

---

**УДК 342.82**  
**ББК 67.400.83**  
**Ш 16**

**А.М. Шадже,**  
*доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права, декан юридического факультета Адыгейского государственного университета, тел. 8 961 597 06 20*

**Институты народовластия  
как конституционная ценность**  
(Рецензирована)

**Аннотация.** Рассматриваются основные институты народовластия — референдум, выборы, народная правотворческая инициатива, коллективные обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления и др., выявляются общие закономерности и особенности их реализации в Российской Федерации и в зарубежных странах. Делается вывод о том, что вектором развития цивилизованного демократического государства является возрождение авторитета народного волеизъявления, воспитание гражданской активности общества, обеспечение достойного места представительных органов в механизме государственной власти и местного самоуправления.

**Ключевые слова:** демократии, народный суверенитет, гражданин, выборы, референдум, петиция, народная инициатива.

**A.M. Chadje,**  
*Doctor of Law, Professor of Constitutional Law Department, Dean of Law Faculty, Adyge State University, ph.: (8772)59-37-59*

**Democracy institutes  
as a constitutional value**

**Abstract.** The paper examines the main institutes of democracy, namely: a referendum, elections, a popular law creative initiative, collective appeals of citizens to public authorities and local government etc. The author shows the general regularities and features of their realization in the Russian Federation and in foreign countries. It is inferred that a vector of development of the civilized democratic state is revival of authority of national will, education of civil activity of society and providing a worthy place of representative bodies in the mechanism of the state government and local government.

**Keywords:** democracies, people's sovereignty, citizen, elections, referendum, petition, popular initiative.

Всякое право лишь тогда проявляет себя как ценность, когда оно реализуется. В равной мере это относится и к праву граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами. Именно это право составляет суть важнейшей ценности человеческой цивилизации — народовластия.

Теоретическим и правовым основанием народовластия в России является один из важнейших принципов

конституционного строя — принцип народного суверенитета. Согласно ч. 1 и ч. 2 ст. 3 Конституции РФ многонациональный народ Российской Федерации, выступая в качестве носителя суверенитета и единственного источника власти, осуществляет ее как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Принцип народного суверенитета означает верховенство и незави-

---

симость народа как полновластного субъекта, который самостоятельно осуществляет управление обществом и государством. В соответствии с этим принципом «все конституционные правомочия государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной) в Российской Федерации исходят от народа через его свободно выражаемую волю» [1]. Из принципа народного суверенитета вытекает идея служения государственного аппарата интересам общества. Власть при этом называется государственной не потому, что принадлежит государству, а потому, что народ пользуется государством для ее осуществления.

Народный суверенитет может быть реализован непосредственно через формы прямой демократии или посредством народных представителей путем различных моделей представительной демократии. Непосредственную демократию можно определить как форму прямого участия граждан в осуществлении власти путем референдумов, выборов, собраний (сходов), народной правотворческой инициативы и других механизмов прямого народовластия. Представительная же демократия предполагает осуществление власти посредством народного представительства, т.е. через демократически избранных представителей, составляющих коллегиальный орган государственной власти или местного самоуправления. В данном случае категория «народное представительство» употребляется в отношении федерального, регионального и местного уровней власти, поскольку представительные учреждения в Российской Федерации формируются и действуют на всех этих уровнях и граждане участвуют в осуществлении власти через представителей, избираемых в соответствующие органы на той или иной территории.

Некоторые государственоведы воспринимают народный суверенитет как декларативный принцип, не имеющий юридической силы. Так, еще в начале XX в. Л. Дюги писал о том, что «мнимая догма народного

суверенитета есть пустая, ничего не объясняющая гипотеза, бесполезный постулат» [2]. П.И. Новгородцев говорил о народном суверенитете «как об отдаленном и конечном источнике, который, не будучи сам по себе деятельным и движущим началом, лишь сообщает присущее и пребывающее в нем значение исходящим от него властям» [3]. Нередки такие суждения и сегодня. Например, В.А. Четвернин определяет народный суверенитет как «легитимирующую фикцию», которая используется «в целях создания эффекта легитимности, «народности» государственной власти. В соответствии с позицией В.А. Четвернина конструкция «народ — носитель суверенитета» по существу несовместима с современной теорией конституционализма, идеей ограничения публичной политической власти правами человека [4].

