

УДК 11.15.41

DOI: 10.21209/2227-9245-2018-24-3-50-62

РЕАЛИЗАЦИЯ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ В РОССИИ

IMPLEMENTATION OF DIRECT DEMOCRACY IN RUSSIA



*Ю. В. Денисов, Забайкальский государственный университет, г. Чита
vjhbclh.jy@yandex.ru*

Yu. Denisov, Transbaikal State University, Chita

Отмечено, что в зависимости от того, как народ участвует в управлении, кто и как непосредственно выполняет властные функции, демократия делится на прямую и представительную. Дана характеристика прямой демократии как непосредственного участия граждан в подготовке, обсуждении и принятии решений. Представительная демократия оценивается как ведущая форма политического участия граждан в современных политических системах. Выделены особенности непосредственной демократии в виде формы непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения. Статья характеризует народовластие в качестве основы конституционного строя Российской Федерации, которая осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа. Отмечено, что формой прямой (непосредственной) демократии является правотворческая инициатива, осуществляемая как на уровне государства, так и на уровне муниципальных образований. Дана оценка правотворческой инициативы граждан, которая представляет собой право граждан в установленном порядке возбуждать перед органом, должностным лицом местного самоуправления вопрос о рассмотрении и возможном принятии ими в рамках их компетенции нормативного (индивидуального) акта. Показано, что право на публичные мероприятия тесно связано с правом граждан на петиции и правом на объединение. Исторически три института неразрывно связаны: осуществление права на петиции невозможно при отсутствии права на объединение и права на публичные мероприятия. Последние подразделяются на два вида: собрания, проводимые в закрытых помещениях, и публичные мероприятия, проводимые вне помещений (митинги, шествия, демонстрации, пикетирование). Сделаны следующие выводы: реализация различных форм непосредственной демократии — это важное средство осуществления и охраны прав личности, укрепления связи органов государственной власти и местного самоуправления с населением; демократия является наиболее прогрессивной ступенью в развитии политических систем государств. Опыт истории учит, что демократия — благо лишь тогда, когда она соответствует политической культуре и менталитету народа; необходимым условием ее социальной эффективности являются наличие в обществе консенсуса по основополагающим вопросам совместного проживания в государстве, признание подавляющим большинством граждан «демократических правил игры»; демократия неприемлема в экстремальных ситуациях — в периоды войн, острых кризисов. Переход к ней требует постепенности, длительного промежутка времени

Ключевые слова: непосредственная демократия; Российская Федерация; демократия; управление; форма демократии; система ценностей; референдум; выборы; территориальное управление; правотворческая инициатива; формы реализации; обращения граждан; митинги и демонстрации

The article notes that, depending on how the people are involved in management, who either directly performs governmental functions, democracy is divided into direct, personable. The characteristic of direct democracy as direct participation of citizens in preparation, discussion and decision-making is given. Representative democracy is assessed as the leading form of political participation in modern political systems. The features of direct democracy in the form of direct expression of people or any groups are described. The article analyses democracy, as the foundations of the constitutional system of the Russian Federation which is exercised by citizens through a referendum and free elections, as the highest direct expression of people power. The form of direct democracy is a

legislative initiative carried out both at the state level and at the level of municipalities. The law-making initiative of citizens is assessed as a right of citizens in the established order to bring before the body, officials of local self-government the question of review and possible adoption in their regulatory competence (individual) act. The right to public events is closely linked to the right of citizens to petition and the right to association. Historically, the three institutions are inextricably linked: realization of the right of petition is impossible in the absence of the right to association and the right to a public event. The later are divided into two categories: meetings in enclosed spaces, and public events conducted outdoors (meetings, marches, demonstrations, picketing). The conclusions are the following: implementation of various forms of direct democracy — it is an important tool for the implementation and protection of human rights, strengthening of cooperation between the state authorities and local self-government with the population; democracy is the most progressive step in the development of political systems of the states. The experience of history teaches that democracy is good only when it corresponds to political culture and mentality of people; a necessary condition for social efficiency is the presence in society of consensus on fundamental issues of living together in a state, recognition by the overwhelming majority of citizens “democratic rules of the game”; democracy is unacceptable in extreme situations - in times of war, acute crises. The transition requires a gradual, extended period of time

Key words: *direct democracy; Russian Federation; democracy; governance; democracy; value system; referendum; elections; territorial administration; legislative initiative; forms of realization; the treatment of citizens; meetings and demonstrations*

Введение. Идея демократии является главной характеристикой государства и основой для эффективного осуществления государственных функций. В современный период появилось политическое кредо государства путем демократической реформы достигнуть социальной справедливости и достойного уровня жизни граждан. Или, как писал основатель интуитивизма в России Н. О. Лосский: «Демократия в своем поведении и развитии не опирается на единую систему истин и принципов, признаваемых абсолютными; проводя в жизнь изменчивые мнения изменчивого большинства, демократия должна понимать истину как нечто относительное» [12. С. 472].

