

*Наталья Владимировна Джагарян*

## **Конституционная концепция представительной демократии в зеркале российского конституционного правосудия**

### **КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА:**

*представительная демократия, выборы, политическая свобода,  
конституционное правосудие конституционная модернизация*

### **Введение**

Идея представительства, по мнению Г. Еллинека, относится к числу первоначальных правовых воззрений человека<sup>1</sup>. В современных условиях представительное правление рассматривается как универсальная содержательная характеристика правовой демократии и необходимый элемент демократического строя конституционной государственности. Высшей формой закрепления этой идеи стала Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г., согласно которой каждый человек вправе принимать участие в управлении своей страной через посредство свободно избираемых представителей (ч. 1 ст. 21), а воля народа должна быть основой власти правительства (ч. 3 ст. 21). Преамбула Устава Организации американских государств от 30 апреля 1948 г. сообщает об убежденности стран-участниц в том, что представительная демократия является неременным условием для стабильности, мира и развития региона, а Договор о Европейском Союзе признает представительную демократию одним из основополагающих союзных принципов (ч. 1 ст. 10).

Начавшийся уже более двух десятилетий назад переход стран Восточной Европы к реальному конституционализму неразрывно связан с построением принципиально новой модели отношений публичного представительства,

---

<sup>1</sup> Г. Еллинек, *Общее учение о государстве*, Санкт-Петербург 1908, с. 418.

основанного на принципах правовой плюралистической демократии и уважения достоинства человеческой личности. Как свидетельствует практика, процесс становления на постсоветском пространстве правовой демократической государственности происходит неравномерно и противоречиво, законодательство и практика не всегда согласуются с конституционно-правовыми требованиями. Во многом это связано с сохраняющейся концептуальной неопределенностью представительной демократии в условиях конституционной модернизации, с наличием разноречивых, в том числе инерционных, научных подходов в этой сфере. Следует признать, что для формирования общей концепции публичного представительства, которой пока еще нет в российском (а от себя заметим – и в постсоветском) праве, необходимо доктринальное обновление конституционного права<sup>2</sup>.

Выявление и обоснование содержательных характеристик современной конституционно-правовой концепции представительной демократии связано с необходимостью уяснения того обстоятельства, что эта концепция не является чем-то застывшим, а, напротив, развивается в условиях становления и развития современного конституционализма. Конституция как нормативно-правовое ядро концепции представительной демократии проявляет свое регулятивное воздействие на общественные отношения в определенной системе законодательства, притом в изменяющемся социально-историческом контексте. Поэтому для осмысления представительной демократии важное значение имеет анализ нормативно-доктринальных подходов, выработанных в практике конституционного правосудия.

В силу своего конституционно-правового статуса и места в системе государственной власти органы конституционного правосудия призваны не только обеспечивать высокий уровень безопасности конституционных ценностей, но они осуществляют также активную преобразовательную деятельность, оказывающую влияние на все структурные элементы и уровни современного конституционализма. По мнению судьи Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря, воздействие конституционного правосудия на конституционно-правовую реальность столь значительно, что в результате происходит качественное изменение природы конституционализма, возникает так называемый судебный конституционализм<sup>3</sup>. Конституционно-судебная практика, полагает он, позволяет «оживить» конституционные принципы, институты

---

<sup>2</sup> Н.А. Филиппова, *Представительство субъектов Российской Федерации: доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования*, Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, Екатеринбург 2011, с. 4.

<sup>3</sup> Н.С. Бондарь, *Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия*, Москва 2011, с. 118.

путем их рассмотрения во всей полноте, в единстве формально-юридических и социальных правовых характеристик<sup>4</sup>. На основе деятельности органов конституционного контроля обеспечивается конституционализация законодательных и реализационных основ представительной демократии, происходит формирование развернутого конституционного обоснования современной доктрины демократического представительства народа. Поэтому анализ практики конституционного правосудия и обобщение выработанных позиций, отражающих понимание представительной демократии, является необходимой и важной составной частью демократической модернизации государственно-политической системы. Конструктивный обмен мнениями по этим вопросам в рамках постсоветского пространства служит залогом успешного совместного решения общих стоящих перед странами этого региона демократических задач.

### **Конституция как нормативная основа представительной демократии: сочетание универсально- -всеобщих и национально-специфических начал**

Конституция России 1993 г. стала фундаментом демократического правового обновления всей общественно-государственной системы, объявив, что именно незыблемость демократии лежит в основе возрождения и развития суверенной государственности России, ее экономического процветания и благополучия (преамбула). По мнению Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина, переход от безальтернативных голосований эпохи советской партотократии к свободным выборам и сохранение пространства для свободы внутри вновь созданных прочных государственных конструкций – именно в этом состоят два важнейших конституционных завоевания новой России<sup>5</sup>.

