

УДК: 342.571

В. В. Гончаров

канд. юрид. наук, доц. каф. государственного и международного права
Кубанского государственного аграрного университета имени И. Т. Трубилина
e-mail: niipgergo2009@mail.ru

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ФОРМ ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ СОВРЕМЕННЫХ ПРОБЛЕМ И ПЕРСПЕКТИВ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

Статья посвящена исследованию современных проблем, возникающих в процессе институционализации форм непосредственной (прямой) демократии в законодательстве Российской Федерации, а также разработке перспектив и направлений разрешения указанных проблем. Классифицированы формы непосредственной демократии; осуществлен анализ форм непосредственной демократии, закрепленных в российском законодательстве на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; проведена идентификация основных проблем, связанных с реализацией форм прямой демократии в законодательстве Российской Федерации; обоснованы пути разрешения указанных проблем.

Введение

Статья посвящена анализу проблем и перспектив закрепления и реализации форм прямой демократии в российском законодательстве на федеральном, региональном и местном уровнях. Цель исследования – выявить основные проблемы, связанные с реализацией форм прямой демократии в законодательстве Российской Федерации, обосновав пути их разрешения для того, чтобы обеспечить полноценную реализацию, соблюдение и защиту конституционных принципов народовластия и участия общественности в управлении делами государства.

Задачи исследования: 1) дать классификацию форм непосредственной демократии; 2) провести анализ форм непосредственной демократии, закрепленных в российском законодательстве на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; 3) идентифицировать основные проблемы, связанные с реализацией форм прямой демократии в законодательстве Российской Федерации; 4) обосновать пути разрешения указанных проблем.

Под прямой, или непосредственной, демократией понимают: форму политической организации и устройства общества, при которой основные решения иницируются, принимаются и исполняются непосредственно гражданами; прямое осуществление принятия решений самим населением общего и местного характера; непосредственное правотворчество народа.

Непосредственная (прямая) демократия существовала с момента зарождения институтов государства и права либо в виде отдельной целостной системы (Древняя Греция V и IV вв. до н. э., Великий Новгород в XII–XV вв. или современная Швейцария) [1, с. 8–9], либо как часть сложной демократической системы организации и управления обществом (современные демократические государства).

Прямая демократия прошла сложный эволюционный путь от общинно-вечевой самоорганизации до современной электронной демократии. Непосредственную демократию отличают от представительной демократии, где осуществление законодательных и контрольных функций производится через избранные народом представительные органы и специальные институты.

Прямая демократия имеет преимущества над представительной, так как она менее подвержена коррупции, при ее осуществлении нет борьбы за власть и контроль

за финансовыми потоками, минимизирована возможность манипуляции общественным мнением, а также нарушения прав и свобод человека.

Анализ мировой истории возникновения и развития институтов государства и права показывает, что прямая демократия является древнейшей формой реализации народом (его частью) своей власти на территории государства. При этом формы непосредственной демократии позволяют в наиболее полной мере осуществлять реализацию прав, свобод и законных интересов граждан государства. Кроме того, наличие в той или иной стране детально разработанной системы форм непосредственной демократии, с одной стороны, укрепляет саму систему государственной власти (так она пользуется все большим доверием населения государства), а с другой стороны, делает ее работу более гибкой, позволяющей учитывать права, свободы и законные интересы всех категорий граждан.

Формы непосредственной демократии можно классифицировать:

1) по функциям: формы прямого правления, выполняющие императивную функцию (референдум, выборы, общее собрание населения); формы прямого правления, выполняющие регулятивную функцию (митинги, шествия, демонстрации, пикетирования); формы прямого правления, выполняющие комплексную функцию (народная инициатива, общественные объединения (политические партии), отзыв);

2) по результатам деятельности (или по способу воздействия на общественные отношения): правообразующие (конституционный и законодательный референдум) и не образующие норм (выборы, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования и т. д.);

3) по масштабам действия: общероссийские, региональные, субъектов Федерации, местные (в том числе микрогородские и микросельские);

4) по субъектам: всенародные, коллективные (групповые) и индивидуальные.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации наша страна является демократическим правовым государством с республиканской формой правления [2]. При этом носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Эти конституционные принципы народовластия и участия граждан в управлении делами государства в связи со спецификой государственного устройства и правления в Российской Федерации (представленных федеральным, региональным и местным уровнями) реализуются в формах непосредственной демократии также в разрезе этих трех уровней.

