

УДК: 342.571

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЗАКРЕПЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ ФОРМ ПРЯМОЙ ДЕМОКРАТИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

канд. юрид. наук В.В. ГОНЧАРОВ

(Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина)

Настоящая статья посвящена анализу проблем и перспектив закрепления и реализации в российском законодательстве форм прямой демократии на муниципальном уровне. В работе обоснована важность и значение развития форм прямой демократии на муниципальном уровне в системе юридических гарантий, обеспечивающих реализацию, соблюдение и защиту (охрану) таких важных конституционных принципов, как народовластие и участие представителей народа в управлении делами государства, а также осуществлении общественного самоуправления. В ходе исследования были предложены мероприятия по разрешению проблем закрепления и реализации в российском законодательстве форм прямой демократии на муниципальном уровне в целях обеспечения развития России как демократического государства. Использован ряд методов научного исследования, в частности, анализ, синтез, классификация, формально-логический, сравнительно-правовой, историко-правовой и т.д.

Ключевые слова: проблемы, перспективы, закрепление, реализация, Российская Федерация, формы, прямая демократия, муниципальный уровень, народовластие, общественный контроль.

Введение. Настоящая статья посвящена анализу проблем и перспектив закрепления и реализации в российском законодательстве форм прямой демократии на муниципальном уровне. Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе закрепления и реализации в российском законодательстве форм прямой демократии на муниципальном уровне. Предметом исследования выступает нормативно-правовая база в области закрепления и реализации в российском законодательстве форм прямой демократии на муниципальном уровне, а также источники правовой доктрины в данной области.

Основной целью исследования является анализ современных проблем, препятствующих закреплению и реализации в российском законодательстве форм прямой демократии на муниципальном уровне, а также разработка путей их разрешения с целью обеспечения развития России как демократического государства.

В качестве задач исследования можно выделить следующие:

- 1) обосновать роль и значение системы форм прямой демократии в обеспечении сохранения и развития Российской Федерации как демократического государства;
- 2) выявить основные проблемы, препятствующие закреплению и реализации в российском законодательстве форм прямой демократии на муниципальном уровне;
- 3) разработать мероприятия по разрешению указанных проблем с целью обеспечения развития России как демократического государства.

Основная часть. Конституция Российской Федерации в 1993 году закрепила в качестве одной из своих конституционных основ положение о том, что единственным источником власти и носителем государственного суверенитета в стране является многонациональный народ России. При этом, народ осуществляет свою власть как непосредственно – через институты прямой демократии (в частности, выборов и референдумов), так и опосредованно (через деятельность избираемых народом органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц, а также формируемых, назначаемых и избираемых последними иных органов власти и должностных лиц).

Демократический характер российской государственности предполагает закрепление и реализацию, прежде всего, системы форм прямой демократии, которая является предметом пристального исследования в российской учебной и научной литературе. [2, с. 27–31; 7, с. 51–58; 12, с. 51–55] Перечень форм прямой демократии в своей совокупности должен обеспечивать полноценную реализацию конституционно закрепленных принципов народовластия и участия общественности в управлении делами государства. Часть форм прямой демократии при этом выступает в качестве юридических гарантий реализации, соблюдения, защиты и охраны вышеназванных конституционных принципов, так как в противном случае формы прямой демократии превращаются в популистское прикрытие недемократического правления, осуществляемого узурпировавшими власть отдельными должностными лицами, а также их объединениями. Российская Конституция 1993 года запрещает незаконный захват власти или присвоение властных полномочий под угрозой правовой ответственности.

В России и за рубежом нет единого подхода как относительно определения понятия прямой (или непосредственной) демократии, так и в части закрепления исчерпывающего перечня ее форм. Представляется, что отнесение той или иной страны к категории государств с развитой прямой (непосредственной) демокра-

тием определяется степенью участия ее граждан в процессах политической организации и устройства общества, возможностью населения определять направления развития общества и государства, принимая на государственном и местном уровне политически обязательные решения, обладающие высшей юридической силой в стране, включая решения, являющиеся результатом непосредственного правотворчества народа.

Как справедливо отмечал Сенека, высшей властью в любом государстве является власть народа над самим собой. [14, с. 10–11]. Контроль же народа над сохранением за собой возможности осуществлять данную высшую власть представляет единственную возможность сохранить демократию в обществе и государстве, исключив возможность их сползания к недемократическим формам политического режима.

