

**Наталья Бутусова**  
Профессор  
доктор юридических наук  
Воронежского государственного университета  
E-mail: nataliabutusova@mail.ru

**УДК.005.73(470+571)**  
**321.7:316.344.5(470+571)**  
Original research paper

## **КУЛЬТУРА УПРАВЛЕНИЯ И КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП СУВЕРЕНИТЕТА НАРОДА (НА ПРИМЕРЕ РОССИИ)**

### **Аннотация**

Проблема культуры управления недостаточно разработана в науке (теории управления). Хотя в литературе отмечается сложный, комплексный характер понятия культуры управления, нередко при его определении акцент делается на этику и эстетику управления. По-видимому, культура управления в обществе (культура публичного управления, в частности) предполагает, прежде всего, последовательное выполнение всех требований, сформулированных наукой (теорией) управления, к содержанию, процессу, динамике и статике управления как особого вида человеческой деятельности. Автор статьи, отмечая комплексный характер культуры управления, подчеркивает особую важность выполнения требований этой науки, получивших отражение в принципах и закономерностях управления, выражающих сущностные стороны управленческой деятельности. В этой связи как принципиально важное проявление культуры управления в статье анализируются проблемы реализации конституционного принципа суверенитета народа и объективной закономерности максимально широкого участия граждан в управлении. Конституционный принцип суверенитета народа закреплен в конституциях демократических государств как основа демократического устройства общества и государства. Принцип и концепция суверенитета народа отражают общественно-политический смысл сформулированной наукой управления закономерности обязательного участия широких слоев граждан в управлении делами государства и общества. Объективные закономерности, сформулированные наукой (теорией) социального управления, позволяют уяснить существенные, повторяющиеся причинно-следственные связи между субъектом и объектом управления, от которых в решающей степени зависит эффективность управленческой деятельности. Закономерность обязательного широкого участия граждан в управлении занимает центральное место в системе объективных закономерностей управления, и ее последовательная реализация в практике публичного управления в условиях демократического общества и

государства является одним из важнейших показателей культуры социального управления (т.е. управления в том или ином обществе и государстве).

**Ключевые слова:** культура управления, наука управления, принцип суверенитета народа, объективные закономерности управления, демократия.

**Natalia Butusova**

Doctor of law (Russia)

Professor of Voronezh State University,

**CULTURE OF GOVERNANCE AND THE CONSTITUTIONAL  
PRINCIPLE OF THE SOVEREIGNTY OF THE PEOPLE  
(ON THE EXAMPLE OF RUSSIA)**

**Abstract**

The constitutional principle of the sovereignty of the people is enshrined in the constitutions of democratic states as the basis of the democratic structure of society and the state. The problem of management culture is not sufficiently developed in the science (theory) of management. Although the scientific literature notes the complex nature of the concept of management culture, often in its definition, the emphasis is on ethics and management aesthetics. Apparently, the culture of governance in society (the culture of public administration, in particular) presupposes, first of all, the consistent fulfillment of all the requirements formulated by the science (theory) of management, or the content, process, dynamics and statics of management as a special kind of human activity. The author of the paper, noting the complex nature of the management culture, emphasizes the special importance of fulfilling the requirements of this science, which reflected in the principles and laws of governance, expressing the essential aspects of management activity. In this regard, as an essentially important manifestation of the culture of management, the paper analyzes the problems of implementing the constitutional principle of the sovereignty of the people and the objective law of the widest possible participation of citizens in governance.

The principle and concept of the people's sovereignty reflect the social and political meaning of the law formulated by science of management - the objective law of obligatory broad participation citizens in the management of affairs of state and society. The objective laws formulated by the science (theory) of social management make it possible to understand the most significant, repeated causal relationships between the subject and the object of management, on which the effectiveness of managerial activity depends. The system of objective laws governing governance, and its consistent implementation in the practice of public administration in a democratic society is one of the most important indicators of a culture of social management (ie management in a particular society and state).

**Key words:** *management culture, management science, the principle of people's sovereignty, objective laws of governance, democracy.*

## **ВВЕДЕНИЕ**

В соответствии со ст. 3 Конституции Российской Федерации, «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ», а согласно ст. 32 Основного закона «граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей».<sup>1</sup> Данные положения российской Конституции закрепляют принцип суверенитета народа и важнейшее политическое право граждан, являющееся конкретизацией указанного принципа применительно к каждому гражданину страны.

Принцип суверенитета народа, получивший закрепление во всех демократических конституциях, представляет собой конституционное оформление одной из важнейших закономерностей социального управления – закономерности обязательного максимально широкого привлечения граждан к управлению делами государства и общества. С точки зрения науки (теории) управления реальное осуществление суверенитета народа необходимо не только для демократического имиджа государства: это, прежде всего, одно из главных условий оптимального, эффективного управления государством и прогрессивного, устойчивого развития общества, коллективов людей и каждого человека, а следовательно, и наиважнейшее проявление культуры управления.

---

<sup>1</sup>Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993г. с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ. М., 2016.

В настоящей статье культура управления рассматривается и определяется как последовательная реализация требований науки управления на практике, причем отмечается особое значение принципов, и, в первую очередь, объективных закономерностей управления, сформулированных упомянутой наукой. Объективные закономерности управления, определяющие условия его оптимального осуществления и предостерегающие от серьезных ошибок при осуществлении управленческой деятельности, позволяют понять сущностные стороны культуры управления.

Закономерность максимально широкого привлечения граждан к управлению, получившая конституционное закрепление как принцип суверенитета народа, отражает объективную потребность в реальном народовластии как важной гарантии реализации прав человека и условия эффективного управления обществом и государством. На наш взгляд, именно это составляет «сердцевину», «квинт эссенцию» феномена «культуры управления», и следовательно, развивая и укрепляя гарантии суверенитета народа, мы повышаем и культуру управления.

### **1. О понятии культуры**

Понятие культуры управления, безусловно, должно быть производно, прежде всего, от общенаучного понятия «культура». Но проблема в том, что таких определений великое множество, поскольку многогранен сам феномен культуры. Неслучайно поэтому *культура* (от лат. *cultura* - возделывание, воспитание, образование, развитие, почитание) является предметом изучения различных наук: философии, истории, искусствознания, лингвистики (этнолингвистики), культурологии, политологии, психологии, экономики, педагогики, науки (теории управления) и др.<sup>2</sup>

Учитывая многообразие существующих в мире философских и иных научных определений культуры, едва ли можно сослаться на какое-то одно как на наиболее точно обозначающее сущность феномена культуры, без необходимой конкретизации, учитывающей цели и аспект того или иного исследования. В связи с этим, сошлемся лишь на некоторые из них, взаимно дополняющие друг друга и имеющие, на наш взгляд, наибольший интерес с точки зрения предмета нашего исследования.