Конституция закрепила в качестве высших форм непосредственной демократии референдум и свободные выборы. Данные высшие формы непосредственной демократии детализированы в федеральном законодательстве, например, в Федеральном конституционном законе от 28.06.2004 № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3; 4].

Однако мировая практика исходит из более широкого числа форм непосредственной демократии, закрепляемых на федеральном (центральном) уровне и реализуемых в масштабах всего государства. Помимо народного голосования (референдума) и выборов, которые предусмотрены Конституцией России, к ним относят, например: 1) народную инициативу – право группы избирателей вносить проекты законов в Парламент страны с обязательством Парламента его принять, изменить, дополнить или отклонить (частным его случаем является встречное предложение, когда инициативная группа граждан выдвигает по поручению населения альтернативное предложение в контексте процедуры законодательной инициативы или референдума); 2) народное обсуждение – право группы избирателей вносить предложения об изменении и дополнении отдельных пунктов или разделов федеральных законов (в России эта форма реализована в виде

публичных слушаний, общественных обсуждений, но преимущественно лишь на местном уровне); 3) императивный мандат – право народа принимать наказания, обязательные для отдельных депутатов или судей, право народа отзывать отдельных депутатов или судей, обязанность отдельных депутатов или судей регулярно отчитываться перед народом и право народа требовать внеочередной отчет от них (в Российской Федерации императивный мандат не запрещен, но и не прописан).

Представляется, что перечень форм непосредственной демократии, закрепляемой на федеральном (центральном) уровне и реализуемой в масштабах всего государства, следует расширить путем принятия Федерального конституционного закона «О формах непосредственной демократии в Российской Федерации», в котором следует закрепить основные формы непосредственной демократии, реализуемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях (оставив перечень форм открытым, но при условии их непротиворечия федеральному законодательству), детально изложив организационно-правовой механизм их реализации.

Кроме того, необходимо закрепить на федеральном уровне механизм ответственности должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления за нарушение процедур непосредственной демократии, внося соответствующие изменения и дополнения в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Основу правового регулирования форм непосредственной демократии на региональном уровне фактически составляют уставы и конституции субъектов Российской Федерации. Их анализ выявил три основные проблемы.

1. В разных субъектах России уставы и конституции по-разному называют формы непосредственной демократии на региональном уровне (например, в Уставе Москвы – в качестве форм непосредственной демократии, а в Уставе Краснодарского края – в качестве форм непосредственного участия граждан в осуществлении государственной власти).

2. В регионах нет единого подхода к определению форм непосредственной демократии.

Так, Устав г. Москвы от 28.06.1995 закрепляет следующие формы непосредственной демократии: 1) референдум города Москвы и местные референдумы; 2) консультативные опросы и иные способы выявления мнения граждан; 3) обращения и петиции граждан; 4) гарантии открытости и доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы и органов местного самоуправления; 5) участие жителей города Москвы в осуществлении судебной власти (в качестве третейских судей и присяжных заседателей); 6) обжалование правовых актов города Москвы, правовых актов органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления; 7) мирные массовые акции населения [5].

В свою очередь, Устав Краснодарского края закрепляет следующие формы непосредственного участия граждан в осуществлении государственной власти: референдум края; опрос населения края; гражданскую инициативу (коллективное обращение) путем выдвижения предложений для рассмотрения Законодательным Собранием края [6].