Представляется, что характеристики принципа народного суверенитета, направленные на отрицание его теоретической и практической значимости, могут привести к нарушению общемировой системы демократических ценностей. Думается, что и сегодня социально-правовую ценность народного суверенитета как важнейшего принципа конституционного строя необходимо охранять и поддерживать.

В то же время принцип народного суверенитета не стоит абсолютизировать. История и практика его реализации требуют определенных отступлений от идеального понимания этого института и соответствующей ему категории науки конституционного права. Содержание народного суверенитета не предполагает непосредственного решения народом всех общественных и государственных вопросов, постоянного управления делами государства со стороны всей социальной общности. В той части, в которой это оказывается невозможным, следует говорить о неизбежных пределах реализации принципа народного суверенитета.

Конечно, при проведении референдумов, выборов, использовании иных механизмов непосредствен-

---

ной демократии причастность каждого к управлению делами государства становится более ощутимой. Но конституционно-правовая мысль и практика уже давно пришли к пониманию невозможности осуществления народного суверенитета только в непосредственных формах, используемых не так часто и в основном для решения наиболее важных вопросов. Управление же общественными и государственными процессами требует постоянного, непрерывного и профессионального руководства, что в большей мере может быть достигнуто с помощью представительной демократии. Однако представительное правление не исключает возможности искажения представительными учреждениями суверенной воли народа. Кроме того, определенные интересы граждан могут не получить своего представительства в деятельности законодательных органов власти, а представленные интересы не всегда находят отражение в принимаемых законах. Выходом является сочетание двух взаимосвязанных и взаимодополняющих форм осуществления власти: непосредственной и представительной демократии с учетом возможностей и пределов их использования. Такой подход позволяет на практике соединять преимущества непосредственного и представительного правления и способствует наиболее полной реализации идеи народного суверенитета.

Высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы и референдум.

Одной из отличительных особенностей последнего десятилетия является расширение числа стран, осуществляющих переход к демократическим методам правления. В юридическом плане это находит выражение в закреплении в конституционном праве значительного числа государств институтов непосредственной демократии (выборов, референдума, народной законодательной инициативы).

В процессе выборов органов государственной власти и местного самоуправления между государством, различными органами, гражданами

и их объединениями складываются своеобразные общественные отношения, которые регулируются избирательным правом.

Говоря об избирательном праве, обычно разграничивают два его аспекта: объективное избирательное право и субъективное избирательное право. Первое — это система правовых норм (преимущественно конституционно-правовых и др.), определяющих основы, принципы, этапы, порядок, процедуру и гарантии организации и проведения выборов, избирательных кампаний в стране. Второе — это гарантированное государством право конкретного лица (обычно гражданина, поскольку, как правило, не граждане страны избирательными правами не обладают) на участие в выборах.

Исходные основы, важнейшие принципы и нормы избирательного права закрепляются в конституциях стран. В первую очередь это такие общие демократические принципы избирательного права, как всеобщие, равные, прямые выборы при свободном и тайном голосовании, гласность и открытость выборов, их периодичность и др. Так, ст. 48 Конституции Италии устанавливает, что избирателями являются все достигшие совершеннолетия граждане — мужчины и женщины; голосование личное и равное, свободное и тайное; его осуществление является гражданским долгом; избирательное право не может быть ограничено иначе как в силу гражданской недееспособности, окончательного уголовного приговора и в случаях недостойного поведения, указанных законом [5]. Конституция Португалии устанавливает: народ осуществляет политическую власть посредством всеобщего, равного, прямого, тайного и периодически проводимого голосования и в других формах, предусмотренных Конституцией (ч. 1 ст. 10); право на участие в выборах всех граждан старше 18 лет, за исключением лиц, чья гражданская недееспособность признана законом общего характера; избирательное право реализуется каждым лично,

---

а его осуществление является гражданским долгом (ст. 49) [6].