Культура – это «исторически определённый уровень развития общества и человека, выраженный в типах и формах организации жизни и

---

<sup>2</sup> См., например: Асоян Ю., Малафеев А. Открытие идеи культуры. Опыт русской культурологии середины XIX — начала XX веков. М., 2000, с. 29-61; Беляев И. А. Концепция культуры Д.В. Пивоварова // Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2016. № 10.С. 14-17.

деятельности людей, а также в создаваемых ими материальных и духовных ценностях». «Понятие «культура» употребляется для характеристики материального и духовного уровня развития определённых исторических эпох, общественно-экономических формаций, конкретных обществ, народностей и наций (например, античная культура, социалистическая культура, культура майя), а также специфических сфер деятельности или жизни (культура труда, художественная культура, культура быта). В более узком смысле термин «культура» относят только к сфере духовной жизни людей.»<sup>3</sup>. И тогда «культура» определяется как практическая реализация общечеловеческих духовных ценностей, «аксиология культуры является на современном этапе сущностным ядром всего гуманитарного знания, а его истиной становится духовная ценность»<sup>4</sup>.

Мы солидарны с теми авторами, которые акцентируют внимание на важности гуманистически-аксиологическое истолкования культуры, при котором человек, создавая культуру, творит и самого себя как субъекта социокультурного процесса, а *культура* в этом случае предстает как *социально значимая деятельность*, обеспечивающая развитие личности и общества<sup>5</sup>. Деятельностный подход в определении культуры позволяет применить общее понятие культуры к конкретным сферам жизнедеятельности общества и выделить такую ее разновидность как «*культура управления*».

## **2. К определению культуры управления**

Общепризнанным является вывод о том, что от уровня культуры управления в значительной мере зависит его эффективность, что именно культура управления способствует искоренению коррупции, содействует развитию демократии, самоуправления народа на всех уровнях власти и управления и т.д. Именно высокий уровень культуры управления в обществе делает управление особым видом деятельности людей, для которого характерен синтез науки, искусства и опыта.

Управление в государственно организованном обществе (социальное управление) - это деятельность, направленная на достижение согласованности, слаженности, эффективности функционирования общества, коллективов людей в соответствии с поставленными целями, то есть это процесс целенаправленного, упорядочивающего воздействия на общество,

---

<sup>3</sup> Большая советская энциклопедия (БСЭ).- 3-е изд.- т.13//bse.uaio.ru/

<sup>4</sup> Выжлецов Г.П. Аксиология культуры на рубежах веков// Аксиология культуры. 2016. №2 . С.26.

<sup>5</sup>См.: Трошихин В.В., Уколова Л.В. Культура управления как социально-экономическое явление // Вестник Белгородского университета потребительской кооперации. 2007. № 2 . С.60.

социальные группы, отдельных индивидов. Как разновидность социального управления публичное управление представляет собой целенаправленное, упорядочивающее (в том числе, нормативно-правовое) воздействие субъектов, обладающих публичной властью, на объект управления в целях достижения каких-либо общественно значимых интересов.

Концептуальное осмысление культуры социального управления в научной литературе учитывает многогранность, сложность этого явления, а также и то, что на формирование управленческой культуры конкретного общества и государства значительное влияние оказывают национальные, региональные и исторические особенности страны, а также господствующие в том или ином обществе ценности. Можно говорить о культуре управления, имеющей свои особенности и индивидуальные черты, учитывая различные уровни управления и различные социальные системы, в частности: о культуре управления в государственно организованном обществе в целом, в отдельных сферах жизнедеятельности общества, на определенных территориях, в различных организациях, об индивидуальной культуре управления тех или иных руководителей, отдельных управленцев.

Обращаясь к определению «культуры управления» в научной литературе, неизбежно приходится повторяться: здесь также, как и в связи с формулированием общего понятия культуры, мы встречаем многообразие дефиниций, которые нередко представляют собой перечисление различных сторон, элементов культуры управления. Так, под культурой управления понимают совокупность знаний, необходимых в управлении, их структуру и глубину; мировоззрение управленцев; управленческое мышление; морально-этические и эстетические нормы работы, навыки в организации работы; умение владеть собой и понимать особенности работающих рядом людей.<sup>6</sup> В последние годы получили распространение концепции культуры управления, где акцент делается на соблюдение нравственных норм, требований управленческой этики.<sup>7</sup> Анализ деятельностных концепций культуры управления позволяет сделать вывод о том, что при всех самых различных ее истолкованиях она включает в себя несколько основополагающих начал,

---

<sup>6</sup> См.: Культура управления и её элементы//[http:// www.studwood. ru](http://www.studwood.ru)

<sup>7</sup>См., например:Цыбульская Л.А., Шкробот А.А. Роль нравственной культуры государственных и муниципальных служащих и ее формирование:Управление в условиях глобальных мировых трансформаций: экономика, политика, право: Сборник научных трудов международная конференция. М.,2018. С. 479-481; Бинюкова Ю.О. Кодекс этики и служебного поведения как инструмент управления развитием профессионально-этической культуры муниципальных служащих//Наука молодых - будущее России : Сборник научных статей 2-й Международной научной конференции перспективных разработок молодых ученых. В 5-ти томах. /Ответственный редактор А.А. Горохов. Т.1 . М., 2017. С. 59-62.

к которым, как правило, относят мировоззрение, инновации, ценности, методы и приемы управленческой деятельности, а также управленческую этику и менталитет<sup>8</sup>.

По-видимому, одна дефиниция столь многогранного феномена как «культура управления» не может включить в себя все его стороны и элементы: «определений может быть много, как много сторон в предмете» (Гегель, «Наука логики»).

Как справедливо отмечалось в литературе<sup>9</sup>, следует признать продуктивным определение *культуры управления* как *качественной характеристики управленческого труда*, так как оно фиксирует единство управления и культуры.