Конституция РФ предполагает обеспечение равнодоступного участия в управлении делами государства каждого гражданина непосредственно и через своих представителей и, соответственно, создание справедливых и равных условий для выражения и реализации посредством представительной системы интересов всех основных социальных сил и слоев при обеспечении надлежащих гарантий уважения и защиты прав меньшинства. Представительная демократия в ее конституционно-правовом измерении наполнена духом ведущей системы правления, что соотносится с глобальными тенденциями демократического развития. Можно нередко встретить

---

<sup>4</sup> Там же, с. 247.

<sup>5</sup> В.Д. Зорькин, *Россия и Конституция в XXI веке*, 2-е изд., доп., Москва 2008, с. 14–15.

мнение о снижении сегодня роли представительной демократии в пользу ее прямой формы реализации, что якобы обусловлено внедрением новых информационно-коммуникационных технологий, различных инструментов так называемой электронной демократии, но это романтическая точка зрения, она иллюзорна. Технологические инновации позволяют расширить включенность граждан в политический процесс, но, сколь бы совершенны они не были, они не могут устранить необходимость профессионально-представительного управления, которое является имманентной характеристикой государственно организованного общества. Ценность институтов представительно-опосредованного управления в условиях возрастания социальной асимметрии, конвергенции публичного и частного права, расширения функционального содержания государственной деятельности не ослабевает. Поэтому речь должна идти скорее о поиске новых конституционно приемлемых способов взаимодействия прямой и представительной демократии в условиях технотронного общества.

Говоря о конституционно-правовой концепции представительной демократии важно учитывать, что она не исчерпывается только формально-юридическими характеристиками, а должна рассматриваться с более широких методологических позиций, позволяющих отразить различные связанные с ее становлением и развитием социальные, экономические, политические и культурные факторы. В структурном плане эта концепция включает в себя, в частности:

- а) *конституционные идеи* демократического представительства народа в их философско-правовом, юридико-мировоззренческом измерении;
- б) *конституционную психологию* представительно-демократических отношений, связанную с формированием и усвоением мировоззренческих установок и ценностей демократического общения, чувств гражданского долга, солидарности и конституционного патриотизма, а также обеспечением и поддержанием легитимности представительного правления и высокого уровня взаимного доверия в отношениях личности и публичной власти;
- в) *конституционно-правовое нормативное регулирование* организации и функционирования представительной системы;
- г) *конституционную практику* реализации представительства народа во всем богатстве и разнообразии форм его проявления в изменяющейся действительности.

В этом плане ясно, что конституционно-правовая концепция представительной демократии естественным образом проникается исторически сложившимися в национальной конституционной среде идейно-культурными стереотипами осуществления народовластия в его представительно-опосре-

дованных формах, отражает усвоенные народом в ходе практического опыта государственно-правовой жизни модели публичного представительства. Нельзя игнорировать, что представительная демократия, будучи неотъемлемой частью общего конституционного достояния современной цивилизации, входит и в состав национальной политико-правовой культуры, неизбежно несет на себе ее отпечаток. Конституционно-правовое регулирование представительной демократии воплощает фундаментальные ценности современного конституционализма в том виде, в каком они восприняты национальным сообществом с учетом его культурного своеобразия и исторической парадигмы развития.

Именно поиск и достижение на основе безусловного соблюдения верховенства конституции баланса между открытостью международному обмену и сохранением преемственности государственно-правового развития с учетом стратегических национальных интересов во многом определяет работоспособность и действенность представительной системы, ее значение как реального фактора устойчивости и целостности конституционного строя, механизма консолидации общества и цивилизованного решения социальных противоречий.

В этой связи важное методологическое значение имеет выработанная Конституционным Судом РФ (далее – КС РФ) правовая позиция, согласно которой относящиеся к основам конституционного строя принципы плюралистической демократии, многопартийности не могут истолковываться и реализовываться без учета особенностей исторического развития России, вне контекста национального и конфессионального состава российского общества, а также особенностей взаимодействия государства, политической власти, этнических групп и религиозных конфессий. Россия должна выполнять свои международные обязательства, соблюдая в конкретно-исторических условиях баланс интересов, обусловленных необходимостью обеспечения собственного суверенитета и безопасности, с одной стороны, и процессом интеграции в мировое сообщество – с другой<sup>6</sup>.

