллективное право народа на организацию публичного мероприятия и участие в нем. Настоящий институт становится формой реализации прав народа в том случае, если его предметом становятся наиболее важные вопросы, имеющие значение для всего или части народа, либо населения субъекта Российской Федерации, либо населения муниципального образования.

Императивный мандат депутата в традиционном понимании не характерен для современного российского государственного права, однако особенности порядка избрания депутатов Государственной Думы позволили говорить об особом виде депутатского мандата - партийном императивном мандате, характеризуемого такими признаками как представительство депутатом интересов, прежде всего, политической партии; обязательность для депутата указаний политической партии, от которой он был избран; подконтрольность депутата партийной фракции в парламенте; возможность лишения депутатского мандата в случае его отступления от партийной дисциплины[[59]](#footnote-60).

Это совершенно верная оценка существующего вида мандата. Действующее федеральное законодательство не позволяет четко охарактеризовать вид мандата. Однако в постановлении от 12 апреля 2002 года №9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 13 и 14 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.П. Быкова, а также запросами Верховного Суда Российской Федерации и Законодательного собрания Красноярского края» Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая вопросы неприкосновенности депутата законодательного органа субъекта, утверждает, что депутаты связаны лишь Конституцией и своей совестью, т.е. прямо признает наличие в России свободного мандата[[60]](#footnote-61).

Некоторые ограничения свободного мандата существуют лишь на региональном и местном уровнях. Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет возможность отзыва депутата представительного органа муниципального образования[[61]](#footnote-62). И в ряде субъектов России закреплены институты отзыва и наказов[[62]](#footnote-63).

Наличие института наказов обусловливает необходимость отчетов перед избирателями. Отчеты могут осуществляться в ходе встреч депутата со своими избирателями, в общественных приемных избранника, в средствах массовой информации. Все это позволит наладить связь представительного органа с народом и укрепить основы демократии в государстве и отдельных его частях.

Наиболее сильным и важным признаком императивного мандата выступает институт отзыва. Как справедливо говорит H.A. Боброва «отзыв вообще не является элементом нынешнего строя»[[63]](#footnote-64). По нашему мнению, демократия без института отзыва выборных должностных лиц невозможна.

Институт отзыва в России предусмотрен лишь Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-Ф3 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[64]](#footnote-65) и некоторыми региональными актами, где предусмотрен смешанный порядок формирования законодательного (представительного) органа субъекта. Конституционный Суд Российской Федерации в постановлении от 24 декабря 1996 года № 21-П «О проверке конституционности закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации», ссылаясь на статью 3 (часть 3) Конституции России[[65]](#footnote-66), признал конституционность таких положений.

Наряду с отзывом депутатов представительных органов в современном государстве назрела необходимость и отзыва высших должностных лиц субъектов Федерации, членов Совета Федерации (в случае введения порядка его формирования путем прямых выборов) и Президента Российской Федерации.

Вообще весьма нелогичным представляется выбор кандидатов без возможности этот выбор отменить и отозвать выбранное лицо. Только с введением института отзыва выборных должностных лиц возможно подлинное народовластие и становление правового государства.

Следующей прямой формой осуществления народом своих прав являются общественные организации. Действительно общественные объединения (в том числе и политические партии), выступая от имени своих членов, осуществляют их представительство, т.е. выступают в роли представительных учреждений. Однако само участие граждан в деятельности общественных объединений может выступать именно прямой формой реализации прав отдельных граждан и народа в целом. Это обусловлено тем, что самим вступлением в ту или иную организацию гражданин уже выражает свою социальную либо политическую позицию.

Наряду с Конституцией Российской Федерации вопросы организации и деятельности общественных объединений регулируются Федеральным законом от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»[[66]](#footnote-67), Федеральным законом от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»[[67]](#footnote-68) и рядом актов, регламентирующих деятельность отдельных видов общественных объединений.

Современная российская практика свидетельствует о смещении центра тяжести в использовании форм прямой демократии на местный уровень, поскольку, как принято считать, у местного самоуправления, учитывая его сущность, больше возможностей для непосредственного волеизъявления населения. Так, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[[68]](#footnote-69) наряду с референдумом и выборами называет отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческую инициативу граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференцию граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления.

Местное самоуправление занимает особое место в демократическом механизме управления обществом и государством. Закон установил, что местное самоуправление - это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Существуют специфические формы, реализуемые только на уровне муниципальных образований.

Таковым является, например, институт публичных слушаний. Этот институт является родственным институту всенародных обсуждений. Это форма диалога органов публичной власти и народа. Публичные слушания проводятся для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Целью таких слушаний является привлечение внимания жителей муниципального образования к проблемам, имеющим спорный характер. Интересно, что законодатель выделил и обязательные и необязательные публичные слушания. Так, в обязательном порядке они организуются по проекту устава муниципального образования и его изменений, по проекту местного бюджета и отчета о его исполнении; по проектам планов и программ развития муниципального образования, его преобразования.