Понятие «демократия» многозначно и, как «народовластие», означает, по определению американского президента А. Линкольна, «правление народа, избранное народом и для народа». Второе значение — это равноправие как форма устройства любой организации, в том числе государственного и муниципального устройства. В данном случае в широком значении демократия может рассматриваться как форма управления. В третьем значении демократия понимается как система ценностей, ориентированных на свободу, равенство, права человека. Данная проблема рассматривается в «Декларации прав и свобод человека

и гражданина», принятой Верховным Советом РСФСР 22 ноября 1991 г., где в сорока статьях характеризуются права и свободы, закреплённые декларацией, и отмечено в ст. 1: «Права и свободы человека принадлежат ему от рождения. общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами РСФСР и непосредственно порождают права и обязанности граждан РСФСР».

Помимо ценностных ориентаций, в демократии выявлено организационное начало, его можно выделить в форму организации движения за народовластие, имеющее разные формы.

Прямая (представительная) демократия — форма народовластия, при которой власть осуществляется через выявление воли представителей народа в выборных органах (парламенты, органы местного самоуправления). Непрямая (непосредственная) демократия — форма народовластия, при которой власть осуществляется через непосредственное выявление воли народа или определенных социальных групп (референдум, выборы).

В свою очередь, действия системы органов власти также являются демократией в действии. Принципы функционирования системы органов власти сформулированы

французским исследователем А. Файолем как принципы администрирования и предполагают законность, гласность, выборность, сменяемость, разделение труда, единство единоначалия, цели и руководства, соотношение централизации и децентрализации, скалярную цепь сверху вниз, дисциплину, справедливость, подчинение личных интересов общим, корпоративный дух как единство силы и порядок.

Еще одно значение термина «демократия» — это охрана и защита в соответствии с международными стандартами в обществе, государстве, современном мире.

Методология исследования. Аргументы демократии рассматривались в XX в. немецким ученым М. Вебером, поддерживающим парламентский режим. В опубликованной в 1917 г. работе «Избирательное право и демократия в Германии» он описывал специфические преимущества парламентариев с точки зрения сравнительной оценки достоинств и недостатков, которой парламентарий обучается лучше, чем кто-либо другой [18]. Из современных исследователей следует отметить Ю. С. Пивоварова, который сравнивал западную и отечественную демократию и, по утверждению О. В. Гаман-Голутвиной, «речь идет о разных демократиях — «Я-демократии» как индивидуалистическом устройении и «МЫ-демократии» как порядке над-индивидуалистическом» [6]. Труды Ю. С. Пивоварова «Основные идеологемы русской истории» и «Русская история как русская идея, или десять лет спустя» развивают данные проблемы демократии и позволяют выйти из модернизационной ловушки: «поскольку в период модернизации в обществе происходят сильные структурные изменения и возникают диспропорции... что ведет к опасности социально-политических кризисов» [8].

Охарактеризуем систему институтов непосредственной демократии с точки зрения их реализации, где первое место принадлежит выборам. Выборы являются формой непосредственного участия граждан в управлении государством как с точки зрения формирования высших предста-

вительных органов, так и персонала органов местного самоуправления. По мнению Н. О. Лосского, «творческая изобретательность человека и общества может найти много новых путей для усовершенствования техники этого отбора, например путем организации корпоративных, профессиональных и других форм представительства» [12. С. 476]. С точки зрения персоналий никому, по мнению Н. О. Лосского, «не придет в голову утверждать, что современная демократия с ее избирательной борьбой есть идеально совершенный способ организации государства» [Там же. С. 476].

Другим реализуемым институтом демократии является референдум как один из способов демократического управления государственными делами по принятию конституций и других важных законов или внесения в них изменений.