### **Многомерное конституционное закрепление идеи представительной демократии: ценностные, целевые, принципные и другие ее конституционные аспекты**

В действующей Конституции России идея представительной демократии получает системное обоснование и может раскрываться, по крайней мере, в следующих аспектах.

---

<sup>6</sup> Абзац 1 пункта 4 мотивир. части Постановления КС РФ от 15 декабря 2004 г. № 18-П, СЗ РФ 2004. № 51, ст. 5260; абзац 7 пункта 2 мотивир. части Постановления КС РФ от 7 июня 2012 г. № 14-П, СЗ РФ 2012, № 28, ст. 3977.

Во-первых, как одна из основополагающих конституционных ценностей, относящаяся по своему характеру к исходным и наиболее весомым по значимости ценностным величинам конституционного уровня, выраженным в основах конституционного строя (преамбула, ч. 1 ст. 1, ч. 2 ст. 3). Конституционная ценность представительной демократии определяется тем, что она служит основой обеспечения ответственного, компетентного, устойчивого и универсального управления государством на основе всеобщего и равного участия граждан в политической жизни, способствует формированию гражданского общества в единстве с утверждением правовой, конституционной государственности.

Во-вторых, представительная демократия имеет характер конституционной цели, что вытекает уже из самой программно-целевой функции Конституции РФ, из понимания Конституции РФ как своеобразного глобального проекта общенационального обустройства и развития. Конституционно-целевая характеристика представительной демократии предполагает признание того, что выраженная в Конституции РФ ее нормативно-правовая модель не является некоей фиксацией уже достигнутого уровня развития представительных-демократических отношений, философии и культуры представительного народовластия, а эта модель служит во многом идеалом, к которому необходимо стремиться постоянно и неуклонно, обеспечивать постепенное, но последовательное движение в направлении к этому идеалу в системе правового регулирования и правоприменительной практике. При этом должно происходить согласование конституционно-правового должного и социальной реальности, чтобы законодательная основа представительной системы чрезмерно не опережала в своем развитии общественную практику, не отрывалась от нее, но и не оказывалась по отношению к ней в прямой функциональной зависимости. Речь идет о поиске оптимальных темпов демократических преобразований с учетом целей поддержания устойчивого функционирования и развития всей системы основ конституционного строя, обеспечения гражданского мира и согласия.

В-третьих, представительную демократию следует рассматривать как один из основных конституционных принципов, из чего исходит и КС РФ<sup>7</sup>. Принцип представительной демократии предполагает обеспечение справедливых и равных условий участия всех граждан в самостоятельном осуществлении народом управления делами государства и общества посредством органов государственной власти и местного самоуправления, а также через иные, не государственно-властные, институты публичного предста-

---

<sup>7</sup> Например, абзац 4 пункта 5 мотивир. части Определения КС РФ от 12 мая 2005 г. № 234-О, СЗ РФ 2005, № 30 (ч. II), ст. 3201.

вительства в целях создания условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, экономическое благополучие, процветание и безопасность общества. Как и иные конституционные принципы, принцип представительной демократии обладает высшей степенью нормативной обобщенности, предопределяет содержание конституционных прав человека и отраслевых прав граждан, носит универсальный характер и в связи с этим оказывает регулирующее воздействие на все сферы общественных отношений. Императив представительной демократии определяет, среди прочего, формирование общих принципов организации федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления.

В-четвертых, представительная демократия, как это прямо вытекает из ч. 1 и 2 ст. 3 Конституции РФ, служит необходимой и самостоятельной конституционно-правовой формой осуществления народом своей власти в рамках единого конституционного механизма народовластия, обеспечивает реализацию конституционного статуса народа как носителя суверенитета и единственного источника власти. При этом представительное народовластие получает свое выражение как через взаимосвязанное единство органов государственной власти и местного самоуправления, так и через институты так называемой общественной власти, интегрированные в представительную систему общества (политические партии, профессиональные союзы, общественные объединения и т.п.).

В-пятых, представительная демократия, по смыслу ч. 1 ст. 1 Конституции РФ во взаимосвязи с положениями ее ст. 3 (ч. 2), 10, 11 (ч. 1 и 2), 12 и 130 (ч. 1), может рассматриваться как характеристика конституционного режима, при котором на основе выборности и иных форм, методов и средств влияния граждан на формирование и деятельность органов и должностных лиц публичной власти обеспечивается соответствие политики государства и принимаемых публично-властных решений воле и интересам народа, подконтрольность, подотчетность и ответственность публичной власти во взаимоотношениях с гражданским обществом.