3. Анализ конституций и уставов субъектов Российской Федерации показал, что в 28 из них формы непосредственной демократии не выделены вообще (например, в действующих конституциях Республики Дагестан, Республики Адыгея, уставе города Севастополя) [7–9]. А в ряде регионов (например, в Краснодарском крае) перечень форм непосредственной демократии неоправданно мал.

Данная проблема вызвана рядом причин. Во-первых, региональные уставы и конституции принимались в субъектах Российской Федерации в разное время (от эпохи всевластия Советов до последних лет, когда в состав России вошли Республика Крым и город федерального значения Севастополь). И, как следствие, уровень закреп-

ления в них форм прямой демократии различен (от полного неприятия до довольно детальной разработки). Во-вторых, анализ динамики развития региональных уставов и конституций в целом показывает то обстоятельство, что субъекты Российской Федерации неохотно идут на внесение изменений и дополнений в уставы и конституции регионов в части расширения перечня форм непосредственной демократии, т. к. региональные власти справедливо опасаются, что наличие в регионе широко разветвленной системы форм непосредственной демократии «связет им руки» в разработке и реализации программ регионального развития. В-третьих, немаловажной причиной нежелания закреплять в региональных уставах и конституциях широкий перечень форм прямой демократии выступает то обстоятельство, что большинство региональных бюджетов носят дотационный характер либо динамика роста их доходной части уступает темпам ежегодной инфляции. И если Москва с ее бюджетом, насчитывающим триллионы рублей, может себе позволить финансирование отдельных мероприятий, связанных с реализацией форм непосредственной демократии, таких как консультативные опросы и иные способы выявления мнения граждан, то для дотационных регионов такие траты бюджетных средств – непозволительная роскошь. В-четвертых, в Российской Федерации в целом наблюдается динамика существенного затихания инициатив по обновлению, коренному изменению и оптимизации региональных уставов и конституций даже в тех регионах, где их содержание носит довольно архаичный, бессистемный либо недетализированный характер. Во многом это вызвано тем обстоятельством, что в большинстве субъектов Российской Федерации установилось практически монопольное господство одной политической партии в лице «Единой России». Отсутствие политической конкуренции всегда ведет и к застою в законотворческой деятельности, особенно в части разработки и закрепления конституционно-правовых норм.

Все это создает трудности в правовом регулировании форм прямой демократии в данных регионах.

Представляется, что в качестве решения вышеназванных проблем необходимо:

1. Разработать и принять на федеральном уровне Федеральный конституционный закон «О формах непосредственной демократии в Российской Федерации», о котором было сказано ранее и в котором следует указать сами формы непосредственной демократии, реализуемые на региональном уровне, а также закрепить организационно-правовой механизм их реализации.

2. Максимально унифицировать перечень форм непосредственной демократии в региональных уставах и конституциях, обязав регионы внести изменения в них, включив соответствующие разделы. Как вариант, следует предусмотреть в проекте Федерального конституционного закона «О формах непосредственной демократии в Российской Федерации» минимальный перечень форм непосредственной демократии, которые должны быть закреплены в региональных уставах и конституциях.

3. Расширить перечень форм непосредственной демократии в уставах и конституциях субъектов Российской Федерации (в частности, в Краснодарском крае), а также принять отдельные региональные законы, детализирующие формы непосредственной демократии. Как вариант, возможно разработать и утвердить на федеральном уровне проект модельного закона субъекта Российской Федерации «О формах непосредственной демократии в субъекте Российской Федерации», в котором следует закрепить формы непосредственной демократии, реализуемые на региональном и муниципальном уровне, детально описав организационно-правовой механизм их реализации. При этом такой нормативно-правовой акт должен закреплять полномочия региональных и муниципальных органов власти в данном вопросе.