Избирательное право в другом отношении разделяется на активное и пассивное. Активное избирательное право — это право граждан избирать, т.е. голосовать за или против той или иной из кандидатур, части из них или всех кандидатов, при выборах государственных органов (парламента, главы государства, губернатора и др.), органов местного самоуправления или при отзыве членов и руководителей соответствующих выборных органов. Пассивное избирательное право — это право граждан быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Большинство граждан страны обладают как активным, так и пассивным избирательным правом. Но это имеет место не всегда, ибо не всякий, кто обладает активным избирательным правом, обладает и пассивным. Это имеет место, прежде всего, потому, что обычно граждане получают активное избирательное право раньше (чаще всего по достижении гражданином совершеннолетия, т.е. 18-летнего возраста), чем пассивное, которое приобретается на несколько, а иногда и на 10-15 и более лет позже. Так, для того, чтобы быть избранным президентом США, Португалии, Румынии и др., кандидат должен достичь 35-летнего возраста, а президентом Италии — 50-летнего возраста [7]. Считается, что благодаря такому возрастному цензу обеспечивается приход к управлению страной людей, обладающих большим жизненным опытом и способных принимать взвешенные и оправданные решения.

Выборы могут проходить на различной политической основе — демократической и антидемократической. Это находит свое отражение прежде всего в тех основных принципах избирательного права, которые лежат в основе организации и проведения выборов, избирательных кампаний в данной стране. К числу важнейших и международно признанных принципов избирательного права,

соблюдение которых дает возможность признать выборы демократическими, а их результаты легитимными, относятся следующие: всеобщность, свобода участия, равенство, прямой и непрямой характер выборов и тайное голосование.

Конституционное право зарубежных стран знает много иных форм народного волеизъявления помимо выборов. Для этого в различных странах более или менее широко используются и такие формы, как референдум или плебисцит, всенародный опрос и всенародное обсуждение. При всей близости этих форм народного волеизъявления, надо видеть и различие между ними. Наибольшее распространение среди них получил референдум.

Референдум (от лат. *referendum* — то, что следует сообщить) — один из важнейших институтов непосредственной, прямой демократии, выражающийся в голосовании избирателей по важнейшим вопросам государственной и общественной жизни, посредством которого принимается государственное или самоуправленческое решение. Решения, принимаемые на референдуме, обычно считаются окончательными и обладающими высшей легитимностью. Они имеют силу закона, а часто и более высокую силу, поскольку достаточно общепризнанным является мнение, что итоги референдума не могут и не должны изменяться обычным законом парламента. Считается, что решение, принятое на референдуме, — это решение самого народа, а не его представителей. В отличие от голосования на выборах голосование на референдуме решает вопрос не о получении какого-либо мандата (например, депутата, президента и др.), а об одобрении или неодобрении каких-либо планов, программ, действий, мер и т.д., имеющих общенациональный или местный характер. В некоторых странах независимо от последствий любое голосование избирателей называется референдумом. Но такое понимание не является характерным для большинства стран.

---

Референдум как непосредственное народное волеизъявление имеет, конечно, преимущество перед представительной демократией, в частности, парламентским способом решения общественных и государственных проблем. Однако преимущество это не абсолютное, о нем мы можем говорить лишь при соблюдении определенных условий. Во-первых, выносимый на референдум вопрос должен быть вполне доступным для понимания рядового избирателя. Как правило, решение, принимаемое путем референдума, — это, прежде всего, политическое решение, хотя и облачаемое в определенную юридическую форму. Во-вторых, до референдума через средства массовой информации оно должно быть обстоятельно разъяснено избирателям с указанием желаемых и возможных нежелательных последствий. При соблюдении этих условий на референдум может быть вынесен и довольно сложный законопроект, вплоть до проекта конституции.