Широкое распространение получила такая форма реализации прав народа, как территориальное общественное самоуправление населения, под которым понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Согласно законодательству общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд жилого многоквартирного дома, многоквартирный жилой дом, группа жилых домов, жилой микрорайон, сельский населенный пункт, и на иных частях территории поселения. Такая форма представляется одной из самых действенных для решения именно отдельных бытовых, хозяйственных вопросов, по причине чего территориальное общественное самоуправление населения должно поощряться государством, поддерживаться, в частности, путем выделения дополнительных материальных средств.

Сходы, собрания граждан - хорошо известные российскому местному самоуправлению институты. Закон позволяет вместо собраний проводить конференции граждан, то есть собрания делегатов.

С 1995 года в России может осуществляться и правотворческая инициатива граждан в вопросах местного значения. Проекты правовых актов, внесенные населением, подлежат обязательному рассмотрению на открытых заседаниях представительных органов местного самоуправления с участием представителей населения. Новый закон позволил представителям инициативной группы граждан излагать свои позиции при рассмотрении проекта правового акта, что позволяет участвовать в законотворчестве муниципального образования еще более активно.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Складывающаяся тенденция к сведению участия народа в осуществлении своей власти исключительно к местному уровню не представляется целесообразной. Именно на федеральном уровне и уровне субъектов федерации наиболее возможно полноценное осуществление власти народом как единым субъектом конституционного права.
2. Существующее законодательство, закрепляя право народа на осуществление своей власти непосредственно, порой заметно в этом праве народ ограничивает. В настоящее время назревает необходимость проведения реформы избирательного законодательства, возможно, путем принятия единого Избирательного кодекса, охватывающего собой вопросы проведения всех видов голосования, в том числе и на выборах и референдумах.
3. Предлагается изменить Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», сократив перечень ограничений в предмете референдума. В частности, изъять положения о запрете вынесения на референдум вопросов о досрочном прекращении полномочий федеральных органов государственной власти и их должностных лиц. Необходимо предусмотреть право вынесения на референдум по инициативе граждан законопроектов, в том числе, изменяющих действующее законодательство, а также признать народ субъектом права законодательной инициативы и по вопросу пересмотра и поправок в Конституцию России. Термин «референдум» целесообразно использовать в отношении любых форм голосования, за исключением выборов (то есть в отношении опросов, плебисцитов, голосования по вопросу правотворческой инициативы и т.д.). В том случае, если изначально предусмотрена необязательность исполнения решений конкретного референдума, достаточно такой референдум именовать консультативным.
4. В Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» необходимы поправки, закрепляющие право граждан на петиции, под которыми понимаются коллективные обращения граждан в представительные и исполнительные органы государственной власти, а также в органы местного самоуправления, внесенное по вопросу, имеющему значение для всего или части российского многонационального народа, населения субъекта Российской Федерации, муниципального образования, и относящееся к ведению соответственно представительного, исполнительного органа государственной власти, органа местного самоуправления[[69]](#footnote-70).
5. В Российской Федерации назрела объективная необходимость введения института императивного мандата на всех уровнях, включающего в себя наказы, отчеты и отзыв депутатов. Императивный мандат может сопутствовать только порядку формирования представительного органа, предложенному выше.
6. Основанием для отзыва любого выборного должностного лица наряду с совершением противоправных действий может выступать такое основание как «утрата доверия избирателя».

2.3 Опосредованные формы реализации прав народа в Российской Федерации

Правовое государство невозможно без опосредованных форм реализации народом своих прав, в первую очередь, без народного представительства. Народное представительство органически вытекает из принципа народного суверенитета и призвано быть одной из форм его реализации. Именно на представительные органы возлагается основная роль в числе опосредованных форм осуществления народом своей власти.

В Российском законодательстве представительными органами названы Федеральное Собрание Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов, представительные органы местного самоуправления.

При анализе правового положения Федерального Собрания в целом и отдельных его палат, Государственной Думы и Совета Федерации, возникает ряд принципиальных вопросов. В первую очередь, насколько соответствует представительной природе этот орган. Действительно, представительная роль отражена в бикамеральной структуре парламента. При этом законодатель не отмечает верховенства той или иной палаты. В науке конституционного права в отношении Совета Федерации достаточно часто используется термин «верхняя палата», однако он употребляется неофициально.

Порядок формирования палат Федерального Собрания определяется положениями Конституции Российской Федерации и Федеральных законов «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»[[70]](#footnote-71) и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[[71]](#footnote-72).

Само Федеральное Собрание согласно статье 94 Конституции является представительным и законодательным органом Российской Федерации, парламентом.