По формам участия народа в осуществлении власти выделяют прямую, плебисцитарную и представительную демократию. В прямой демократии как выражении воли народа решаются вопросы территорий. Прямая демократия осуществляется процессом голосования по выбору представителей в органы государственной власти. Н. О. Лосский приводит слова И. А. Ильина, что «демократия хороша лишь постольку и тогда, когда она осуществляет аристократию, т.е. отбор в ряды верховной власти лиц, наиболее духовно одаренных для государственной деятельности» [12. С. 476].

Плебисцитарная демократия является другим способом выражения воли народа, рассматривается как разновидность прямой демократии и не выделяется в отдельную группу.

В представительной (репрезентативной) демократии воля граждан выражается не прямо, а через институт посредников, поэтому ее называют делегируемой демократией. Представительная демократия является сложной формой, так как народ выполняет регулятивную функцию в системе социального управления с точки зрения внутренних и внешних задач. Этим объясняется значимость демократии и, по свидетельству Н. О. Лосского, «вспышка

разочарования в демократии, характерная для нашего времени, объясняется не столько давно известными недостатками, присущими этому строю, сколько новизной и трудностью задач, вставших перед современным культурным обществом и опасных одиноково для всякого старого государственного порядка, как демократического, так и не демократического. Этих задач две: внутренняя и внешняя» [12. С. 477].

Возникает вопрос об субъектах непосредственной демократии, под которыми понимаются граждане и организации. К субъектам непосредственной демократии следует отнести:

- отдельные личности;
- различного рода объединения граждан: общественные организации, инициативные группы, собрания;
- граждан, проживающих на территории субъектов Российской Федерации, обладающих избирательным правом;
- весь многонациональный народ Российской Федерации.

При непосредственной демократии народ изъявляет свою волю в форме:

- всенародных и иных обсуждений проектов законов, других важных вопросов государственной жизни;
- правотворческой инициативы;
- участия в управлении делами общества через органы местного самоуправления, общественные организации, собрания и сходы граждан;
- индивидуальных или коллективных обращений (петиций) в органы государственной власти и местного самоуправления.

Непосредственная демократия — это форма непосредственного волеизъявления народа или каких-либо групп населения. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. В России референдум есть форма прямого волеизъявления граждан по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решения, осуществляемого посредством голосования граждан РФ, обладающих правом на участие в референдуме. Участники

референдума голосуют по проектам тех или иных решений (актов), которые в результате получают обязательную силу документов государства или местного самоуправления. Сложности связаны с тем, что непосредственная демократия в России слабо реализуется, население слабо активно, проявляет слабый интерес к проблематике и срокам реализации демократических свобод.

В декларации о государственном суверенитете РСФСР, принятой первым съездом народных депутатов РСФСР, в ст. 3 отмечено: «носителем суверенитета и источником государственной власти в РСФСР является ее многонациональный народ»; провозглашены две формы осуществления народом принадлежащей ему государственной власти: непосредственная и представительная; установлено, что вопрос о территории РСФСР может быть решен только путем волеизъявления народа, выраженного в ходе референдума.

Конституция РФ в ст. 3 предусматривает те же формы осуществления народовластия. За семидесятилетний период существования СССР всенародное голосование проводилось лишь однажды — 17 марта 1991 г. Была поставлена задача — выявить волю народа по одному из важнейших вопросов государственной жизни: о сохранении на территории нашей страны Союза как обновленной федерации суверенных республик и введении поста Президента РСФСР. По первому вопросу из 143 млн голосовавших, внесенных в списки для голосования, 70,12 % ответили «да», а 28,36 % — «нет» [17]. Таким образом, граждане СССР высказались за сохранение его территориального единства. Органы государственной власти Коми АССР и Северо-Осетинской АССР, а также Смоленский областной Совет народных депутатов приняли решение о неучастии данных регионов в голосовании [15]. Однако подавляющее большинство граждан СССР высказалось за сохранение единого федеративного государства.

В декабре 1991 г. СССР прекратил существование. Таким образом, референдум 1991 г. был единственным, первым и последним в истории СССР. Что касается

референдума по вопросу о введении поста Президента РСФСР, избираемого всенародным голосованием, 69,85 % высказались утвердительно. Неучастие в голосовании таких регионов, как Северо-Осетинская АССР, Татарская АССР, Чечено-Ингушская АССР, Коми АССР и Тувинский автономный округ, не повлияло на исход голосования по этому вопросу [15]. В результате референдума введен пост Президента РФ.