Человеческая история с момента зарождения институтов государства и права прошла непростой путь в части институционализации форм прямой (непосредственной) демократии.

Формально, некоторые государства еще в эпоху Древнего мира (в частности, государства-полисы Древней Греции V и IV веков до н. э. с их многочисленными синодами, экклесиями, булевтами, эфорами и т.п.), и Средних веков (например, Великий Новгород в XII – XV вв. со своим народным Вече) можно было считать странами, где институт прямой (непосредственной) демократии функционировал в качестве целостной формы (с одной существенной оговоркой – возможность участвовать в управлении делами государства, определяя направления и формы его развития, принадлежала исключительно свободным гражданам данных государств). Некоторые элементы функционирования прямой (непосредственной) демократии в качестве целостной формы сохранились и в наше время (например, в современной Швейцарии – сходы граждан отдельных швейцарских коммун).

Однако, в большинстве случаев прямая (непосредственная) демократия была инкорпорирована в той или иной степени в сложные демократические, а также псевдодемократические, и даже антидемократические (тоталитарные или авторитарные) системы. При этом использование форм прямой (непосредственной) демократии в недемократических системах выступало как вынужденная необходимость апеллирования властного аппарата к мнению широких масс населения в популистских целях. В отдельных случаях (например, в эпоху противостояния Западной «демократической» системы и стран социалистической ориентации) внедрение институтов прямой (непосредственной) демократии осуществлялось в целях недопущения возникновения угрозы революционных ситуаций в странах Запада.

В современном мире, в эпоху цифровых технологий и «электронного правительства» широкое развитие приобрели формы электронной демократии, которыми охвачено большинство населения развитых государств мира, и которые активно внедряются и в Российской Федерации (например, в части внесения изменений и дополнений в российское избирательное законодательство, осуществленных в апреле-июне 2020 г.) [10; 11].

Таким образом, прямая (непосредственная) демократия в ходе человеческой истории прошла сложный путь от общинно-вечевой демократии до сложной системы форм электронной демократии в современный период развития.

В числе наиболее распространенных форм прямой демократии можно выделить следующие:

1. Всенародное голосование (референдум), на котором принятие общеобязательных к исполнению решений либо постановлений консультативных референдумов, имеющих рекомендательный характер, осуществляется путем голосования граждан, проживающих на соответствующей территории (всей страны, отдельных ее регионов или муниципалитетов). В некоторых странах местные общины могут не иметь представительных органов власти, и тогда решения, обычно принимаемые последними, принимаются на общих собраниях (сходах) граждан.

2. Народное обсуждение, на котором отдельные группы избирателей, проживающих на данной территории, могут вносить предложения по дополнению (либо изменению) нормативно-правовых актов, ранее принятых соответствующим представительным (законодательным) органом власти.

3. Народная инициатива, на которой инициативные группы избирателей предлагают населению внести в местные или государственные представительные (законодательные) органы власти проекты нормативно-правовых актов (при этом, соответствующие парламенты не вправе проигнорировать рассмотрение проектов нормативно-правовых актов, внесенных в порядке реализации института народной инициативы).

4. Встречное предложение, под которым следует понимать возможность инициативных групп избирателей подготавливать альтернативные проекты решений на проводимых референдумах, либо альтернативные проекты нормативно-правовых актов в контексте процедуры законодательной инициативы. При этом ряд авторов считает, что к формам прямой (непосредственной) демократии можно отнести лишь те разновидности референдумов, а также иных всенародных голосований, где проекты решений вносятся не органами государственной власти или местного самоуправления, а самими избирателями [1, с. 78–79]. Эта точка зрения представляется оправданной, так как инициированный органами власти референдум, либо иная форма всенародного голосования, выступает лишь в виде формы одобрения действий (деятельности) органов публичной власти, но не имеет никакого отношения непосредственно к процедуре осуществления народом своих властных полномочий по своей воле и в соответствии с решением большинства населения.

5. Императивный мандат, когда народ на соответствующей территории принимает путем голосования обязательные для рассмотрения должностными лицами органов публичной власти наказания. При этом

последние обязаны отчитываться перед избирателями о порядке и ходе выполнения наказов избирателей, а народ, в свою очередь, вправе требовать от данных должностных лиц очередных либо внеочередных отчетов о своей деятельности.