Природа Совета Федерации как палаты парламента должна состоять в его представительном характере. Часть 2 статьи 95 Конституции содержит лишь общую формулировку: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти; представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых составляет не более десяти процентов от числа членов Совета Федерации - представителей от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[72]](#footnote-73), а часть 2 статьи 96 отсылает нас к соответствующим законам.

Все это позволяет законодателю, основываясь на политической обстановке в государстве, менять порядок формирования Совета Федерации в соответствии со взглядами существующей власти. Доказательством этому и служит частая смена процедуры формирования верхней палаты: с 1993 г. - путем прямых выборов населением (Указ Президента РФ от 11.10.1993 г. «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания РФ»); с 1995 г.- путем представительства: по должности входили главы законодательного и исполнительного органов государственной власти субъектов РФ (Федеральный закон от 05.12.1995 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ»); с 2000 г. - путем избрания (назначения) представителя от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта РФ (Федеральный закон от 05.08.2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ»)[[73]](#footnote-74).

Кроме того, Федеральный закон от 14 февраля 2009 года № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», установил, что члены Совета Федерации должны избираться по одному от законодательного (представительного) и исполнительного органа субъекта, но исключительно из числа тех лиц, кто уже имеет мандат депутата регионального парламента или представительного органа муниципального образования[[74]](#footnote-75).

20 ноября 2012 года Государственной Думой был принят новый Федеральный закон [«О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»](http://council.gov.ru/media/files/41d552df57d8d04e7667.pdf), который 28 ноября был одобрен Советом Федерации и 3 декабря подписан Президентом России.

Согласно закону, представителем от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть только депутат этого органа. При этом соответствующее решение региональный парламент должен принять большинством голосов от общего числа своих депутатов в течение месяца со дня первого заседания нового созыва.

При проведении выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации каждый кандидат на эту должность представляет в соответствующую избирательную комиссию три кандидатуры, одна из которых в случае избрания представившего ее кандидата будет наделена полномочиями члена Совета Федерации от исполнительного органа власти.

Новый порядок формирования Совета Федерации вступил в силу с 1 января 2013 года. Законом предусмотрена «плавная» ротация действующего состава палаты. Член Совета Федерации, избранный (назначенный) до дня вступления закона в силу, продолжает исполнять свои полномочия до наделения полномочиями нового члена Совета Федерации в порядке, установленном законом, после проведения очередных выборов в соответствующий орган власти субъекта Российской Федерации.

В дальнейшем, Законом Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ[[75]](#footnote-76) была внесена поправка в ч. 2 ст. 95 Конституции Российской Федерации о введении в состав Совета Федерации дополнительно представителей РФ, назначаемых Президентом РФ и составляющих не более 10% остальных членов Совета Федерации.

Таким образом, законодатель внес некий элемент народности и региональности в порядок избрания члена Совета Федерации.

Между тем в современной науке конституционного права существуют многочисленные наработки, согласно которым, именно прямые выборы - единственно верный порядок формирования Совета Федерации[[76]](#footnote-77). При введении порядка прямых выборов уже не будет целесообразным использовать термин «член Совета Федерации», а правильнее будет называть таких избранников депутатами.

В соответствии с этим считаем необходимым внести соответствующие поправки в статьи Конституции. В частности, часть 2 статьи 95 изложить в следующей редакции: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, избираемые путем прямых свободных выборов гражданами, проживающими на территории соответствующего субъекта Российской Федерации». Лишь подобная формулировка позволит защитить Совет Федерации от постоянного реформирования и обеспечит стабильную его работу в интересах народа в целом и народов, населяющих субъекты Федерации.

Таким образом, новый порядок формирования Совета Федерации способствовал бы сближению самих палат между собой, т.к. обе они в этом случае отражали бы интересы народов, а не органов, их избравших, что неизбежно повлекло бы за собой слаженность в работе, в первую очередь, в качестве частей единого законодательного органа. Кроме того, это могло бы обеспечить самостоятельность и независимость законодательной власти от исполнительной, что и требуется Конституцией Российской Федерации.

Государственная Дума Федерального Собрания является в большей мере представительным органом по сравнению с Советом Федерации, так как она избирается непосредственно гражданами. Действительно, выборы придают Государственной Думе «авторитет всеобщности»[[77]](#footnote-78). Однако существующий порядок формирования этой палаты не представляется полностью отвечающим требованиям народовластия. Парламентские выборы, как справедливо отмечает Р.В. Енгибарян, становятся монополизированы в развитых демократических государствах политическими партиями[[78]](#footnote-79).