Однако, что может служить объективным *показателем качества управления*? В современный период важнейшим условием успешного функционирования и развития любого общества, государства и человеческой цивилизации в целом является повышение роли науки в процессе управления, и особенно в принятии стратегических управленческих решений. Только научно обоснованное государственное управление (как и управление в иных социальных системах) может быть названо «культурным». Наука, изучающая всю гамму многообразных сторон и проявлений управленческой деятельности (в том числе, ее объективные закономерности, сущность, структуру, динамику, управленческую этику, эстетику, психологию, собственно феномен культуры управления) - называется *наукой (теорией) социального управления*. Поэтому есть все основания для того, чтобы **определить культуру управления как последовательную реализацию на практике требований науки(теории) управления. Сами же эти требования (положения и выводы науки управления) фактически выступают как концентрированное выражение культуры управления.**

### **3. Принципы и закономерности социального управления как концентрированное выражение культуры управления**

Наукой социального управления *управление* изучается в нескольких основных аспектах:

- с точки зрения его содержания<sup>10</sup> : функции социального управления как виды работ по управлению ( к основным функциям с учетом выводов родоначальника административных функций А.Файоля обычно относят:

---

<sup>8</sup> См : Трошихин В.В., Уколова Л.В. Указ. Соч. // Там же, С.62-65.

<sup>9</sup> Трошихин В.В., Уколова Л.В. Культура управления как социально-экономическое явление// Там же, С.61.

<sup>10</sup> Содержание управления раскрывается через понятие «функции управления».

планирование, организацию, регулирование, учет, контроль, стимулирование)<sup>11</sup>;

- управление «в динамике» : процесс управления, сердцевинной которого является процесс разработки, принятия и реализации управленческих решений;

- управление « в статике» - построение организационных структур управления - внутреннего строения любой системы управления, состоящей из органов и уровней управления, находящихся в разной комбинации, соотношении, в зависимости от модели избираемой организационной структуры управления.

Не только названные аспекты изучения и все соответствующие проявления управления как особого вида деятельности людей, но и методы управления, управленческая этика, эстетика, НОУТ (научная организация управленческого труда) и другие вопросы чрезвычайно важны для выявления различных сторон культуры управления. Однако наиболее важное, основополагающее значение для выявления сущности этого феномена, имеют «принципы», «объективные закономерности управления».

*Принципы управления* - основные, исходные положения, основополагающие идеи, которые раскрывают сущность управленческой деятельности. Большинство из них проявляется на всех уровнях управления, в различных социальных системах (в обществе в целом, в его отдельных сферах, различных организациях, предприятиях и т.д.).<sup>12</sup> В литературе по теории управления выделяется огромное количество принципов социального управления. В значительной мере они недостаточно описаны и никак не систематизированы. Поэтому весьма плодотворными представляются попытки их классифицировать<sup>13</sup>. В литературе по теории социального управления дается классификация принципов управления обществом и государством по различным основаниям. В частности, выделяются общие принципы, охватывающие сущностные стороны как содержания, так и процессов управленческой деятельности в различных социальных системах (системность, комплексность, научность, конкретность, принцип основного звена и др.), видовые - для отдельных сфер общественной жизни (например, существуют принципы управления производством и принципы управления духовной сферой общества) и др.

---

<sup>11</sup> Иногда в литературе выделяют и другие функции управления.

<sup>12</sup> См.: Бутусова Н.В. Методические указания по изучению спецкурса «Основы теории управления и менеджмента» . Воронеж, 1997.С.4-5.

<sup>13</sup> См., например: Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций. 3-е изд. М.,2005. С.266-278; Граждан В.Д. Теория управления. Учебное пособие. М.,2005. С. 180-181;



Несомненно, все принципы управления отражают те или иные стороны управления как сложного явления. Однако особое значение имеют принципы управления, которые позволяют раскрыть сущность механизма управленческой деятельности, уяснить основные условия ее оптимального функционирования. Эту группу принципов чаще всего (и вполне обосновано) называют *объективными закономерностями (законами) управления*: кибернетические принципы (закономерности) управления и закономерности социального управления.

### **3.1. Кибернетические закономерности управления**

Кибернетика, согласно классическому определению академика А.И. Берга, - «наука об общих закономерностях управления в природе, в человеческом обществе, в технике».<sup>14</sup> Социальному управлению как управлению в обществе присущи черты общего (диалектика общего, особенного, единичного). Таким образом, сформулированные кибернетикой закономерности реализуются и в социальных (общественных) системах. В частности, вывод об антиэнтропийном характере управления важен для понимания роли и значения управления в обществе как деятельности, направленной на противодействие силам дезорганизации, процесс, позволяющий стабилизировать любую социальную систему, сохранить ее качественную определенность и динамическое развитие. Кибернетика позволяет уяснить и высшую, конечную цель управления в любой самоуправляемой системе, в том числе – в человеческом обществе, различных социальных системах (на отдельных территориях, в организациях и др.): оптимизация функционирования системы, то есть получение максимального эффекта при минимальных усилиях и затратах.

Одной из наиболее известных кибернетических закономерностей управления, имеющих важное практическое значения для успешного осуществления управления в обществе является *принцип (закономерность) обратных связей*. Согласно этому принципу управление успешным может быть лишь при условии, если управляющая система (субъект управления) по каналам обратной связи будет получать информацию об эффекте, достигнутом тем или иным воздействием на объект управления, то есть информацию о достижении (или не достижении) цели. В случае выявления несоответствия фактического состояния заданному, управляющая система (субъект управления) должен корректировать свое воздействие, обеспечивать перестройку системы для того, чтобы она функционировала в заданном направлении. При отсутствии обратных связей процесс управления становится невозможным, а игнорирование указанной закономерности может привести к серьезным сбоям в функционировании системы и даже к ее

---

<sup>14</sup> Берг А.И. Кибернетика, мышление, жизнь. М., 1964. С.21-22.

разрушению. Печальными подтверждениями правильности этого вывода могут служить целые этапы современной истории России ( периоды застоя, перестройки, рыночных реформ), а также похожие процессы в других государствах, в частности, на постсоветском пространстве.<sup>15</sup>

Хотя выводы кибернетики важны и для социального управления, кибернетика как математическая наука изучает процессы управления с точки зрения их количественной стороны, отвлекаясь от качества, своеобразия системы, в которой эти процессы протекают. Кибернетика не дает ответа на вопрос о целях, направленности, содержания и особенностях управления в обществе, в различных социальных системах.

Ответ на эти вопросы дает наука (теория) социального управления, которая формулирует объективные закономерности управления в обществе.

### ***3.2. Объективные закономерности (законы) социального управления***

В целях развития и углубления культуры управления представляется принципиально важным отойти от объективных критериев, в качестве которых могут быть использованы объективные закономерности социального управления.