В-шестых, представительная демократия в ее конституционно-правовом измерении проявляется через конкретно-личностные моменты, связанные с обеспечением реализации политической свободы личности и вовлечением граждан в осуществление народом своей власти. Гражданин по своему конституционно-правовому статусу выступает ассоциированным участником народного суверенитета, и именно посредством осуществления политической свободы личности обеспечивается формирование и выражение общей воли, складывающейся как результат конкурентного столкновения, а также согласования и сбалансирования различных индивидуальных и коллектив-

ных волеустремлений. Поэтому уровень развития представительной демократии, степень ее зрелости в условиях конституционной государственности, во многом определяются характером и степенью вовлечения граждан в осуществление народовластия, реальной шириной возможностей каждого гражданина посредством органов публичной власти, а также через иные, не публично-властные, институты заявлять и отстаивать свои интересы.

## **Основные содержательные характеристики концепции представительной демократии в практике КС РФ**

Исследование практики российского конституционного правосудия позволяет выделить следующие основные, наиболее важные для понимания конституционной концепции представительной демократии моменты.

1. Представительная демократия, по смыслу Конституции РФ, является необходимой и равноценной формой реализации народом своей власти, наряду с непосредственной демократией. Референдум и свободные выборы Конституция РФ признает не абсолютно высшим выражением власти народа, а только высшим непосредственным выражением такой власти (ч. 3 ст. 3). Даже эти, наиболее «сильные», институты непосредственной демократии имеют юридические пределы, не могут ставить под сомнение ценность институтов представительной демократии, использоваться в ущерб этим институтам или подменять их. Как это вытекает из правовой позиции КС РФ, в конституционном механизме осуществления народовластия средствами волеобразования и волеизъявления народа являются институты не только непосредственной, но и представительной демократии, и референдум не может подменять органы народного представительства; законодатель должен обеспечить такие условия и порядок реализации референдума, чтобы он не мог использоваться как институт, подменяющий иные институты непосредственной демократии, либо как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение исключительных прерогатив федеральных органов государственной власти<sup>8</sup>.

2. Обеспечение надлежащего функционирования институтов представительной демократии может предполагать определенные ограничения прав и свобод человека и гражданина для осуществления эффективного и ответственного управления делами государства и общества в интересах всего

---

<sup>8</sup> Абзацы 3 и 4 пункта 2 мотивир. части Постановления КС РФ от 21 марта 2007 г. № 3-П, СЗ РФ 2007, № 14, ст. 1741.

народа<sup>9</sup>. Через институты представительной демократии обеспечивается непрерывная реализация универсальной воли и власти народа, народ организуется и действует как единое и устойчивое гражданское политическое сообщество, осуществляется постоянное, профессиональное и всестороннее управление обустройством и развитием государства. Поэтому стабильное функционирование институтов представительной демократии столь же значимо, что и цели справедливой легитимации публичной власти посредством свободных выборов. Соответственно, итоги выборов не могут быть поставлены под сомнение неограниченным кругом лиц, и притом по любым основаниям, а только при установлении судом невозможности выявить действительную волю избирателей, причем в определенный, установленный законом, срок<sup>10</sup>.

3. Органами демократического представительства народа служат не только выборные коллегиальные органы власти, но и выборные должностные лица (единоличные органы власти)<sup>11</sup>. В одном из решений КС РФ установил, что в силу положений ч. 1 ст. 81 Конституции РФ Президент РФ является непосредственным представителем всего народа<sup>12</sup>. Эта правовая позиция была подтверждена и в дальнейшем<sup>13</sup>. КС РФ, кроме того, исходит из возможности экстраполяции выявленных им характеристик юридической природы мандата депутата<sup>14</sup> на правовой статус выборных должностных лиц публичной власти. Соответственно, Суд полагает, что должностное лицо подобного рода осуществляет представительство народа (населения), в том числе в отношении той части избирателей, которые голосовали на выборах за иных кандидатов или против всех кандидатов, и поэтому должно действовать так же и в их интересах, а соответствующая часть избирателей вправе наравне с другими участвовать через это выборное должностное лицо

<sup>9</sup> Абзац 5 пункта 2 мотивир. части Определения КС РФ от 21 февраля 2002 г. № 27-О, Архив КС РФ 2002; абзацы 2 и 3 пункта 2 мотивир. части Определения КС РФ от 2 апреля 2009 г., № 479-О-О, Вестник КС РФ 2009, № 6.