Между тем, по нашему мнению, народное представительство не может быть сведено исключительно к корпоративному,к чему пришло современное российское законодательство в вопросе формирования Государственной Думы 5 и 6 созывов. Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установил единый порядок избрания всех 450 депутатов: кандидаты в депутаты выдвигаются в составе федеральных списков кандидатов политическими партиями[[79]](#footnote-80). Если мы рассматриваем этот вопрос с позиций представительного характера Государственной Думы, то такой порядок формирования этой палаты парламента, очевидно, нарушает, в первую очередь, положение части 2 статьи 3 Конституции, согласно которой народ вправе осуществлять свою власть через органы государственной власти и местного самоуправления, а также положения части 1 статьи 32 о праве граждан участвовать в управлении делами государства через своих представителей. А с учетом достаточно строгих требований, предъявляемых законом к политическим партиям, такой порядок лишает возможности огромное число граждан своих представителей в важнейшем законодательном и формально представительном органе страны.

Состав Государственной Думы фактически сводится к наиболее ярким политическим деятелям страны, зачастую давно оторванным от реального избирателя и объективных условий жизни. Данный порядок формирования Государственной Думы не позволяет гражданам в полной мере быть уверенными в том, что те или иные лица, заявленные в первых числах списка, представленного для голосования, даже в случае их избрания, войдут в состав Государственной Думы, т.к. они не лишены права отказаться от участия в распределении мандатов. Все это означает то, что при распределении мандатов состав списков может кардинально измениться. Кроме того, граждане, не разделяющие политических взглядов существующих политических партий, представленных на выборах, получается, лишены возможности выразить свою позицию, кроме как неявкой на голосование.

Новый порядок подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва установил [Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации](http://ivo.garant.ru/document?id=70495878&sub=0)»[[80]](#footnote-81). Одной из новелл избирательного законодательства стал возврат от пропорциональной избирательной системы к смешанной мажоритарно – пропорциональной избирательной системе формирования Государственной Думы, которая в последний раз применялась в 2003 году.

Мажоритарно – пропорциональная избирательная система предполагает избирания половины депутатов по одномандатным избирательным округам (225 человек), остальная часть - по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов (225 человек).

Сочетание пропорционального и мажоритарного порядка избрания депутатов позволит, на наш взгляд, сгладить недостатки народного представительства и усилит преимущества обеих систем.

Представительный характер должен отражаться и в самой деятельности парламента. В науке высказывается мнение о том, что необходимо законодательно закрепить обязанность депутата Государственной Думы периодически отчитываться о своей работе в парламенте, о деятельности Государственной Думы и своей фракции или депутатской группы, оформляя эти отчеты протоколами, впоследствии направляемыми в Государственную Думу, которые в результате их обобщения на встречах с избирателями и через средства массовой информации должны доводиться до сведения народа накануне новых выборов[[81]](#footnote-82).

Аналогичные проблемы складываются и на уровне субъектов Российской Федерации. Федеральный закон 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[82]](#footnote-83) установивший порядок формирования законодательных (представительных) органов субъектов, согласно которому не менее 50% депутатов избираются по спискам, представленным политическими партиями, повлек за собой такие же проблемы, что и на федеральном уровне: отрыв депутатов от избирателей, отсутствие институтов ответственности перед избирателями, а главное, отсутствие представителей интересов существенной части народа.

Весьма положительными стали изменения, внесенные Федеральным законом от 2 ноября 2013 г № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в результате которых наблюдается снижение количества депутатов, избираемых по пропорциональной избирательной системе до уровня 25 процентов[[83]](#footnote-84).

Как уже отмечалось, к опосредованным формам реализации народом своих прав относится и деятельность выборных должностных лиц. Однако деятельность Президента не будет осуществляться исключительно в интересах народа до тех пор, пока не будут введены меры конституционно-правовой ответственности в отношении него. При этом институт отрешения от должности, который закреплен в Конституции, не представляется реально возможным. Весьма странным нам кажется перечень оснований для возбуждения процедуры отрешения: обвинение в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления.

Следуя логике законодателя, неизбежно приходишь к выводу о том, что совершение любого иного правонарушения ни коим образом не дискредитирует Президента, что естественно, весьма спорно. Не говоря уже об аморальном поведении Президента, которое также ведет к полному подрыву доверия избирателей. Однако утрата доверия, как уже отмечалось, не является в российском законодательстве основанием для отзыва выборных должностных лиц. На наш взгляд, это в корне неверно. Народ не только вправе реагировать на такие поступки любого выборного лица, но и морально обязан делать это. Таким образом, положения статьи 93 Конституции необходимо требуют пересмотра с учетом требований принципа народовластия в России.

Аналогичные положения, в случае выборности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, следует закрепить и в законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Представляется правильным отменить возможность Президента отрешать от должности высших должностных лиц в связи с утратой доверия Президента. Последний, по нашему мнению, должен быть вправе лишь инициировать региональный референдум по вопросу отзыва высшего должностного лица. Окончательное решение должно быть за избирателями.