*Объективные закономерности управления в обществе* – существенные, повторяющиеся, причинно-следственные связи между отдельными элементами системы социального управления, которые обуславливают степень ее целостности, следовательно, эффективность воздействия субъекта управления на объект управления.

В теории управления выделяется система объективных закономерностей (законов) социального управления, которые формулируют представители различных направлений и школ в науке (теории) управления.

Так, в соответствии с *закономерностью самовозрастания бюрократизма* органов публичной власти, бюрократизм - извращенное понимание и осуществление управленческой деятельности – вопреки целей функционирования тех или иных социальных систем, когда субъект управления отрывается от объекта управления и обслуживает свои собственные своекорыстные интересы. Суть этой закономерности сводится к тому, что бюрократизм возрастает прямо пропорционально росту закрытости и времени существования этих структур.

*Первый и третий закон, открытый английским ученым С.Паркинсоном*, направлены на предотвращение постоянного ежегодного роста численности управленцев и усложнения внутренней организации управляющих подсистем (субъектов управления): постоянный рост численности управленцев, приводит к самовозрастанию их сложности, и как

---

<sup>15</sup> См.: Бутусова Н.В. Методические указания по изучению спецкурса «Основы теории управления и менеджмента», С.6-10.

следствие этого – к неэффективному функционированию социальных систем, и даже может привести к их гибели. Иными словами, с точки зрения третьего Закона Паркинсона «утяжеление», «усложнение центральной системы» - «это конец пути»: например, на примере России - перетягивание управленческих полномочий в федеральный центр, не использование в полной мере управленческих потенциалов субъектов федерации и местного самоуправления – неизбежно ведет к неэффективному функционированию социальной системы, то есть российского общества и государства.

Основным средством нейтрализации упомянутых закономерностей является постоянная кадровая работа - повышение уровня компетенции управленческого персонала и сокращение его численности, а также возрастание децентрализации субъекта управления, постоянное, последовательное внедрение в его деятельность демократических начал, повышение уровня автономности, самодостаточности, самоуправляемости различных уровней управления, все более широкое привлечение к управлению широких слоев гражданского общества, передача ряда государственных функций общественным формированиям.<sup>16</sup>

С точки зрения содержания *объективной закономерности оптимального сочетания централизации и децентрализации* вызывает серьезные опасения тенденция к централизации государственной власти вопреки данной закономерности, а нередко и в разрез с Конституцией Российской Федерации. Это проявляется, прежде всего, в построении «исполнительной вертикали», не всегда согласующейся с конституционными принципами федерализма и местного самоуправления, а также в стремлении федерального уровня власти решать все вопросы, связанные с компетенцией и структурой органов власти субъектов Федерации и местного самоуправления. Очевидно, что все это не соответствует *закономерности обеспечения общей заинтересованности (согласования интересов)*, которая исходит из необходимости обеспечения в политике и практической деятельности государства наиболее полного совпадения интересов общества, государства, личности, коллективов людей, субъектов Федерации, местного самоуправления... Существующая ситуация противоречит также *объективной закономерности организации управленческой деятельности*, в соответствии с которой эффективность управления зависит от четкости определения и разделения управленческих функций и полномочий, как в иерархическом, так и в горизонтальном разрезе, прежде всего, речь идет о четком разграничении

---

<sup>16</sup> См.: Граждан В.Д. Указ. соч., С.170-174, 182-183.

и сбалансированности прав и обязанностей, ответственности на всех уровнях власти и управления<sup>17</sup>.

Названные объективные закономерности управления неразрывно связаны с *объективной закономерностью обязательного привлечения широких народных масс к управлению*, последовательная реализация которой обеспечивает и оптимальное сочетание централизации и децентрализации, и согласование интересов личности и государства, и баланс прав, обязанностей, ответственности .

Учет в практической управленческой деятельности требований закономерности обязательного привлечения широких слоев населения, народных масс (граждан, работников предприятий и др.) к управлению является важнейшим показателем демократизма и культуры управления. В соответствии с данной закономерностью, эффективность функционирования любой социальной системы (будь то государство, общество или отдельная организация, предприятие и др.) во многом определяется степенью массовости участия различных слоев населения в управлении. В частности, как свидетельствует опыт демократических стран, реальный контроль со стороны гражданского общества за деятельностью государства способен противодействовать коррупции, влиять на процессы принятия политических решений с точки зрения более последовательного отражения в них интересов народа. Данная закономерность управления давно и успешно используется и в процессе управления производством. Следует вспомнить и положительный советский опыт социалистического соревнования, и активное привлечение работников к управлению предприятием как основу японского менеджмента. Внедрение , например, начиная с 70-х годов на ряде западных фирм систем «промышленной демократии» ( т.е. программ, предусматривающих различные формы участия рабочих в управлении предприятием), привели к резкому повышению производительности и качества труда и др. <sup>18</sup>

### **3.3. Конституционный принцип суверенитета народа как показатель культуры управления**

Наиболее полно общественно-политический смысл закономерности обязательного привлечения широких народных масс к управлению отражает концепция суверенитета народа, получившая в XX веке во всех демократических государствах конституционное закрепление.

Принцип суверенитета народа в конституциях демократических государств закрепляется как основа демократического устройства общества и

---

<sup>17</sup>См. подробно : Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус Российского государства . М., Воронеж, 2006. С.176-195.

<sup>18</sup> См.: например, Уткин Э.А. История менеджмента. М., 1997. 36-47; Кнорринг В.И. Искусство управления. М.,1997. С.200-215 .

государства.<sup>19</sup> Конституция Российской Федерации – не исключение: в соответствии со ст. 3 Основного закона России носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ<sup>20</sup>. «Суверенитет как конституционно-правовое явление, а стало быть и обозначающее его понятие, един, а народный, национальный и государственный суверенитет, суть различные аспекты этого явления и соответствующего ему понятия».<sup>21</sup> Как подчеркивалось в одном из Президентских Посланий Федеральному Собранию «единственным источником и носителем власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. И только народ – через институты демократического государства и гражданского общества - вправе и в состоянии гарантировать незыблемость нравственных и политических основ развития страны на многие годы вперед».<sup>22</sup>

Прежде, чем анализировать содержание принципа суверенитета народа и его гарантии в Российской Федерации, необходимо остановиться на понятии народа как субъекта конституционно-правовых отношений. Это тем более актуально потому, что порой в правовой науке выражаются сомнения относительно существования в реальной действительности российского народа как единой общности российских граждан. При отсутствии народа как политической реалии, как самостоятельного субъекта правовых отношений проблема гарантий народовластия (суверенитета народа) лишается практического смысла.