<sup>10</sup> Абзац 4 пункта 2 мотивир. части Постановления КС РФ от 15 января 2002 г. № 1-П, СЗ РФ 2002, № 6, ст. 626.; абзац седьмой 7 пункта 4.1 мотивир. части Постановления КС РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П, СЗ РФ 2013, № 18, ст. 2292; абзац 5 пункта 3.3 мотивир. части Постановления КС РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П, СЗ РФ 2013, № 27, ст. 3647.

<sup>11</sup> Абзац 4 пункта 2.1 мотивир. части Постановления КС РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П.

<sup>12</sup> Абзац 1 пункта 6 мотивир. части Постановления КС РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П, СЗ РФ 2006, № 3, ст. 336.

<sup>13</sup> Абзац 4 пункта 2 мотивир. части Постановления КС РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П, СЗ РФ 2012, № 53 (ч. 2), ст. 8062.

<sup>14</sup> Абзац 5 пункта 8 мотивир. части Постановления КС РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П, СЗ РФ 1998, №48, ст. 5969.

в осуществлении публичной власти<sup>15</sup>. При этом КС РФ разделяет органы представительства народа и органы народного представительства, что вытекает, в частности, из устойчивой практики использования понятия «народное представительство» лишь в качестве характеристики выборных коллегиальных органов<sup>16</sup>.

4. Содержащиеся в практике КС РФ явные обозначения в качестве органов представительства народа только выборных органов и должностных лиц публичной власти не означают, что конституционный механизм реализации представительства народа исчерпывается выборным представительством.

КС РФ последовательно придерживается подхода, согласно которому личность во взаимоотношениях с государством выступает не в качестве объекта государственного воздействия, а как равноправный субъект, который может оказывать влияние и спорить с государством в лице любых его органов<sup>17</sup>; государство же связано конституционной обязанностью обеспечивать высокий уровень доверия во взаимоотношениях личности и публичной власти<sup>18</sup>. Из этого следует, что деятельность всех органов публичной власти должна строиться на основе поддержания уверенности граждан в том, что их правомерные интересы будут надлежащим образом учитываться и окажутся умалены. Поэтому каждый из органов публичной власти связан общим принципом деятельности в соответствии с правомерными интересами народа, выраженными как в рамках Конституции РФ, так и через различные формы и процедуры демократического участия граждан в осуществлении публичной власти.

Оправданно исходить из того, что для Конституции РФ в целом свойственны комплексные основания утверждения представительства, сочетаю-

---

<sup>15</sup> Абзац 4 пункта 3 мотивир. части Постановления КС РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П, СЗ РФ 2004. № 49, ст. 4948.

<sup>16</sup> Например, Постановления КС РФ: от 30 апреля 1997 г. № 7-П, СЗ РФ 1997, № 20, ст. 2383; от 22 января 2002 г. № 2-П, СЗ РФ 2002, № 6, ст. 627 и др.

<sup>17</sup> См., например: абзац 2 пункта 4 мотивир. части Постановления КС РФ от 3 мая 1995 г. № 4-П, СЗ РФ 1995, № 19, ст. 1764; абзац 4 пункта 4 мотивир. части Постановления КС РФ от 2 июля 1998 г. № 20-П, СЗ РФ 1998, № 28, ст. 3393; абзац 1 пункта 3.3 мотивир. части Постановления КС РФ от 22 марта 2005 г. № 4-П, СЗ РФ 2005, № 14, ст. 1271; абзац 2 пункта 3 мотивир. части Определения КС РФ от 9 июня 2004 г. № 223-О, СЗ РФ 2004, № 40, ст. 3989; абзац 5 пункта 2 мотивир. части Определения КС РФ от 25 января 2005 г. № 42-О, Вестник КС РФ 2005. № 4; абзац 2 пункта 2 мотивир. части Определения КС РФ от 26 мая 2011 г. № 619-О-О, Архив КС РФ 2011.

<sup>18</sup> См.: абзац 3 пункта 4 мотивир. части Постановления КС РФ от 24 мая 2001 г. № 8-П, СЗ РФ 2001, № 22, ст. 2276; абзац 3 пункта 4.1 мотивир. части Постановления КС РФ от 23 апреля 2004 г. № 9-П, СЗ РФ 2004, № 19 (ч. 2), ст. 1923; абзац 4 пункта 2.1 мотивир. части Постановления КС РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П; абзац 4 пункта 2 мотивир. части Постановления КС РФ от 14 мая 2013 г. № 9-П, СЗ РФ 2013, № 21, ст. 2692.