Единственным уровнем, на котором в большей части сохраняются признаки представительности, остается уровень местного самоуправления, на котором функционируют выборные представительные органы, конференции граждан - т.е. делегатов населения, деятельность территориального общественного самоуправления населения.

Весьма любопытным представляется введение Федеральным законом от 4 апреля 2005 года № 32-Ф3[[84]](#footnote-85) нового института - Общественной палаты.

Некоторые авторы называют Общественную палату «еще одним каналом взаимодействия граждан Российской Федерации и их объединений с органами публичной власти, в том числе сформированными самими гражданами, который усиливает общественный (гражданский) контроль за институтами политической власти и «обратную связь» между гражданами и государством»[[85]](#footnote-86).

Вообще само создание Общественной палаты выступило определенным индикатором проблем, существующих в государстве, в частности, проблем взаимодействия государства и народа. Государство тем самым подтвердило факт существенного отрыва народа от власти, а кроме того и слабость и недостаточность полномочий представительных органов. Думается, что Федеральное Собрание, его палаты по отдельности, каждый депутат и их объединения (а на уровне субъекта - региональные представительные органы) вполне могли бы справиться с функциями, возложенными на Общественную палату. Кроме того, законодательство не ограничивает ни Президента, ни представительные органы, ни исполнительные органы в праве консультироваться по различным вопросам со специалистами в той или иной области. Кроме того, существует весьма важный институт - обращения граждан, который в том числе позволяют выявить складывающиеся проблемы в обществе.

К опосредованным формам реализации народом своих прав необходимо относить ряд прямых форм, так как они неизбежно порождают необходимый элемент - обратную связь между народом и органами государственной власти и местного самоуправления. В этом качестве неизбежно к опосредованным формам реализации народом своих прав относятся и петиции, и публичные мероприятия, и отчеты выборных должностных лиц, и отзывы.

На основании изложенного можно сделать следующие выводы:

1. Необходимо обеспечить подлинно представительный характер Федеральному Собранию Российской Федерации, для чего неизбежны соответствующие изменения Конституции России и федерального законодательства в части порядка формирования Совет Федерации, который необходимо формировать путем прямых выборов народом субъектов Федерации. Члены Совета Федерации в таком случае должны иметь статус депутатов, что подразумевает под собой и наличие всех признаков императивного мандата.
2. Предлагается закрепить за народом право роспуска законодательного (представительного) органа и отзыва высшего должностного лица исполнительной власти в случае утраты доверия избирателей.
3. Создание Общественной палаты отчасти нивелирует роль представительного органа. Полномочия Общественной палаты могут быть переданы Государственной Думе (в субъектах Федерации - региональным органам), а сама Общественная палата может существовать в качестве добровольного объединения граждан, при этом в его формировании не должны принимать никакого участия органы государственной власти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Провозгласив Россию демократическим государством, а ее многонациональный народ носителем суверенитета и единственным источником власти, Конституция Российской Федерации закрепила и положения, позволяющие в той или иной степени реализовать данные нормы. Тот факт, что народ наделен правом осуществлять свою власть в двух формах: непосредственно и через органы государственной власти и местного самоуправления, - позволяет говорить о народе как субъекте конституционного права России и наделять его различными правами и обязанностями.

Категория «народ» является самостоятельной конституционно-правовой категорией. «Народ» в современном российском праве можно определить как совокупность граждан Российской Федерации вне зависимости от места их проживания, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, обладающих политическими правами и выражающими свою политическую волю в отношении Российской Федерации.

Конституционный статус народа - это самостоятельная категория, позволяющая характеризовать народ Российской Федерации в качестве самостоятельного субъекта конституционного права. Конституционный статус народа включает в себя ряд элементов: правосубъектность, которая включает в себя правоспособность (применительно народа совпадающую с дееспособностью) и деликтоспособность; принципы правового статуса; права и обязанности; конституционную ответственность; гарантии правового статуса.

Современное российское законодательство не в полной мере позволяет народу реализовать свой конституционно-правовой статус. Так, наличие барьеров в законодательстве не позволяет в полном объеме осуществлять свою власть как непосредственно, так и через представительные органы. Конституционное законодательство требует серьезного пересмотра в части закрепления обязанностей народа, конституционной ответственности органов власти и должностных лиц перед народом. Подобные меры позволят существенно расширить круг прав народа, привлечь его к активному пользованию ими, повысить степень ответственности народа за принимаемые решения, повысить степень ответственности органов государственной власти и местного самоуправления перед народом.