Признавая наличие различий и даже противоречий между различными группами российских граждан, в совокупности составляющих российский народ, *нельзя отрицать существования самого народа как реального субъекта конституционного права и конституционно-правовых отношений.*

Итак, конституционное право рассматривает народ как политическую общность, высшую инстанцию и источник власти в обществе, то есть речь идет об отношениях верховного властвования, составляющих предмет

---

<sup>19</sup> См., например: ст. ст. 2,3 Конституции Французской республики ст. 1, ст. 2 Конституция Итальянской Республики ; ст. 1. п.2, ст.10 Конституции Испании ; ст. 1, ст. 2 Конституции Греции // Конституции буржуазных государств М., 1982. С.90; С. 124; С.170-171; С.278; С. 340.

<sup>20</sup>Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993г. с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ. М., 2016.

<sup>21</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. С.343.

<sup>22</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации (полный текст выступления Президента РФ Владимира Путина перед депутатами Федерального Собрания РФ в Кремле 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004.27.мая .

исключительно конституционного права. Поэтому народ является субъектом только конституционного права, что отмечалось в литературе.<sup>23</sup> Народ в качестве субъекта конституционного права и конституционно-правовых отношений выступает как единое целое. Никакая часть народа, не отдельный гражданин и их группы не могут выступать носителем суверенитета народа, однако они обладают, по мысли Руссо, «частицей суверенитета», имеют право на участие в управлении делами государства.

В литературе существует два основных подхода к определению правосубъектности народа, основанные на разном понимании самого понятия «народ». Согласно одного из них народ понимается как совокупность всех граждан данного государства (то есть как некая суммарная категория). При таком подходе правосубъектность народа в качестве своего исходного начала рассматривает правосубъектность гражданина. При втором подходе народ представляется в качестве особого публично-правового субъекта «как единое лицо», «юридическая личность». Народ как объединение индивидов выступает «в качестве особой государственно-правовой и международно-правовой личности, которой принадлежат некоторые неотъемлемые права, ядро которых составляют суверенные права», представляющие собой обеспеченные необходимыми гарантиями возможности народа осуществлять государственную власть и управление, удовлетворять свои многообразные потребности – экономические, политические, духовные.<sup>24</sup> Представляется, что второй подход точнее отражает политико-правовую природу, роль и назначение народа как субъекта конституционного права и конституционно-правовых отношений. Вместе с тем, нельзя согласиться с выводом о том, что если в качестве «исходного начала правосубъектности народа рассматривать правосубъектность гражданина, то правосубъектность народа подменяется правосубъектностью отдельных граждан, всех вместе и каждого в отдельности»<sup>25</sup>. Права и свободы человека и гражданина рассматриваются как исходная ценность демократии, сердцевиной которой выступает народовластие. Поэтому правосубъектностью народа как единого лица основывается на правосубъектности гражданина. С учетом диалектики целого и части правосубъектность народа, будучи производной от правосубъектности отдельных граждан, приобретает новое качество, не сводимое к качествам правосубъектности отдельных граждан. Таким образом, по-видимому,

---

<sup>23</sup> См.: Богданова Н.А. Система науки конституционного права М., 2001. С.48.

<sup>24</sup> См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации М., 2005. С.346.

<sup>25</sup> См.: Ефимов В.И. Система государственной власти: теоретико-организационная основа и политическая динамика: дис. ... д-ра юрид.наук/ В.И.Ефимов . М., 1994. С.144-145.

необоснованно противопоставлять, «разводить» и два подхода в понимании народа: они дополняют друг друга, позволяют отразить различные стороны этого многогранного понятия.

В соответствии с нормами конституционного права народ является особым публично-правовым субъектом. Особенность народа как субъекта права в том, что он сам определяет объем и содержание своих суверенных прав и возлагаемых на государство обязанностей (поскольку именно народ самостоятельно и через своих представителей принимает конституцию и вносит в нее изменения - конституция в демократическом обществе является выражением народной воли).<sup>26</sup> Народ как источник власти в обществе, высшая властная инстанция и по отношению к государству не обладает деликтоспособностью. В этой связи ответственность народа носит неправовой характер, можно говорить лишь о его моральной ответственности за принятое решение перед самим собой, перед будущими поколениями, а в условиях взаимосвязанного мира - и перед народами других стран, мировым сообществом.

Однако, идея суверенитета народа повсеместно и во все времена имела не только своих сторонников, но и противников<sup>27</sup>. В частности, норма российской Конституции, посвященная суверенитету народа, весьма скептически оценивалась академиком РАН В.С.Нерсесянцем, который называл саму концепцию народного суверенитета «фикцией» из «утопического учения Ж.-Ж. Руссо»<sup>28</sup>. По мнению указанного автора, «конструкция народного суверенитета ...несовместима с современной теорией конституционализма». Суть современного конституционализма, по его мнению, состоит в «ограничении публичной власти правами человека»<sup>29</sup>. В этой связи следует обратить внимание на неестественность ситуации, когда «современная теория конституционализма» игнорирует содержание, основные принципы современных конституций, где, в частности, народный суверенитет и права человека не только не рассматриваются как антиподы, наоборот – именно суверенитет народа выступает в качестве основополагающей политической гарантии и главной составляющей демократии и прав человека. Поскольку большинство конституций демократических государств провозглашают принцип суверенитета народа, все они, согласно

---

<sup>26</sup> См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. С. 343.

<sup>27</sup> См. подробно: Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус Российского государства. М., - Воронеж, 2006. С.155-157, 159.

<sup>28</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под ред. акад. В.С.Нерсесянца. М., 2001. С.562.

<sup>29</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства. С.562-563.

В.С.Нерсисянцу, должны быть признаны результатом правотворчества «сторонников старой силовой трактовки суверенитета»<sup>30</sup>, с чем едва ли можно согласиться.

Действительно, на протяжении всей истории развития человечества народ был отчужден, удален от власти, выступал преимущественно в роли объекта, а не субъекта властвования, *принцип народовластия* и сегодня является скорее *конституционным идеалом*, чем уже достигнутым состоянием. Этот вывод справедлив не только для России, но и для тех государств, чья демократическая природа никогда не ставилась под сомнение. Реальное народовластие всегда было скорее редким исключением, чем историческим правилом. Большинство современных концепций демократии обходят проблему народа, являющуюся исходной для всякой теории демократии, а политические системы, называющие себя демократическими, постепенно вырабатывают у себя способность обходиться без народа, таким образом, «в двадцатом веке теория и практика демократии теряет свою душу».<sup>31</sup> Но, абсолютно правы те авторы, которые считают, что нельзя ставить под сомнение естественно-правовой характер народовластия, суверенитета народа, отказываться от этой идеи по причине несоответствия нормативной основы народовластия реалиям жизни. «Позитивные права, кому бы они не принадлежали, не перестают существовать, сколько бы их не нарушали. Можно лишить народ реальной власти, но никому и никогда не дано лишить *его права на власть*. Более того, это право самим фактом его нарушения лишь особым образом актуализируется и требует действенных механизмов своего восстановления»<sup>32</sup>.