щие в себе законодательно-нормативные и волевые начала. Исходным нормативным основанием представительной системы, как и всех образующих ее субъектов представительства, выступает сама Конституция РФ, но в ней воплощена непосредственная воля народа, ее принявшего. Конституция РФ и закон служат основой представительных связей органов и должностных лиц публичной власти с населением, представительных начал негосударственных организаций, а также иных форм реализации публичного представительства, тогда как выраженная посредством выборов воля граждан придает избранным органам качество полноправных и универсальных представителей народа, облеченных полномочиями публичной власти.

5. Российская представительная демократия основана на идее комплексного, многомерного представительства народа, что определяется возможностями сочетания различных способов обеспечения представительства, в том числе индивидуального и коллективного, территориального и поселенческого и т.п. Причем социально-территориальный фактор может преобладать. Так, в Постановлении от 17 ноября 1998 г. № 26-П КС РФ установил, что в целях сохранения целостности федеративного государства равное избирательное право на выборах в Государственную Думу может быть ограничено законом таким образом, чтобы гарантировать представительство субъектов Российской Федерации с малочисленным населением и тем самым обеспечить надлежащий представительный характер и легитимность федерального парламента<sup>19</sup>. Не исключается также использование избирательной системы, предполагающей проведение выборов одновременно по различным с точки зрения порядка их образования избирательным округам, если при этом обеспечиваются равные условия для реализации гражданами избирательных прав<sup>20</sup>.

6. Российская представительная демократия исходит из необходимости существования оппозиции и не допускает монополии на власть<sup>21</sup>. В Постановлении от 19 октября 2010 г. № 19-П КС РФ связал требование наличия политической, в том числе парламентской, оппозиции с самой конституционной природой народного представительства<sup>22</sup>. Ни одна отдельно взятая социально-политическая сила (организация) не может претендовать на исключительность и полноту выражения воли народа, а обеспечивает лишь частичное

<sup>19</sup> Абзац 10 пункта 3 мотивир. части Постановления КС РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П.

<sup>20</sup> Пункт 4 мотивир. части Постановления КС РФ от 23 марта 2000 г. № 4-П, СЗ РФ 2000, № 13, ст. 1429; абзац 2 пункта 5 мотивир. части Постановления КС РФ от 22 января 2002 г. № 2-П.

<sup>21</sup> Абзац 12 пункта 8 мотивир. части Постановления КС РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П.

<sup>22</sup> Абзац 3 пункта 2.3 мотивир. части Постановления КС РФ от 29 октября 2010 г. № 19-П, СЗ РФ 2010, № 46, ст. 6027.

представительство его интересов. Именно в соперничестве и конструктивном взаимодействии различных субъектов политической системы обеспечивается формирование и выражение воли народа, что предполагает, прежде всего, гарантирование плюралистического состава парламента. Поэтому КС РФ исходит из того, что если заградительный барьер на выборах будет преодолен лишь одним избирательным объединением (или избирательным блоком), даже при условии, что за него подано большинство голосов, ему не могут быть переданы все депутатские мандаты по федеральному округу, так как это противоречило бы принципу пропорциональности выборов в условиях демократии и, следовательно, делает применение соответствующей заградительной (процентной) оговорки недопустимым. Недопустимо также использование тех или иных установленных законом процедур в целях недопущения к участию в выборах оппозиционных кандидатов<sup>23</sup>.

7. Конституционная концепция представительной демократии предполагает, что существенную роль в ней играют политические партии, деятельностью которых опосредовано осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы<sup>24</sup>. Но это не означает, что представительство народа реализуется только через многопартийность. Представительство народа обеспечивается и через иные, непартийные, институты гражданского общества, включая прежде всего общественные объединения. В том числе по этой причине КС РФ признал конституционным запрет создания региональных и местных политических партий, поскольку это не лишает граждан права участвовать в политической жизни общества на соответствующем уровне посредством создания иных общественных объединений<sup>25</sup>.

8. Элементом представительной демократии КС РФ признает по сути также разовые и периодические организационные формы инициативного публичного представительства, связанные с непосредственным участием граждан – в индивидуальной или совместно-коллективной форме – в управлении делами государства и общества (собрания, конференции, слушания, обращения граждан и т.п.). Институты подобного рода традиционно включаются в систему прямой демократии, но они имеют и вполне определенное значение с точки зрения эффективного функционирования представительной

---

<sup>23</sup> Абзац 3 пункта 2.3 мотивир. части Постановления КС РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П.