Условия и порядок проведения референдума в целом совпадают с условиями и порядком проведения выборов. Подведение итогов референдума также связано прежде всего, с признанием их действительными. Для этого необходимо отсутствие таких нарушений закона, которые способны существенно повлиять на результаты референдума, обеспечение установленного уровня участия избирателей в референдуме (обычно большинство две трети или даже три четверти зарегистрированных избирателей), но иногда и получение необходимого числа голосов (чаще всего абсолютного или относительного большинства) для принятия положительного или отрицательного решения. Как правило, в референдумах имеют право участвовать все лица, обладающие активным избирательным правом.

Следует отметить, что для обозначения референдума нередко используется в качестве синонима и понятие плебисцит (от лат. *plebs* — простой народ и *scitum* — решение, постановление). Приходится признать, что ни

в законодательстве, ни в науке, ни в публицистике, не говоря уже об обыденном сознании, нет четкого разграничения этих понятий, они чаще всего используются как равнозначные хотя встречаются попытки и их разграничения, в том числе и на конституционном уровне. Одни связывают плебисцит с решением лишь особо важных, судьбоносных, прежде всего, территориальных проблем; другие подчеркивают консультативный характер плебисцита (хотя в иных случаях, наоборот, референдум признается консультативным, а плебисцит — решающим; третьи видят специфику в опросной форме волеизъявления избирателей и т.д.). Сама же процедура проведения плебисцита практически ничем не отличается от процедуры проведения референдума. В одних странах предпочитают использовать понятие «референдум» — (Франция, Италия, Испания, Россия, Словакия и др.), а в других (Чили, Эквадор, Коста-Рика и др.) — «плебисцит» [8].

От референдума следует отличать такую форму народного волеизъявления, как всенародный опрос. Между ними много общего и поэтому их нередко отождествляют. Но, строго говоря, эти явления важно различать. Как уже отмечалось, референдум всегда связан с голосованием; всенародный опрос же может осуществляться как в форме голосования, так и путем использования массовой печати, общественных информационных фондов и др. Считается, что всенародный опрос означает выявление мнения народа по тому или иному вопросу, а не принятие решения по нему. Если же он проводится в форме голосования и по установленным правилам, то он выступает как своего рода консультативный референдум. С этим связано и то, что результаты всенародного опроса обычно носят формально необязательный характер, хотя и обладают немалой моральной обязывающей силой в демократическом государстве.

Еще одной формой выявления мнения народа является всенародное

---

обсуждение, предполагающее значительно более широкое, разностороннее и аргументированное обоснование мнения участников, внесение поправок и дополнений и т.п. На всенародное обсуждение чаще всего выносятся проекты конституций и других законов, затрагивающих насущные интересы широких масс населения страны.

Высоко оценивая место и роль референдума в демократической системе, нельзя и преувеличивать и тем более абсолютизировать их. Референдум, всенародные опросы и обсуждения, в отличие от выборов, не являются универсальными, всеобщими институтами демократии. С одной стороны, существует немало стран с развитой демократической системой, в которых референдумы вовсе не проводятся либо проводятся крайне редко (Нидерланды, Бельгия, Великобритания). В США референдумы никогда не проводились на федеральном уровне. С другой стороны, референдум, проводимый вне свободы и гласности, реального политического и идеологического плюрализма, не может служить формой и показателем действительного волеизъявления народа. В своих антидемократических целях референдумы могут использовать и авторитарные, и тоталитарные режимы, что и имело место, в частности, в фашистской Германии. Говоря о месте и роли референдума и некоторых других форм волеизъявления народа, нельзя также не учитывать, что далеко не все вопросы общественной и государственной жизни целесообразно выносить на референдум, ибо от широких масс избирателей нельзя требовать, чтобы они были компетентными в принятии решения по многим сложным и специальным вопросам.