Народ как источник, носитель и вершитель власти осуществляет ее, прежде всего, через государство, а также через систему местного самоуправления, общественные объединения, используя при этом формы как непосредственной, так и представительной демократии (ст.3 Конституции). К сожалению, положения «юридической» Конституции, то есть нормативная основа народовластия существенно расходятся с реалиями жизни - Конституцией «фактической». Иными словами, *существуют серьезные различия между конституционным статусом российского народа и его фактическим положением*, в частности, возможностями народа оказывать решающее влияние на содержание стратегических государственных решений и активно участвовать в их реализации.

---

<sup>30</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства. Там же.

<sup>31</sup> См.: Ефимов В.И. Система государственной власти: теоретико-организационная основа и политическая динамика: Дис. ....докт. юр. наук. М., 1994. С.142.

<sup>32</sup> См.: Ефимов В.И. Указ.соч. Там же.



В связи с этим конституционный принцип суверенитета народа нуждается в государственной поддержке и защите путем укрепления всей системы гарантий народовластия (суверенитета народа) в Российской Федерации. Это прямо вытекает из содержания объективной закономерности обязательного привлечения широких народных масс к управлению делами государства и общества и служит объективным показателем культуры управления.

### **3.4. Об укреплении гарантий суверенитета народа в России**

Гарантии суверенитета народа - это не правовые нормы как некие модели поведения, а реальные общественные отношения (политические, идеологические, экономические, социальные и другие)<sup>33</sup>. То есть имеются в виду «положительно действующие условия и средства», которые обеспечивают фактическую реализацию народовластия, его «надёжную охрану и защиту»<sup>34</sup>. Иными словами, речь идёт о складывающихся в обществе отношениях, которые в реальной действительности и должны создавать необходимые условия, средства, способы для обеспечения народовластия в правовых связях между государством, его органами, должностными лицами – с одной стороны – и российским народом и каждым гражданином – с другой.

Поскольку главными субъектами гарантирования выступает государство, его органы, должностные лица, механизм гарантирования народовластия может быть определён как система взаимосвязанных и взаимообусловленных направлений деятельности государства по созданию необходимых условий для реализации суверенитета народа и активного участия граждан и их объединений в управлении делами государства.

В отличие от социально-экономических гарантий, в значительной мере имеющих объективный характер – зависящих от уровня и возможностей экономического развития страны в современный период, политические и правовые гарантии народовластия в решающей степени определяются конкретной деятельностью государства по развитию политической активности народа, расширению гарантий прямой и представительной демократии, политических прав и свобод российских граждан.

Расширение пространства свободы во всех сферах, укрепление институтов демократии, местного самоуправления, развитие гражданского общества определяется в Послании Президента Российской Федерации

---

<sup>33</sup> См. подробнее: Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус российского государства, С. 282-296.

<sup>34</sup> См.: Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. М., 2008. С. 303.

Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. как условие прогрессивного, динамичного развития страны<sup>35</sup>.

Итак, в соответствии с Конституцией РФ высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст.3), участие в референдуме и реализация пассивного и активного избирательного права – важнейшие формы реализации политического права граждан на участие в управлении делами государства (ст.32 Конституции РФ).

Выборы – это наиболее широко используемая форма прямой (непосредственной) демократии. В последние годы в России государством предприняты необходимые меры для обеспечения прозрачности выборов, искоренения фальсификаций результатов голосования избирателей, и включения непосредственно граждан в процесс контроля за ходом избирательной кампании. В частности, избиратели, участники референдума получили право оспаривать в суде решения, действия (бездействие) органа государственной власти, органа местного самоуправления, иного органа, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, нарушающие избирательные права этих граждан или их право на участие в референдуме; за счет общественных формирований расширен круг наблюдателей на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления и т.д.<sup>36</sup>

Однако, разумеется, в целях демократизации выборов в России предстоит сделать еще немало. Так, в Итоговом докладе по результатам последней президентской кампании в России Бюро по демократическим институтам и по правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) содержатся рекомендации, о том, что необходимо предпринять России для того, чтобы выборы в стране полностью соответствовали международным демократическим стандартам. Среди приоритетных рекомендаций специалисты отмечают необходимость проведения масштабной правовой реформы, которая бы гарантировала соблюдение конституционных прав; членам комиссий необходимо гарантировать полную независимость и беспристрастность; сделать более прозрачной процедуру подачи жалоб в Центризбирком (ответы на них должны

---

<sup>35</sup> См.: Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. Президента Российской Федерации В. В. Путина// Российская газета. 2018. 2 марта.

<sup>36</sup>См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 N 8-  
//<http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-22042013-n/>;  
Ст. 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации  
от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018)// [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/); п.2 ч.1 ст. 9 ФЗ от 21.07.2014 г.№ 212-ФЗ «  
Об основах общественного контроля в Российской Федерации»// [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)

публиковаться открыто). Также специалистов БДИПЧ ОБСЕ беспокоят случаи давления на избирателей, они призывают обеспечить возможность независимого гражданского наблюдения (контроля со стороны гражданского общества) за выборами в России.<sup>37</sup>

Весьма показательно, что ряд положений упомянутого Итогового доклада совпадает с выводами члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е.И. Колюшина, сформулированными в его Особом мнении как члена ЦИК РФ о результатах выборов Президента РФ в марте 2018 г. По мнению Е.И. Колюшина, результат получен за счет нарушения принципа свободных выборов, он приводит факты нарушения и иных принципов избирательного права – состязательности (альтернативности), равных возможностей кандидатов и др.<sup>38</sup>. Усилению гарантий избирательных прав граждан как направления усиления гарантий народовластия, безусловно, способствовало бы искоренение грязных технологий и зависимости исхода голосования на выборах от размеров денежных средств в избирательных фондах кандидатов и избирательных объединений и их возможностей использовать «властный ресурс».