Основу правового регулирования форм непосредственной демократии на местном уровне составляет, в частности, Федеральный закон «Об общих принципах органи-

зации местного самоуправления в Российской Федерации», в гл. 5 которого закреплены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления: «1) местный референдум; 2) муниципальные выборы; 3) голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; 4) голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; 5) сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования; 6) сход граждан по иным вопросам; 7) правотворческая инициатива граждан; 8) староста сельского населенного пункта; 9) публичные слушания, общественные обсуждения; 10) собрания граждан; 11) конференция граждан (собрание делегатов); 12) опрос граждан; 13) конференция граждан (собрание делегатов); 14) опрос граждан; 15) обращение граждан в органы местного самоуправления; 16) другие формы» [10].

При этом к другим формам Федеральный закон относит любые иные формы, не противоречащие Конституции Российской Федерации, Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и иным федеральным законам, законам субъектов Российской Федерации.

Однако анализ уставов и конституций субъектов Российской Федерации, а также региональных законов о местном самоуправлении выявил проблему, что на уровне регионов не только нет попыток законодательного закрепления каких-либо иных форм непосредственной демократии, но даже закрепляются не все формы, предусмотренные вышеназванным Федеральным законом. Так, в Законе г. Москвы от 06.11.2002 № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» в качестве форм непосредственной демократии закреплены только: местный референдум; правотворческая инициатива граждан; обращение жителей в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления; территориальное общественное самоуправление; опрос граждан [11].

На этом фоне выгодно отличается Закон от 07.06.2004 № 717-КЗ «О местном самоуправлении в Краснодарском крае» [12], который продублировал формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления, предусмотренные Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Среди субъектов Российской Федерации лишь в 29 перечень форм непосредственной демократии в региональных законах о местном самоуправлении в основном соответствует вышеназванному Федеральному закону, в остальных он значительно меньше. Попыток институционализации в региональных законах о местном самоуправлении иных форм непосредственной демократии, помимо предусмотренных федеральным законодательством, к сожалению, нет. Региональные законодатели ограничиваются дублированием положений федерального законодательства относительно того, что эти формы не должны противоречить Конституции России, федеральному и региональному законодательству (как, например, в ст. 20 Закона Республики Татарстан от 28.07.2004 № 445-ЗРТ «О местном самоуправлении в Республике Татарстан» [13]).

В связи с этим представляется необходимым дополнить перечень форм непосредственной демократии в региональных законах о местном самоуправлении, используя опыт США и стран Европейского союза, например в части создания из представителей населения совещательных комитетов по вопросам муниципальной политики при местных администрациях и консультативных советов по утверждению тарифов по муниципальным услугам при местных представительных органах (Закон Франции о демократии соседства от 28.02.2002) [14, с. 78] либо в части предоставления местному населению выбора на уровне муниципальных образований между выборными муници-

пальными представительными органами и прямыми общинными собраниями (Закон Швеции 1862 г.) [16, с. 11].

Кроме того, в США и странах Западной Европы накоплен огромный опыт разработки, институционализации и реализации форм непосредственной демократии на местном уровне, связанный с использованием инструментов и форм электронной демократии и сети Интернет. Научно-техническая революция в средствах связи значительно удешевила проведение различных форм исследования общественного мнения граждан как по вопросам местного значения, так и общегосударственным проблемам. Более того, использование сети Интернет, социальных сетей позволяет осуществлять подобные мероприятия в кратчайшие промежутки времени (в отдельных случаях даже в режиме онлайн). Обработка результатов опросов общественного мнения, онлайн-референдумов производится в день их проведения. Кроме того, формы электронной демократии значительно сужают возможности для манипулирования общественным мнением, искажения результатов проведенных опросов среди граждан муниципальных образований.

Заклучение

Решение вышеназванных проблем закрепления и реализации форм прямой демократии в российском законодательстве, внедрения в российскую практику позитивного зарубежного опыта разработки, закрепления и реализации современных форм прямой демократии (особенно электронной демократии) позволит создать дополнительные юридические гарантии реализации конституционных принципов народовластия и участия граждан в управлении делами государства, сделав очередной шаг на пути совершенствования Российской Федерации как современного демократического государства.