Принципы проведения референдума, закрепленные в ст. 2 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5 (ред. от 24 апреля 2008 г.) «О референдуме Российской Федерации», основаны на положениях Конституции РФ: всеобщее равное и прямое волеизъявление при тайном голосовании; свобода и добровольность участия; гарантированность; открытость, гласность.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 21 марта 2007 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15 Федерального конституционного закона “О референдуме Российской Федерации”» в связи с жалобой граждан В. И. Лакеева, В. Г. Соловьева, В. Д. Уласа» [1] решен ряд вопросов, касающихся проведения референдума в Российской Федерации. В частности, признано соответствующим Конституции РФ положение п. 6 ч. 5 ст. 6 Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации», согласно которому не могут выноситься вопросы о принятии и изменении федерального бюджета об исполнении и изменении внутренних финансовых обязательств РФ, поскольку в системе действующего правового регулирования данные законоположения, не допуская вынесения на референдум вопросов, связанных с бюджетными обязательствами Российской Федерации, не предполагают запрет вынесения на референдум вопросов, ответы на которые могут повлечь изменение расходных обязательств РФ, за пределами срока действия Федерального закона о федеральном бюджете.

Безусловно, политическая практика расходится с конституционными деклара-

циями и идет совершенно другим путем: в то время как представительная демократия уже утвердилась, а выборные институты обрели полноценную биографию, за срок действия Конституции РФ ни одного референдума на федеральном уровне не проводилось. На основе действующего Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации» неоднократно вносились инициативы со стороны граждан, однако до назначения референдума дело так и не доходило. При этом фактором, препятствующим развитию института референдума, является не конституция, а именно Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». В. Н. Руденко отмечает: «Провести референдум конструкция Федерального конституционного закона фактически не позволяет. Вряд ли это свидетельствует о демократизме норм, предусмотренных Федеральным конституционным законом» [19]. По мнению Е. А. Лукьяновой, «в стране фактически уничтожен институт референдума. Правовое регулирование порядка его инициирования и назначения доведено до состояния реальной невозможности ни инициировать всенародное голосование, ни назначить его без политической воли «сверху»» [13].

Вместе с тем в настоящее время имеется практика проведения шести региональных референдумов по объединению субъектов РФ. Так, по результатам решений региональных референдумов, образованы новые субъекты Федерации — Пермский край, объединенный Красноярский край, Камчатский край, Забайкальский край, Иркутская область. Явка избирателей во всех регионах превысила 70 % [15].

В ст. 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» речь идет о такой форме непосредственной демократии, как местный референдум, который представляет собой одну из форм непосредственного выражения народовластия. Местный референдум — утверждение публично-властных решений путем общего прямого голосования жителей, постоянно или преимущественно проживающих в гра-

ницах муниципального образования (его отдельных территорий), по вопросам местного значения. Однако нельзя утверждать, что это наиболее часто используемый и эффективный способ решения проблем местного уровня. Скорее его можно назвать факультативным инструментом осуществления местного самоуправления [21].

Близок к референдуму опрос по вопросам местного значения, проводимый в форме голосования жителей. Однако выявленное в ходе опроса мнение жителей не имеет силы обязательного решения — органы местного самоуправления, государственные органы обязаны лишь учитывать выраженное путем опроса мнение жителей в своей деятельности. Иногда опрос в форме голосования называют консультативным референдумом.

Как элемент конституционной системы, местный референдум закреплен в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ. Вопросы проведения местного референдума регулируются Федеральным конституционным законом «О референдуме в Российской Федерации», Федеральными законами «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», конституциями, уставами, а также нормами законов субъектов РФ об организации местного самоуправления. Детально порядок организации и проведения местных референдумов определяют законы субъектов РФ, уставы муниципальных образований.

Предметом местного референдума являются вопросы местного значения, которые прямо и непосредственно связаны с интересами жизни и быта населения, проживающего на соответствующей территории. Это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Субъектом правотворческой инициативы является группа граждан РФ, заре-

гистрированных в установленном законом порядке, имеющих место жительства на территории муниципального образования и обладающих активным избирательным правом на выборах местных органов самоуправления [23].