б. Иные формы прямой (непосредственной) демократии, которые обеспечивают реализацию форм, указанных выше, либо оказывают влияние на процесс их реализации, охраны, защиты, а также соблюдения органами публичной власти. Некоторые авторы относят к подобным формам прямой (непосредственной) демократии, например, институты общественного контроля, а также народного контроля власти. [3, с. 25–29; 9, с. 127–131; 4, с. 18].

Следует отметить, что процесс закрепления и реализации в российском законодательстве форм прямой демократии на муниципальном уровне связан с рядом проблем, имеющих объективный и субъективный характер, которые требуют разрешения в целях развития перспектив муниципальной демократии в Российской Федерации. Во-первых, определенной проблемой является отсутствие закрепления в Конституции России и российском законодательстве ряда форм прямой демократии на муниципальном уровне, которые получили широкое распространение и активно используются в зарубежных государствах.

Так, Конституция страны и законодательство о местном самоуправлении не содержит таких форм прямой муниципальной демократии, как народное обсуждение и народная инициатива. Кроме того, в России не запрещена, но и не детализирована такая форма прямой муниципальной демократии как императивный мандат депутатов представительных органов местного самоуправления, при котором избиратели на территории соответствующего муниципального образования могли бы осуществлять отзыв отдельных депутатов, игнорирующих необходимость исполнения обязательных наказов избирателей, как для отдельных депутатов, так и для представительного органа местного самоуправления в целом.

Представляется обоснованным институционализировать вышеназванные формы прямой муниципальной демократии, в частности, в Федеральном законе от 06.10.2003 г № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это позволит сформировать полноценное и репрезентативное участие избирателей на территории соответствующих муниципальных образований как в процессах осуществления власти на местном уровне, так и ее контроля.

Во-вторых, значительной проблемой в закреплении форм прямой (непосредственной) демократии на муниципальном уровне является отсутствие унификации в региональном законодательстве о местном самоуправлении. Кроме того, региональные уставы и конституции во многих субъектах Российской Федерации игнорируют проблематику закрепления и детализации форм прямой (непосредственной) демократии на муниципальном уровне, хотя решение вопросов установления общих принципов организации системы органов местного самоуправления в соответствии с Конституцией Российской Федерации относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом, закрепление и детализацию форм прямой (непосредственной) демократии на муниципальном уровне (при условии их непротиворечия федеральному законодательству и Конституции страны) вообще можно отнести, по мнению ряда авторов, к предмету ведения самих субъектов Российской Федерации, в рамках которого регионы обладают всей полнотой государственной власти [13, с. 32–33].

Детальное определение форм прямой (непосредственной) демократии на муниципальном уровне в региональных уставах и конституциях особенно актуально в тех субъектах Российской Федерации, где проживает этнически неоднородное население (например, в Республике Дагестан), либо имеются сильные традиции низовой демократии, либо проживают социальные или этнические группы населения, требующие дополнительных мер защиты (например, общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Урала и Дальнего Востока).

В-третьих, определенной проблемой в настоящее время, по мнению ряда авторов, является ситуация с закреплением и детализацией в Конституции Российской Федерации и действующем законодательстве форм электронной прямой демократии [8, с. 44–52; 6, с. 86–97]. При этом, на муниципальном уровне реализация форм электронной прямой демократии, как показывает опыт за рубежом, является наиболее перспективным направлением развития форм прямой (непосредственной) демократии, так как они, с одной стороны, наиболее приближены к проблемам, интересам и потребностям населения, а с другой стороны, позволяют более гибко, своевременно и оперативно реагировать на их изменение. Так, по мнению М.Н. Грачева и А.С. Мадатова «основанный на применении сетевых компьютерных технологий механизм обеспечения политической коммуникации, способствующий реализации принципов народовластия и позволяющий привести политическое устройство в соответствие с реальными потребностями становящегося информационного общества <...> позволяет учитывать интересы абсолютного большинства населения соответствующего муниципального образования» [5, с. 12, 18, 24].

В числе подобных форм электронной муниципальной демократии, которые можно инкорпорировать в российскую правовую систему, можно выделить: различные формы участия населения в онлайн-голосовании по вопросам местного значения; организацию и осуществление мероприятий общественного контроля на муниципальном уровне; проведение сходов граждан в онлайн-режиме; подачу в онлайн-режиме коллективных обращений, петиций и наказов избирателей (которые становятся обязательными для

рассмотрения органами местного самоуправления по мере того, как будут поддержаны большинством избирателей на соответствующей территории). Все это существенно упрощает и удешевляет участие народа в решении вопросов на местном уровне.