<sup>24</sup> Абзац 2 пункта 2.1 мотивир. части Постановления КС РФ от 11 марта 2008 г. № 4-П, СЗ РФ 2008, № 11 (ч. 2), ст. 1073; абзац 2 пункта 3 мотивир. части Постановления КС РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П, СЗ РФ 2009, № 47, ст. 5709; абзац 3 пункта 2.1 мотивир. части Определения КС РФ от 6 марта 2013 г. № 324-О, СЗ РФ 2013, № 14, ст. 1745.

<sup>25</sup> См. пункт 5 мотивир. части Постановления КС РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П, СЗ РФ 2005, № 6, ст. 491.

системы – обеспечивают формирование, выражение и отстаивание гражданами своих не только частных, но и публично значимых интересов, а также вовлечение людей в процесс волеобразования народа. КС РФ исходит из того, что обусловленная правом гражданина участвовать в предоставленных законом пределах в принятии и реализации решений, затрагивающих его интересы, и контроле за их исполнением возможность вступать в диалог с субъектами, осуществляющими функции публичной власти, в целях отстаивания как индивидуального (частного), так и публичного интереса, связанного с поддержанием и обеспечением законности и конституционного правопорядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания конституционных основ взаимоотношений личности с обществом и государством и элементом конституционных гарантий защиты прав личности всеми не противоречащими закону средствами; кроме того, она представляет собой одно из необходимых и важных правомочий комплексного права на участие в управлении делами государства и местном самоуправлении в демократическом обществе<sup>26</sup>. Соответственно реализация гражданами их правомочия на обращение в органы публичной власти и организации, осуществляющие публичные функции, объективно сопряжена с направленностью этого процесса в том числе на обеспечение интересов широкого круга лиц (публичных интересов), а сам гражданин, вовлеченный в отношения диалога с субъектами, осуществляющими функции публичной власти, выступает не просто в его индивидуально-личностном качестве, но и как сочлен гражданской политической нации, как представитель интересов других лиц и общества в целом.

9. Правовое регулирование системы и институтов представительной демократии должно быть адекватным реально складывающемуся социокультурному контексту и общественно-политической динамике, обеспечивать формы, методы, средства, процедуры реализации представительства народа, которые бы отвечали существующему характеру и степени сложности структуризации российского общества, коррелировали с широтой разнообразия запросов, нужд, потребностей граждан. Подход КС РФ заключается в том, что Конституция РФ использует в своей основе обобщенно-принципный метод регулирования отношений представительной демократии, что оставляет широкий коридор возможностей для законодательной конкретизации и развития конституционно-правовых основ представительной системы, изменения и трансформации институтов представительной демократии в целях их приспособления к изменяющимся социальным условиям. Но это требует безусловного соблюдения основополагающих принципов, харак-

<sup>26</sup> Абзац 3 пункта 2 мотивир. части Постановления КС РФ от 18 июля 2012 г. № 19-П, СЗ РФ 2012, № 31, ст. 4470.

теризующих саму сущность правовой демократии в ее конституционном выражении.

Так, согласно правовой позиции КС РФ именно от законодательного органа зависит, будет ли избирательная система мажоритарной, пропорциональной или смешанной, будет ли введен определенный процент голосов избирателей, который необходимо собрать в поддержку списка избирательного объединения, с тем чтобы оно имело право участвовать в распределении депутатских мандатов; как будет определяться допустимое отклонение численности избирателей в избирательном округе от единой нормы представительства; при этом выбор того или иного варианта и его закрепление в избирательном законе зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности<sup>27</sup>. Конституция РФ непосредственно не закрепляет тот или иной вид избирательной системы для выборов депутатов Государственной Думы<sup>28</sup>, поэтому КС РФ не оценивает конституционность самого по себе перехода, в частности, от смешанной избирательной системы на указанных выборах к пропорциональной<sup>29</sup>.

Также КС РФ признает достаточно широкую дискрецию законодателя при регламентировании порядка проведения выборов Президента РФ, включая установление определенных количественных требований к сбору подписей, необходимых для регистрации кандидатом на эту должность<sup>30</sup>. Свобода усмотрения есть у законодателя и при определении правового статуса политических партий, поскольку Конституция РФ не предопределяет, в частности, ни количество партий, ни их численный состав. Требования, предъявляемые к политическим партиям могут меняться, но они должны быть объективно обусловлены решаемыми в законодательном порядке задачами в сфере развития политической системы и обеспечения ее адекватности принципам конституционного строя, не могут влечь отмену или умаление конституционного права граждан на объединение в политические партии или его несоразмерное ограничение<sup>31</sup>.

---

<sup>27</sup> Пункт 2 мотивир. части Определения КС РФ от 20 ноября 1995 г. № 77-О, СЗ РФ 1995, № 49, Ст. 4867.