Референдум как одна из важнейших форм прямого волеизъявления народа на федеральном уровне в России не проводится. В период с 1991 по 1993 годы в России всего было проведено 3 общероссийских референдума, которые фактически инициировались властвующей элитой. То есть, российский народ как источник власти еще и не применял эту важнейшую форму народовластия для решения наиболее важных вопросов, затрагивающих насущные, коренные интересы абсолютного большинства граждан России. Изменение этой ситуации потребует, в первую очередь, корректировку принятого в 2004 году Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации»<sup>39</sup>, отличающегося от прежней его редакции, в частности, чрезвычайно усложненной, практически не реализуемой процедурой выдвижения гражданами инициативы проведения референдума (этот вывод, как известно, был подтвержден первой же попыткой реализации данного закона на практике<sup>40</sup>). На уровне субъектов Российской Федерации референдумы по инициативе граждан также не проводятся, такие референдумы крайне редки и на уровне местного самоуправления: как правило, соответствующие органы власти находят основания для отказа

---

<sup>37</sup> См.: <https://www.osce.org/ru/odihr/elections/386121?download=true>

<sup>38</sup> См.: <https://kprf.ru/activity/elections/174309.html>

<sup>39</sup> См.: О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. // СЗ РФ. 2004. №27. Ст.2710.

<sup>40</sup> См.: Постановление ЦИК РФ от 20 апр. 2005 г. // Вестник ЦИК РФ. 2005 . №5 (184) С. 5-23.

гражданам в реализации их инициативы на проведение референдума по важным для граждан социальным проблемам. Таким образом, *необходима активная деятельность государства, направленная на создание реальных возможностей для реализации этой формы высшего непосредственного выражения власти народа*, граждан, проживающих в различных субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

Следует обратить внимание на серьезные проблемы, возникающие в процессе реализации в России таких форм прямого народовластия как обращения граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, проведение публичных мероприятий (собраний, митингов, демонстраций, уличных шествий, пикетирования), которые являются каналами обратной связи между государством и народам, гражданским обществом, каждым гражданином. В Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год<sup>41</sup> обращается внимание на факты незаконного преследования граждан за критику деятельности органов власти и должностных лиц в целях восстановления или защиты ими как своих прав и свобод, так и прав и свобод других лиц; на размытость получаемых гражданами ответов на свои жалобы, на ответы не по существу обозначенной проблемы (автору настоящей статьи как участнику экологического движения эта ситуация хорошо известна); на забюрократизированность процедуры согласования проведения публичных мероприятий, на необоснованные отказы в согласовании проведения мирных собраний и демонстраций, незаконные привлечения к административной ответственности за организацию или участие в публичных мероприятиях и др.

По мнению российского омбудсмена, в демократическом государстве приобретает большое значение не только обеспечение реализации гражданами права на проведение публичных мероприятий и участие в них, но также гарантии того, что их позиция будет услышана и учтена. В этой связи важно, чтобы органы власти воспринимали сигналы и своевременно на них в рамках своей компетенции. Именно с неэффективностью деятельности органов публичной власти по обеспечению прав, законных интересов и свобод граждан нередко связан «уровень протестной активности в обществе». Поэтому «снижению протестных настроений способствуют не репрессивные меры, а своевременное решение проблем, волнующих население и побуждающих участвовать в публичных мероприятиях. В этой связи большое значение

---

<sup>41</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год// Российская газета. 2018.17 апр.

имеет «непрерывный конструктивный диалог между обществом и властью»<sup>42</sup>. Но, к сожалению, органы государственной власти и местного самоуправления нередко демонстрируют нежелание и неумение вести конструктивный диалог с народом, представителями гражданского общества, что хорошо известно автору статьи и по собственному опыту<sup>43</sup>.

Серьезное беспокойство вызывает недооценка Российским государством роли общественных объединений в современном мире. Именно общественные объединения способны выполнять функцию важнейшего канала связи гражданского общества, народа и государства. Однако, по сравнению с советским периодом они лишились ряда важнейших права, в частности, права законодательной инициативы, остается нереализованным огромный потенциал общественных объединений по осуществлению общественного контроля на стадии разработки управленческих решений, различных нормативных актов, а законодательство о так называемых иностранных агентах<sup>44</sup> действует разрушающе по отношению не только к общественным объединениям, сотни которых по стране уже прекратили своё существование, но и к гражданскому обществу, важнейшими элементами которого общественные объединения являются<sup>45</sup>. Государству необходимо выстраивать партнерские отношения не только с благотворительными общественными объединениями и общественными формированиями, созданными по инициативе или (и) при участии органов государственной власти (Общероссийский народный фронт, общественные палаты, общественные советы и др), но и с независимыми, «автономными» некоммерческими объединениями граждан, в том числе, и оппозиционно настроенными по отношению к действующей власти. Это в полной мере соответствует требованиям объективной закономерности обязательного

---

<sup>42</sup> См.: Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год// Там же.

<sup>43</sup> См.: подробно: Бутусова Н.В. Конструктивное политическое участие граждан как гарантия их конституционных прав//Општествентепромени во глобалниот свет: книга на апстракти/ Четврта меѓународна научна конференција - Штип: Универзитет Гоце Делчев, 2017. - С.677-695.

<sup>44</sup> См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента:ФЗ от от 20.07.2012 N 121-ФЗ // [https://www. document/cons\\_doc\\_LAW\\_132900/](https://www.document/cons_doc_LAW_132900/)

<sup>45</sup> См. подробно : Natalia Butusova. Constitutional regulation and practical implementation of public control in Russia// LEGAL, SOCIAL AND POLITICAL CONTROL IN NATIONAL, INTARNATIONAL AND EU 13-1AW: Collection of papers from the International Scientific Conference. 2016. Nis. Serbia. С.13-15.

привлечения широких народных масс к управлению делами государства и конституционному принципу суверенитета народа.

Рамки статьи не позволяют остановиться на всех вопросах и аспектах проблемы государственного гарантирования народовластия. Следует подчеркнуть, что культура управления в масштабе государства проявляется в первую очередь в ответственности государства перед народом - когда государство не допускает политические, экономические и другие условия, превращающие народ в толпу, когда он утрачивает качества политического субъекта, субъекта властвования<sup>46</sup>.