Отзыв избирателями народных представителей как форма непосредственной демократии не востребована в современной российской действительности, но достаточно широко распространена в зарубежных странах. Вообще отзыв выборных лиц — организация государственно-властного волеизъявления народа по поводу до-

срочного, носящего характер санкции прекращения представительного мандата парламентария или выборного единоличного органа. От характера мандата зависит, чьи интересы должен выражать парламентарий — своих избирателей или всей нации. В связи с этим в теории и практике конституционного права выделяют императивный и свободный мандат. Императивный мандат заключается в праве избирателей давать депутатам обязательные для последних указы и досрочно отзывать своих избранников, если они эти указы не выполняют или выполняют плохо. Принцип свободного мандата основан на том, что парламенты и все их члены являются представителями всей нации, и никто не вправе давать им обязательные указы. Они связаны лишь конституцией и своей совестью, которая должна им подсказывать, каким образом в конкретных случаях следует решать те или иные общенациональные и местные проблемы.

В ряде демократических стран институт отзыва отсутствует: считается, что нерадивого депутата можно просто не избрать на следующих выборах. К тому же, если выборы производятся по партийным спискам кандидатов, когда избирательные округа очень велики, отзыв затруднен и технически, и финансово. В Японии, в некоторых штатах США, а также в ряде других стран по указанным причинам институт отзыва действует преимущественно на местном уровне. Например, в США отзыв выборных должностных лиц впервые был применен в Лос-Анджелесе в 1903 г., а штат Орегон оказался первым, включившим этот институт в свою Конституцию в 1906 г. В настоящее время отзыв выборных и должностных лиц предусмотрен в законодательстве почти 15 штатов [9].

В КНР для депутатов любых представительных органов введен императивный мандат: если они нарушают законы, дисциплину, пренебрегают своими депутатскими обязанностями, то могут быть досрочно отозваны

---

избравшими их лицами или органами из состава представительного органа. Если депутат избран прямым голосованием, отзыв производят избиратели путем специального голосования. Отзыв считается состоявшимся, если за предложение о нем проголосовало большинство избирателей данного округа, внесенных в списки избирателей [10].

В Российской Федерации практика применения института отзыва выборов лиц довольно противоречива. Это вызвано тем, что в современной России на федеральном уровне закреплен принцип свободного мандата, а на уровне субъектов федерации, органов местного самоуправления встречается императивный мандат и, соответственно, институт отзыва. На федеральном уровне отсутствует закон, который регулировал бы институт отзыва и, соответственно, в субъектах принимаются свои, иногда не совсем качественные законы по данному вопросу.

Следующая форма непосредственной демократии — народная правотворческая инициатива. Как институт права граждан на обращения в государственные органы она имеет многолетнюю историю развития. Содержанием конституционно-правового института народной инициативы является совокупность конституционно-правовых норм, регулирующих порядок осуществления в виде обязательной для рассмотрения в установленном законом порядке гражданской инициативы, направленной на принятие органом государственной власти или местного самоуправления в пределах установленной компетенции нормативного правового акта, не противоречащего Конституции и законам, или решения им в иной форме общественно значимого вопроса, содержащегося в предложениях граждан.

Впервые эта форма волеизъявления граждан получила признание в Швейцарии. Согласно ст. 121 Конституции Швейцарской Конфедерации 1999 г., народная инициатива состоит в требовании, предъявленном 100 тыс. швейцарских граждан, имеющих

право голоса, о включении, отмене или изменении определенных статей действующей Конституции [11].

В настоящее время данный институт довольно широко распространен в демократическом мире. На общегосударственном уровне он действует в Австрии, Испании, Италии, Швейцарии, на Филиппинах, на региональном — применяется в США. Не применяется он в тех странах, где господствует концепция верховенства парламента (Великобритания), а также во многих мусульманских странах.