<sup>28</sup> Абзац 2 пункта 2 мотивир. части Постановления КС РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П.

<sup>29</sup> Определения КС РФ: от 15 ноября 2007 г. № 845-О-О, Архив КС РФ 2007; от 18 декабря 2007 г. № 920-О-О, Архив КС РФ 2007; от 18 декабря 2007 г. № 921-О-О, Архив КС РФ 2007; от 15 апреля 2008 г. № 273-О-О, Архив КС РФ 2008; от 15 апреля 2008 г. № 276-О-О, Архив КС РФ 2008.

<sup>30</sup> Абзац 3 пункта 2 мотивир. части Определения КС РФ от 5 июня 2012 г. № 1058-О, Архив КС РФ 2012.

<sup>31</sup> См.: пункт 4 мотивир. части Постановления КС РФ от 1 февраля 2005 г. № 1-П; абзац 5 пункта 3.2 мотивир. части Постановления КС РФ от 16 июля 2007 г. № 11-П, СЗ РФ 2007, № 30, Ст. 3989.

10. Представительная демократия как конституционно-правовая характеристика народовластия и один из важнейших принципов российского конституционного строя определяет политико-правовую природу не только Российской Федерации в целом, но и каждого входящего в ее состав публично-территориального образования – соответственно субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, – она так или иначе характеризует все сферы и уровни проявления российской государственности. В частности, КС РФ неоднократно указывал на общность конституционно-правовой природы федерального парламента и парламента субъектов Российской Федерации, которые являются органами народного представительства, выразителями интересов и воли народа, осуществляющими законодательную власть<sup>32</sup>. Поэтому организация региональных парламента должна соответствовать общим конституционным принципам организации представительных органов<sup>33</sup>. Из этого не следует, однако, тождественность всех форм проявления представительной демократии, в частности, независимо от конкретной сферы и территориального уровня ее реализации. Речь должна идти об обеспечении оптимального сочетания унификации и дифференциации правового регулирования с учетом реального многообразия отношений представительства народа и их объективной специфики.

Таким образом, конституционное правосудие обеспечивает преобразование конституционной модели представительной демократии и ее адекватность конкретно-историческим условиям на основе незыблемости ценностей верховенства права, политического плюрализма и диверсифицированного представительства, безусловного гарантирования основных прав и свобод человека и гражданина.

## РЕЗЮМЕ

Достижение концептуальной определенности в отношении понимания представительной демократии приобретает особую значимость в условиях формирования на постсоветском пространстве реального конституционализма. В статье на основе анализа обширной практики российского конституционного правосудия раскрываются важнейшие содержательные характеристики

---

<sup>32</sup> Абзац 2 пункта 2.1 мотивир. части Постановления КС РФ от 12 апреля 2002 г. № 9-П, СЗ РФ 2002, № 16, Ст. 1601; абзац 1 пункта 2 мотивир. части Определения КС РФ от 19 мая 2009 г. № 843-О-О, Архив КС РФ 2009.

<sup>33</sup> Например, абзац 1 и 2 пункта 2 мотивир. части Определения КС РФ от 9 апреля 2002 г. № 162-О, Вестник КС РФ 2003, № 1.

представительной демократии. Представительная демократия рассматривается как конституционная ценность, цель, принцип, организационная форма народовластия, характеристика конституционного режима, а также сфера реализации правового статуса личности.

*Natalia Vladimirovna Dzhagaryan*

#### **THE CONSTITUTIONAL CONCEPT OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN THE MIRROR OF THE RUSSIAN CONSTITUTIONAL JUSTICE**

The conceptual certainty regarding the meaning of representative democracy has special importance in conditions of formation on the post-Soviet space of a real constitutionalism. The most important substantive aspects of the representative democracy are analyzed in the article on the basis of the extensive practice of the Russian constitutional justice review. The representative democracy is considered as the constitutional value, goal, principle, organized form of the grass-roots democracy, characteristic of the constitutional regime, as well as sphere of the individual's constitutional status realization.

**KEY WORDS:** *representative democracy, elections, political freedom, constitutional court, constitutional modernization*

### **Библиография**

- Н.С. Бондарь, *Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия*, Москва 2011.
- Г. Еллинек, *Общее учение о государстве*, Санкт-Петербург 1908.
- В.Д. Зорькин, *Россия и Конституция в XXI веке*, 2-е изд., доп., Москва 2008.
- Н.А. Филиппова, *Представительство субъектов Российской Федерации: доктринальные основы и особенности конституционно-правового регулирования*, Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук, Екатеринбург 2011.