### **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что высокий уровень гарантированности конституционного принципа суверенитета народа является важным показателем культуры публичного управления и условием его эффективности. Совершенствование гарантий народовластия, в первую очередь, требует существенного изменения идеологии взаимоотношений государства и гражданского общества, народа в политической сфере: от патернализма – к партнерству. В целях практической реализации суверенитета народа, стимулирования дальнейшего роста институтов гражданского общества должны быть созданы *правовые и политические механизмы воздействия народа на властвующую политическую элиту*, органы государственной власти и местного самоуправления, способные обеспечить включение его представителей, общественных объединений в процесс разработки, принятия и реализации стратегических управленческих решений; широкий общественный контроль за деятельностью органов власти, максимально полную реализацию политических конституционных прав граждан и народа как политического субъекта, субъекта властвования. В перспективе, имея в виду объективную потребность в глубинных преобразованиях всех сторон жизни общества и в радикальной конституционной реформе (хотя сегодня этот вопрос и не стоит в политической повестке дня), следовало бы придать необходимую завершенность содержанию конституционного принципа народовластия, дополнив ст. 3 Конституции РФ следующим положением: « Народ вправе и обязан всеми законными способами противостоять нарушениям основ

---

<sup>46</sup>В отличие от толпы и массы, народ- это устойчивое историческое образование, обладающее своей культурой, традициями, нравами и нормами, своим менталитетом, тогда как толпа - это временное образование, случайное скопление людей, которыми руководят страсти, очень часто – негодование, иногда – восхищение и т. д. (См.: Гуревич П.С. Народ несется толпой // Право и политика .2001.№ 11. С.151).

конституционного строя России» (в первую очередь речь идет о праве и обязанности народа не допустить нарушения самого конституционного принципа народовластия).

## **БИБЛИОГРАФИЯ**

- Natalia Butusova. Constitutional regulation and practical implementation of public control in Russia// LEGAL, SOCIAL AND POLITICAL CONTROL IN NATIONAL, INTERNATIONAL AND EU LAW: Collection of papers from the International Scientific Conference. 2016. Nis. Serbia. С.3-19.
- Асоян Ю., Малафеев А. Открытие идеи культуры. Опыт русской культурологии середины XIX — начала XX веков /Ю.Асоян, А. Малафеев. М.: ОГИ, 2001.
- Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций / Г.В.Атаманчук. 3-е изд. М.: Изд-во ОМЕГА –Л, 2005.
- Беляев И. А. Концепция культуры Д.В. Пивоварова / И.А.Беляев// Интеллект. Инновации. Инвестиции. 2016. № 10. С. 14-17.
- Берг А.И.Кибернетика, мышление, жизнь / А.И.Берг. М. : Мысль, 1964.
- Бинюкова Ю.О. Кодекс этики и служебного поведения как инструмент управления развитием профессионально-этической культуры муниципальных служащих/ Ю.О.Бинюкова//Наука молодых - будущее России : Сборник научных статей 2-й Международной научной конференции перспективных разработок молодых ученых. В 5-ти томах. /Ответственный редактор А.А. Горохов. Т.1 . М., 2017. С. 59-62.
- Богданова Н.А. Система науки конституционного права/ Н.А.Богданова М.: Юристъ, 2001.
- Большая советская энциклопедия( БСЭ).- 3-е изд.- т.13//bse.uaio.ru/
- Бутусова Н.В. Конструктивное политическое участие граждан как гарантия их конституционных прав//Општествентепромени во глобалниот свет: книга на апстракти/ Четврта мегународна научна конференција - Штип:Универзитет ГоцеДелчев, 2017. - С.677-695.
- Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус российского государства. монография / Н.В. Бутусова. М. : Изд-во Моск. гос. ун-та; Воронеж : Изд-во Воронеж.гос. ун-та, 2006.
- Бутусова Н.В. Методические указания по изучению спецкурса «Основы теории управления и менеджмента»/ Н.В.Бутусова. Воронеж, 1997.
- Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности/ Н.В. Витрук. М.: Норма, 2008.

- Выжлецов Г.П. Аксиология культуры на рубежах веков// Аксиология культуры. 2016. №2 . С.15 - 26.
- Граждан В.Д. Теория управления. Учебное пособие/ В.Д. Граждан. М.: Гардарики, 2005.
- Гуревич П.С. Народ несется толпой / П.С.Гуревич // Право и политика .2001.№ 11. С.151-158.
- Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2017 год// Российская газета. 2018. 17 апр.
- Ефимов В.И. Система государственной власти: теоретико-организационная основа и политическая динамика: Дис. .... докт. юр. наук/ В.И. Ефимов. М.,1994.
- Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 N 21-ФЗ (ред. от 19.07.2018)// [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_176147/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_176147/);
- Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993г. с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции РФ. М., 2016.
- Культура управления и её элементы//[http:// www.studwood.ru](http://www.studwood.ru)
- О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: Федер закон от 20.07.2012 N 121-ФЗ // [https://www.document/cons\\_doc\\_LAW\\_132900/](https://www.document/cons_doc_LAW_132900/)
- О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования деятельности некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента: Федер закон от 20.07.2012 N 121-ФЗ // [https://www.document/cons\\_doc\\_LAW\\_132900/](https://www.document/cons_doc_LAW_132900/)
- О референдуме Российской Федерации: Федер. конст. закон от 28. 06. 2004 г №5-ФКЗ//СЗ РФ. 2004. №27. Ст.2710.
- Об основах общественного контроля в Российской Федерации: Федер. Закон от 21.07.2014 N 212-ФЗ// [pravo.gov.ru](http://pravo.gov.ru)
- Послание Федеральному Собранию Российской Федерации ( полный текст выступления Президента РФ Владимира Путина перед депутатами Федерального Собрания РФ в Кремле 26 мая 2004 г. // Российская газета. 2004. 27.мая .
- Послание Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 г. Президента Российской Федерации В. В. Путина// Российская газета. 2018. 2 марта.
- Постановление ЦИК РФ от 20 апр. 2005 г.// Вестник ЦИК РФ. 2005 . №5 (184)



- Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 N 8-  
<http://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-22042013-n/>;
- Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под ред. акад. В.С.Нерсесянца. М. : Норма.2001
- Трошихин В.В., Уколова Л.В. Культура управления как социально-экономическое явление/ В.В.Трошихин // Вестник Белгородского университета потребительской кооперации. 2007. № 2 . С.60- 69.
- Цыбульская Л.А., Шкробот А.А. Роль нравственной культуры государственных и муниципальных служащих и ее формирование: Управление в условиях глобальных мировых трансформаций: экономика, политика, право/Л.А.Цыбульская: Сборник научных трудов международная конференция. М.,2018. С. 479-481;
- Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации /Б.С.Эбзеев. Юрид. лит. М.,2005.