Реализация права народной правотворческой инициативы осуществляется путем формирования инициативных групп на основе волеизъявления граждан на собраниях по месту жительства, заседаниях органов местного самоуправления, на сходах граждан и во время проведения общественно-политических акций. Инициативная группа в составе определенного законом количества человек регистрирует народную правотворческую инициативу в органе местного самоуправления. Для этого в орган местного самоуправления передаются: текст петиции, текст проекта нормативного правового акта, предлагаемого к принятию, и список членов инициативной группы с указанием фамилий, имен, отчеств, мест работы, адресов, телефонов.

Для признания народной правотворческой инициативы, успешно осуществленной в ее поддержку, необходимо собрать определенное количество подписей. Оригиналы подписных листов вместе с окончательным текстом петиции и проектом нормативного правового акта направляются на имя руководителя органа местного самоуправления. Право проверки правильности оформления подписных листов и представленных в них сведений может принадлежать специальной комиссии органа местного самоуправления либо территориальной избирательной комиссии соответствующего уровня. В случае обнаружения в подписных листах определенного законом процента фальсифицированных подписей соответствующая комиссия вправе отказать инициативной группе в регистрации всех ее подписных листов. Решение об официальной регистрации петиции должно приниматься на заседании органа местного самоуправления в присутствии уполномоченных представителей инициативной группы.

При условии успешного осуществления народной правотворческой инициати-

вы орган местного самоуправления обязан принять соответствующий нормативный правовой акт. Рассмотрение проекта нормативного правового акта, внесенного в порядке реализации народной правотворческой инициативы, должно быть проведено органом местного самоуправления или должностным лицом местного самоуправления в течение трех месяцев со дня его внесения.

На заседании органа местного самоуправления при рассмотрении проекта нормативного правового акта, предложенного в порядке осуществления народной правотворческой инициативы, вправе присутствовать и выступить с докладом один из представителей инициативной группы.

Гарантией осуществления народной правотворческой инициативы должна быть гласность. Она проявляется в том, что все решения органа местного самоуправления, касающиеся осуществления народной правотворческой инициативы, подлежат опубликованию в печати в течение установленного законом срока. Традиционной гарантией является возможность обжалования решения органа местного самоуправления по вопросам осуществления народной правотворческой инициативы в суд.

В Федеральном законе № 131 в ст. 26 отмечено, что «народная правотворческая инициатива граждан — это новый институт непосредственной демократии. Это форма непосредственного осуществления контроля определенной законом группой граждан местного самоуправления посредством внесения ими проекта правового акта по вопросам местного значения, отмене или изменении ранее принятых нормативно-правовых актов для последующего вынесения соответствующей инициативы на местный референдум или принятие представительным органом местного самоуправления» [22].

Также Конституция РФ (от 12 декабря 1993 г.) в ст. 33 закрепила право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления. Право на обращение является важным конституционно-правовым средством защиты прав и свобод граждан и одной из организационно-правовых гарантий их охраны.

Статья 2 Федерального закона от 2 мая 2006 г. № 59 (ред. от 27 июля 2010 г.) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» более подробно раскрывает право граждан на обращение: «Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Граждане реализуют право на обращение свободно и добровольно. Осуществление гражданами права на обращение не должно нарушать права и свободы других лиц. Рассмотрение обращений граждан осуществляется бесплатно».

Обращения граждан выполняют сразу несколько функций: во-первых, они являются одной из форм участия граждан в управлении делами государства; во-вторых, это один из способов восстановления нарушенного права; в-третьих, это один из источников информации для органов государственной власти и местного самоуправления; в-четвертых, обращение можно рассматривать как один из способов устранения нарушений законности.

В ст. 4 ФЗ об обращениях раскрываются понятия «обращения граждан», «предложение», «заявление», «жалоба», «должностное лицо».

Под обращением граждан понимают направленные в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления. Таким образом, по типу обращение может быть предложением, заявлением или жалобой. При этом каждый из типов обращения обладает своей спецификой, а по форме допустимы как письменные (или в форме электронного документа), так и устные обращения.

Предложение — это рекомендация гражданина по совершенствованию деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, развитию общественных отношений, улучшению со-

циально-экономической и иных сфер деятельности государства и общества. Заявление — просьба гражданина о содействии в реализации его конституционных прав и свобод или конституционных прав и свобод других лиц, либо сообщение о нарушениях в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц. Жалоба — просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц. Очевидно, что предложение — действенный инструмент участия гражданина в политическом процессе. Однако, если на предложение гражданина и обратят внимание, в нашей стране любые благие начинания имеют опасность завязнуть в «болоте» бюрократического аппарата [3].