В работе обосновывается необходимость изменения избирательного законодательства. Серьезного пересмотра в целях возможности свободной реализации народом права на референдум требует Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». Следует не только упростить процедуру инициирования и проведения референдума, но и сузить ограничения в предметах референдума. Необходимо прямо предусмотреть в Конституции Российской Федерации и законе право народа выступать субъектом права законодательной инициативы, в том числе по вопросу пересмотра и поправок к Конституции, а также признать за народом исключительное право принимать Конституцию.

Представительные органы должны носить объективно представительный характер, что обеспечивается, в первую очередь, выборным способом формирования при преимуществе мажоритарной избирательной системы. Самостоятельно народом должны избираться члены Совета Федерации. В таком случае они должны иметь статус депутатов, что подразумевает под собой и наличие всех признаков императивного мандата.

Кроме того, необходимо установление мер конституционно- правовой ответственности перед народом его избранников (в том числе и Президента Российской Федерации и высших должностных лиц субъектов Федерации) и введение института императивного мандата на всех уровнях осуществления власти. При этом необходимо отменить возможность роспуска Государственной Думы, представительного органа субъекта Федерации, отзыва высшего должностного лица субъекта Президентом Российской Федерации в случае расхождения в политических взглядах.

Изменения в части доступности реализации своих политических воззрений и интересов должны быть внесены и в федеральное законодательство об общественных объединениях и политических партиях. Необходима доступность для граждан создавать не только политические партии, но и иные общественные объединения политического характера. Подобные объединения позволят привлечь к участию в политической жизни общества широкие слои населения, повысить степень ответственности граждан за принимаемые решения в ходе реализации средств прямой и представительной демократии.

Проведя анализ существующего законодательства и конституционно- правовой доктрины, мы приходим к выводу, что среди непосредственных (прямых) форм реализации прав народа выделяются: референдум (включая опросы, плебисциты, голосование по вопросам, выдвинутым в порядке гражданской правотворческой инициативы, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования, голосование по отзыву выборных должностных лиц); выборы; петиции; публичные мероприятия (митинги, шествия, демонстрации, пикетирования); императивный мандат депутатов и выборных должностных лиц (наказы, отзывы, отчеты); политические партии; местное самоуправление.

Среди опосредованных форм следует выделить: деятельность выборного органа государственной власти и должностного лица по управлению и законодательству (включая сам процесс формирования органа, ответственности его в целом, а также его членов); деятельность партий и общественных объединений в целях формирования и выражения воли народа и отдельных его групп; ряд форм, традиционно относимых к прямым, в части проявления обратной связи между представителями власти и народом (петиции, отзывы и т.д.); местное самоуправление (в форме деятельности представительных органов местного самоуправления и выборных лиц).

Наблюдающаяся тенденция к сведению народовластия на местный уровень представляется не соответствующей действующей Конституции России. Местный уровень в состоянии отразить лишь волю народов, проживающих на отдельных территориях, но не волю всего народа в целом.

Кроме того, характерное для настоящего момента сведение участия граждан в политической жизни к уровню муниципального образования, не просто лишает граждан возможности влиять на политику государства в целом, но и умаляет роль федеральной и региональной государственной власти, умаляет роль народа в ее осуществлении, следовательно, снижает уровень политической активности, заинтересованности в жизни государства в целом. Все это может повлечь за собой понижение и без того достаточно низкого уровня политической культуры и грамотности граждан и может выступать средством формирования апатии в отношении к роли конкретного человека в деятельности государства и его влиянии на него.

На наш взгляд, все эти меры позволят существенно сократить отрыв народа от государства, повысить заниженную в последнее время роль народа в формировании государственной политики, повысить степень ответственности отдельных граждан перед нынешним и будущими поколениями, а также неизбежно повлекут за собой и ответственность государства перед народом за политику, проводимую им в последние годы и в будущем.

1. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. М., 1995. С. 383. [↑](#footnote-ref-2)
2. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2. М., 1989. С. 461. [↑](#footnote-ref-3)
3. Козлова Е.И., Кутафин O.E. Конституционное право России: учебник. М., 2003; Баранов П.М. К проблеме правосубъектности народа // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 9. С.12; Мамут Л.C. Народ в правовом государстве. М., 1999. С. 27. [↑](#footnote-ref-4)
4. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866. С. 19. [↑](#footnote-ref-5)
5. Кокошкин О. Лекции по общему государственному праву. М., 1912. С. 201. [↑](#footnote-ref-6)
6. Советское государственное право / Под ред. А.И. Лепешкина. М., 1971. С. 103. [↑](#footnote-ref-7)
7. Астафичев П.А. Народный суверенитет: понятие, содержание, конституционные формы выражения // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4. С. 2. [↑](#footnote-ref-8)
8. Фарбер И.Е., Миронов О.О., Кабышев В.Т. Советское государственное право / Под ред. И.Е. Фарбера. Саратов, 1979. С. 209. [↑](#footnote-ref-9)
9. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974. С. 25. [↑](#footnote-ref-10)
10. Бойцов В.Я. Система субъектов советского государственного права. Уфа, 1972. С. 117. [↑](#footnote-ref-11)
11. Козлова Е.И., Кутафин O.E. Конституционное право России: учебник. М., 2003. С. 129. [↑](#footnote-ref-12)
12. Кабышев В.Т., Миронов О.О. Категория «народ» в советском конституционном законодательстве // Правоведение. 1969. № 4. С. 36-41; Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957. С. 375. [↑](#footnote-ref-13)
13. Дубовицкий В.Н. Понятие и система органов исполнительной власти в законодательстве Республики Беларусь // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 138. [↑](#footnote-ref-14)
14. Козлова Е.И., Кутафин O.E. Конституционное право России: учебник. М., 2003.; Кутафин O.E. Предмет конституционного права. М., 2001; Нудненко Л.A. Теория демократии. М., 2001; Шевцов B.C. Советское гражданство. М., 1965. [↑](#footnote-ref-15)
15. Астафичев П.А. Народный суверенитет: понятие, содержание, конституционные формы выражения // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4. С. 3-4. [↑](#footnote-ref-16)
16. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253. [↑](#footnote-ref-17)
17. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 30. Ст. 3092. [↑](#footnote-ref-18)
18. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-19)
19. Российская газета. 2004. 23 июня. [↑](#footnote-ref-20)
20. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930. [↑](#footnote-ref-21)
21. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060. [↑](#footnote-ref-22)
22. Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. М., 1972. С. 16. [↑](#footnote-ref-23)
23. Права человека: учебник для ВУЗов / Под ред. Е.А. Лукашевой. М., 2003. С. 92-93. [↑](#footnote-ref-24)
24. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 398. [↑](#footnote-ref-25)
25. Губенко Р.Г. Советский народ – субъект конституционных правоотношений // Советское государство и право. 1980. № 10. С. 115-116; Коток В.Ф. Конституционно-правовые отношения в социалистических странах // Правоведение. 1962. № 1. С. 44-45. [↑](#footnote-ref-26)
26. Невинский В.В. Правовое и конституционное положение человека и гражданина / Конституционное право России: учебник / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. 2 - е изд. перераб. и доп. М., 2007. С. 161. [↑](#footnote-ref-27)
27. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-28)
28. Дмитриев Ю.А., Журавлев А.Л., Комарова В.В., Мухачев И.В., Новиков Ю.А., Черемных Г.Г. Народовластие в России - очерк истории и современного состояния. М., 1997. С. 42. [↑](#footnote-ref-29)
29. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253. [↑](#footnote-ref-30)
30. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710. [↑](#footnote-ref-31)
31. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-32)
32. Богданова H.A. Ответственность в структуре конституционно-правового статуса субъекта конституционного права / Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2001. С. 79. [↑](#footnote-ref-33)
33. Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 89. [↑](#footnote-ref-34)
34. Липинский Д.А. Регулятивная функция конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. 2003. № 4. С. 22. [↑](#footnote-ref-35)
35. Боброва Н.А., Зражевская Т.Д. Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж,1985. С. 89. [↑](#footnote-ref-36)
36. Мамут Л.С. Проблема ответственности народа // Вопросы философии. 1999. № 8. С. 19 – 28. [↑](#footnote-ref-37)
37. Авакьян С.А. Государственно – правовая ответственность // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 18. [↑](#footnote-ref-38)
38. Виноградов В.А. Субъекты конституционной ответственности: дисс. … канд. юрид. наук. М., 2000. С. 70. [↑](#footnote-ref-39)
39. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 2. Ст. 348. [↑](#footnote-ref-40)
40. Скуратов Ю.И. Советский народ - субъект отношений народного представительства в развитом социалистическом обществе / Советское народное представительство: межвузовский сборник научных трудов. Свердловск, 1984. С. 41-42. [↑](#footnote-ref-41)
41. Автономов A.C. О категории представительства в конституционном праве / Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 1998. С. 21. [↑](#footnote-ref-42)
42. Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 21. [↑](#footnote-ref-43)
43. Богданова H.A. К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве / Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М., 1998. С. 15-16. [↑](#footnote-ref-44)
44. Садовникова Г.Д. Народное представительство в современной России: анахронизм или перспективное направление развития демократии? // Государство и право. 2009. № 12. С. 87. [↑](#footnote-ref-45)
45. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 52. Ч. 1. Ст. 5038. [↑](#footnote-ref-46)
46. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 27. Ст. 2710. [↑](#footnote-ref-47)
47. Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. С. 1447. [↑](#footnote-ref-48)
48. Козлова Е.И., Кутафин O.E. Конституционное право России: учебник. М., 2003. С. 129. [↑](#footnote-ref-49)
49. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 3 ноября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 39. Ст. 3642; 2015. № 45. Ст. 6203. [↑](#footnote-ref-50)
50. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. 1 декабря 2014 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 2. Ст. 171; 2014. № 49. Ч. 6. Ст. 6928. [↑](#footnote-ref-51)
51. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (в ред. от 5 октября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919; 2015. № 41. Ч. 2. Ст. 5641; О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20 – ФЗ (в ред. от 5 октября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740; 2015. № 41. Ч. 2. Ст. 5641. [↑](#footnote-ref-52)
52. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; Российская газета. 2016. 12 января. [↑](#footnote-ref-53)
53. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-Ф3 (в ред. от 30 декабря 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; Российская газета. 2016. 12 января. [↑](#footnote-ref-54)
54. Н-р: Устав Московской области от 5 ноября 2006 г.// Вестник Московской областной Думы. 1997. № 1. [↑](#footnote-ref-55)
55. Н-р:. ст.50 Конституции Италии, Конституции Испании, Конституция Швейцарии / Конституции зарубежных государств: учебное пособие / Сост. проф. В.В. Маклаков. М., 2002. С. 204. [↑](#footnote-ref-56)
56. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 19. Ст. 2060. [↑](#footnote-ref-57)
57. Нудненко Л.А. Концепция Федерального закона «О петициях граждан Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 14. [↑](#footnote-ref-58)
58. Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 25. Ст. 2485. [↑](#footnote-ref-59)
59. Васькова Л.Г. Партийный императивный мандат – новая модель взаимоотношений депутата и избирателей // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 11. С. 19 – 21. [↑](#footnote-ref-60)
60. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 16. Ст. 1601. [↑](#footnote-ref-61)
61. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-62)
62. Н-р: Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц: Закон Алтайского края от 8 июля 2003 г. № 35-ЭС // Собрание законодательства Алтайского края. 2003. № 87. С. 31. [↑](#footnote-ref-63)
63. Боброва H.A. Конституционный строй и конституционализм в России: монография. М., 2003. С. 15. [↑](#footnote-ref-64)
64. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822. [↑](#footnote-ref-65)
65. Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 2. Ст. 348. [↑](#footnote-ref-66)
66. Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 20. Ст. 1930. [↑](#footnote-ref-67)
67. Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950. [↑](#footnote-ref-68)
68. Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822; [↑](#footnote-ref-69)
69. Нудненко Л.А. Концепция Федерального закона «О петициях граждан Российской Федерации» // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 14. [↑](#footnote-ref-70)
70. О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229 – ФЗ (в ред. от 2 мая 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 50. Ч. 4. Ст. 6952; 2015. № 18. Ст. 2626. [↑](#footnote-ref-71)
71. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51 – ФЗ (в ред. от 5 октября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919; 2015. № 41. Ч. 2. Ст. 5641; О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20 – ФЗ (в ред. от 5 октября 2015 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740; 2015. № 41. Ч. 2. Ст. 5641. [↑](#footnote-ref-72)
72. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru 2014. 22 июля. [↑](#footnote-ref-73)
73. Ковтун О.А., Терещенко Н.Д. Новый порядок формирования верхней палаты Парламента РФ / Конституция и политические реформы в России: сборник материалов 3 межвузовской научно – практической конференции г. Краснодар, 24 декабря 2012. Краснодар, 2013. С. 96. [↑](#footnote-ref-74)
74. Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 7. Ст. 789. [↑](#footnote-ref-75)
75. О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru 2014. 22 июля. [↑](#footnote-ref-76)
76. Авакьян С.А. Совет Федерации: эволюции и перспективы // Федерализм. 2003. № 1. С. 150; Гранкин И.В. Парламент России. М., 2001; Лучин В.О., Белоновский В.Н., Пряхина Т.М. Избирательное право России. М., 2008. С. 190 и др. [↑](#footnote-ref-77)
77. Тихомиров Ю.А. Власть в обществе: единство и разделение // Советское государство и право. 1990. № 2. С.29. [↑](#footnote-ref-78)
78. Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право. Учебное пособие. М., 2005. С. 294. [↑](#footnote-ref-79)
79. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 21. Ст. 1919. [↑](#footnote-ref-80)
80. Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 8. Ст. 740. [↑](#footnote-ref-81)
81. Фомиченко М.П. Защита прав народов в Российской Федерации (конституционно- правовые аспекты). М., 2005. С. 133. [↑](#footnote-ref-82)
82. Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-83)
83. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 2 ноября 2013 г № 303-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 44. Ст. 5642. [↑](#footnote-ref-84)
84. Российская газета. 2005. 7 апреля. [↑](#footnote-ref-85)
85. Садовникова Г.Д. Общественная палата РФ и ее роль в развитии институтов народного представительства в России // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 1. С. 18. [↑](#footnote-ref-86)