Кроме того, детальное закрепление форм непосредственной демократии положительно скажется, с одной стороны, на укреплении механизма государственной власти и местного самоуправления в России (в связи с ростом одобрения его деятельности большинством населения страны), а с другой стороны, укрепит социальный консенсус в российском обществе (как между властью и институтами гражданского общества, так и между отдельными социально-политическими классами и слоями российского общества). Это обстоятельство представляется особенно актуальным как в связи с продолжающейся определенной международной изоляцией России со стороны государств Запада (и их обвинениями в адрес нашей страны относительно ущемления идеалов демократии), так и в связи с замедлением темпов роста российской экономики.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алещенко, К. И. Формы демократии : монография / К. И. Алещенко. – Ижевск, 2019. – 344 с.
2. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. // Рос. газ. – 1993. – 19 дек.
3. О референдуме Российской Федерации : Федер. конституц. закон, 28 июня 2004 г., № 5-ФКЗ // Свод законов Рос. Федерации. – 2004. – № 27. – Ст. 2710.
4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федер. закон, 12 июня 2002 г., № 67-ФЗ // Свод законов Рос. Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.
5. Устав города Москвы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://duma.mos.ru/ru/0/page/ustav-goroda-moskvyi>. – Дата доступа: 06.11.2019.
6. Устав Краснодарского края [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://constitution.garant.ru/region/ustav_krasnod. – Дата доступа: 06.11.2019.

7. Конституция Республики Дагестан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://constitution.garant.ru/region/cons_dagest. – Дата доступа: 06.11.2019.
8. Конституция Республики Адыгея [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://constitution.garant.ru/region/cons_adig. – Дата доступа: 06.11.2019.
9. Устав города Севастополя [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://constitution.garant.ru/region/ustav_sevastopol. – Дата доступа: 06.11.2019.
10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон 6 окт. 2003 г., № 131-ФЗ // Свод законов Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
11. Об организации местного самоуправления в городе Москве [Электронный ресурс] : Закон города Москвы : 6 нояб. 2002 г., № 56. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/3640419>. – Дата доступа: 06.11.2019.
12. О местном самоуправлении в Краснодарском крае [Электронный ресурс] : Закон Краснодарского края : 7 июня 2004 г., № 717-КЗ. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/461607217>. – Дата доступа: 06.11.2019.
13. О местном самоуправлении в Республике Татарстан [Электронный ресурс] : Закон Респ. Татарстан : 28 июля 2004 г., № 445-ЗРТ. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/423979247>. – Дата доступа: 06.11.2019.
14. Ковалева, Л. И. Институты гражданского общества в странах Европейского Союза : монография / Л. И. Ковалева. – Киев, 2019. – 506 с.
15. Гончаров, В. В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации : монография / В. В. Гончаров. – М., 2019. – 256 с.
16. Лоскутов, В. А. Формы демократии в странах Европейского Союза / В. А. Лоскутов. – М., 2019. – 390 с.

Рукапіс паступіў у рэдакцыю 20.01.2020

Goncharov V. V. Institutionalization of Forms of Direct Democracy in the Legislation of the Russian Federation: Constitutional and Legal Analysis of Modern Problems and Prospects for their Resolution

The article is devoted to the study of modern problems arising in the process of institutionalization of forms of direct democracy in the legislation of the Russian Federation, as well as the development of prospects and directions for solving these problems. However, world practice is based on a wider number of forms of direct democracy, fixed at the Federal, regional and local levels. In this regard, the article: classifies the forms of direct democracy; analyzes the forms of direct democracy enshrined in Russian legislation at the Federal, regional and municipal levels; identifies the main problems associated with the implementation of forms of direct democracy in the legislation of the Russian Federation; justifies the ways to resolve these problems.