Заключение. Таким образом, представляется, что разрешение современных проблем, связанных с закреплением и реализацией в российском законодательстве форм прямой демократии на муниципальном уровне, позволит, с одной стороны, обеспечить полноценную реализацию конституционных принципов народовластия и участия представителей народа в управлении делами государства, а также осуществлении общественного самоуправления, а с другой стороны, – создаст систему дополнительных юридических гарантий организации и функционирования местного самоуправления в Российской Федерации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Волгина, А.П. Непосредственная демократия: теоретико-правовые основы / А.П. Волгина. – М., 2020. – С. 78–79.
2. Гончаров, В.В. Участие граждан России в управлении государственными делами как принцип формирования и функционирования исполнительной власти / В.В. Гончаров // Юрист-Правовед. – 2007. – № 4(23). – С. 27–31.
3. Гончаров, В.В. Модель современной «русской власти»: условия паритетности / В.В. Гончаров, С.Ю. Поярков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 3. – С. 25–29.
4. Гончаров, В.В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации / В.В. Гончаров ; Акад. труда и соц. отношений. – М., 2019. – 256 с.
5. Грачев, М.Н. Демократия: методология исследования, анализ перспектив / М.Н. Грачев, А.С. Мадатов ; Рос. ун-т дружбы народов. – М. : АЛКИГАММА, 2004. – С. 12, 18, 24.
6. Ирхин, Ю.В. Сущность, принципы, ценности, формы, структуры и механизмы «электронной демократии» / Ю.В. Ирхин // Социально-гуманитарные знания. – 2016. – № 4. – С. 86–97.
7. Комарова, В.В. Демократия в современной России: конституционно-правовое закрепление / В.В. Комарова // Теория государства и права. – 2016. – № 4. – С. 51–58.
8. Комарова, В.В. Электронная демократия – мифы и реальность / В.В. Комарова // Ученые записки Худжандского государственного университета им. акад. Б. Гафурова. Сер. гуманитарно-общественных наук. – 2016. – № 3 (48). – С. 44–52.
9. Михайлов, М. Классификация типовых и нетиповых форм непосредственной демократии / М. Михайлов // Підприємництво, господарство і право. – 2017. – № 10. – С. 127–131.
10. О продлении на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации : Фед. закон, 23 мая 2020 г., № 151-ФЗ // Российская газета. – 2020. – 25 мая.
11. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Фед. закон от 23 мая 2020 г., № 154-ФЗ // Российская газета. – 2020. – 25 мая.
12. Савченко, М.С. Проблемы и перспективы закрепления и реализации форм прямой демократии в российском законодательстве / М.С. Савченко, Куемжиева С.А., Гончаров В.В. // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 2. – С. 51–55.
13. Прохоров, А.В. Муниципальная демократия / А.В. Прохоров. – Белгород, 2020. – С. 32–33.
14. Сенека. Избр. соч. / Сенека. – М., 1908. – С. 10–11.

Поступила 04.06.2020

PROBLEMS AND PROSPECTS OF CONSOLIDATION AND IMPLEMENTATION OF FORMS OF DIRECT DEMOCRACY AT THE MUNICIPAL LEVEL IN RUSSIAN LEGISLATION

V. GONCHAROV

This article is devoted to the analysis of problems and prospects of consolidation and implementation of forms of direct democracy at the municipal level in Russian legislation. At the same time, the paper substantiates the importance and significance of the development of forms of direct democracy at the municipal level in the system of legal guarantees that ensure the implementation, observance and protection of such important constitutional principles as democracy and participation of representatives of the people in the management of state affairs, as well as the implementation of public self-government. The research suggests measures to resolve the problems of establishing and implementing forms of direct democracy in Russian legislation at the municipal level in order to ensure the development of Russia as a democratic state. The article uses a number of methods of scientific research, in particular, analysis, synthesis, classification, formal-logical, comparative-legal, historical-legal, etc.

Keywords: problems, prospects, consolidation; implementation, Russian Federation, forms, direct democracy, municipal level, people's power, public control.