Народная правотворческая инициатива детально регламентируется в законодательстве ряда иностранных государств, чего нельзя сказать о России. В Конституции РФ есть лишь положения ст. 32 и 33, гарантирующие гражданам РФ право на участие в управлении делами государства, а также на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. На федеральном уровне отсутствует федеральный закон, регулирующий народную правотворческую инициативу.

Последняя форма непосредственной демократии — петиция. Петиция — это разновидность коллективного обращения граждан в органы государственной власти и органы местного самоуправления о необходимости проведения общественных реформ или изменения действующего законодательства. Редкий для России институт непосредственной демократии, в зарубежных странах начал применяться достаточно давно.

В России кроме общего положения ст. 33 Конституции РФ о праве граждан на коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления федеральных законодательных актов нет. Однако в некоторых субъектах этот вопрос проработан. Например, в Алтайском крае принят Закон Алтайского края «О петициях жителей Алтайского края», довольно подробно регулирующий порядок подачи петиций, но только в рамках указанного субъекта РФ [12].

---

В связи с тем, что данный Закон действует только в пределах одного Алтайского края, жители большинства других субъектов, в которых не принят соответствующий закон, не могут реализовывать свое право на подачу петиций. Следовательно, нужен федеральный закон, регулирующий данный вопрос на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, демократия называется прямой, если граждане не-

посредственно реализуют свою волю, принимая коллективные решения. Интерес к теме исследования обусловлен необходимостью поиска путей решения важнейших и актуальных задач демократических преобразований в России: возрождение авторитета народного волеизъявления, воспитание гражданской активности общества, обеспечение достойного места представительных органов в механизме государственной власти и местного самоуправления.

#### **Примечания:**

1. Масленникова С.В. Народное представительство и права граждан в Российской Федерации. М., 2001. С. 7.
2. Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства. М., 2003. С.42.
3. Новгородцев П.И. Введение в философию права. Кризис современного правосознания. М., 1996. С.79.
4. Конституция Российской Федерации. Проблемный комментарий / отв. ред. В.А. Четвернин. М., 1997. С.77-78.
5. Конституции государств Европы: в 3 т. Т.2. М., 2001. С.118.
6. Конституции государств Европы: в 3 т. Т.2. М., 2001. С.755.
7. Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право. М., 2007. С. 329.
8. Чиркин В.Е. Государствоведение. М., 1999. С. 286.
9. Мишин А.А. Государственное право США. М., 2006. С. 181.
10. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С.357.
11. Конституции государств Европы: в 3 т. Т.3. М., 2001. С.574.
12. Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право. М., 2007. С. 367.

#### **References:**

1. Maslennikova S.V. National representation and the rights of citizens in the Russian Federation. M., 2001. P. 7.
2. Dyugi L. Constitutional law. General theory of the state. M., 2003. P. 42.
3. Novgorodtsev P.I. Introduction in legal philosophy. Crisis of modern sense of justice. M., 1996. P. 79.
4. Constitution of the Russian Federation. Problem comments / Ed. V.A. Chetvernin. M., 1997. P. 77-78.
5. Constitutions of the states of Europe: in 3 v. V.2. M., 2001. P. 118.
6. Constitutions of the states of Europe: in 3 v. V.2. M., 2001. P. 755.
7. Engibaryan R.V. Comparative constitutional law. M., 2007. P. 329.
8. Chirkin V.E. Science of the State. M., 1999. P. 286.
9. Mishin A.A. State law of the USA. M., 2006. P. 181.
10. Chirkin V.E. Constitutional law of foreign countries. M., 1997. P. 357.
11. Constitutions of the states of Europe: in 3 v. V.3. M., 2001. P. 574.
12. Engibaryan R.V. Comparative constitutional law. M., 2007. P. 367.