Такой тип обращения, как заявление, может преследовать как позитивную, так и негативную цели. Позитивной целью является просьба оказать содействие заявителю или иным лицам в реализации каких-либо конституционных прав или свобод. К негативной цели относится сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов, недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц либо критика деятельности указанных органов и должностных лиц [16].

С помощью жалобы в государственные органы или органы местного самоуправления, а также должностным лицам гражданин стремится обеспечить защиту своего права, свободы, законного интереса или устранения уже произошедших нарушений прав [5]. Гражданин может также действовать в чужих интересах или в целях прав свобод и законных интересов неопределенного круга лиц. Право на подачу жалобы является абсолютным, неограниченным и неотчуждаемым правом личности. Примером подачи такого типа обращения может служить жалоба на действия (бездействие) должностного лица, поданная в установленном порядке его руководству, в прокуратуру или в суд [7].

Обращения граждан являются, с одной стороны, существенным источником информации, необходимой для решения вопросов государственного строительства, с другой — одной из важнейших форм и гарантий участия граждан в управлении делами общества и государства. Нередки случаи, когда только при непосредственном обращении гражданина в государственный орган можно получить информацию, непосредственно касающуюся заявителя, для осуществления им своих конституционных прав [20]. Однако далеко не все государственные структуры готовы предоставить законно требуемую информацию и документы по обращению гражданина. Часто заявителю отказывают в предоставлении информации в связи «со спецификой деятельности организации», «соблюдением режима государственной (служебной, коммерческой) тайны».

Институт обращений граждан в органы государственной власти, местного самоуправления является важнейшим механизмом «обратной связи», позволяет судить о степени доверия населения, выявлять «узкие места», изучать социально-экономическое положение значительной части населения. Так, на примере работы с обращениями граждан в Волгоградскую областную Думу в 2011 г. поступило 1607 письменных обращений граждан, трудовых коллективов предприятий, общественных объединений области и регионов Российской Федерации [9]. В основном авторами поступающих писем являлись представители наименее социально защищенных групп населения: инвалиды и участники Великой Отечественной войны, ветераны труда, инвалиды труда и с детства, пенсионеры, многодетные и неполные семьи, работники бюджетной сферы. В их обращениях отражаются наиболее важные социально-экономические проблемы и политические события в стране и за рубежом: оказание материальной помощи, пересмотра размера пенсий, социальных пособий, внедрение современных технологий и использование нового удобного и эффективного формата общения между обществом и властью.

Еще один канал проявления самоуправления населения — митинги, демонстрации, уличные шествия, пикеты, тому подобные разовые публичные акции. Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» выделяет две категории субъектов этого права: организаторы и участники собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований. Роль субъектов в проведении собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований определяет круг требований, предъявляемых к ним. Согласно ст. 5 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» организаторами собрания, митинга, шествия, демонстрации и пикетирования могут быть один или несколько граждан РФ, а также политические партии, другие общественные объединения и религиозные объединения, их региональные отделения и иные структурные подразделения, взявшие на себя обязательство по организации и проведению публичного мероприятия. При этом организатором демонстрации, шествий и пикетирования вправе быть гражданин РФ, достигший возраста 18 лет, митингов и собраний — 16 лет. Установление возрастного ценза для организаторов собраний и митингов можно объяснить тем, что по достижении 16-летнего возраста у гражданина наступает административная ответственность, которая возможна для организаторов перечисленных публичных мероприятий.

Участниками публичного мероприятия признаются, согласно ст. 6 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных организаций, добровольно участвующие в нем. Возраст участников публичных мероприятий не регламентирован. Численность участников публичных манифестаций также не регламентируется, что свидетельствует об уважении к конституционным правам и свободам граждан.

Членами общественных объединений, религиозных организаций могут быть иностранцы и лица без гражданства, за исключением случаев, установленных федеральными законами и международными договорами. Таким образом, иностранцы и лица без гражданства также могут быть участниками публичных мероприятий. Это соответствует ст. 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее — Конвенция о защите прав человека и основных свобод) от 3 сентября 1953 г. (Бюллетень международных договоров. 2001. № 3. С. 3-44), согласно которой каждый имеет право на свободу мирных собраний.

В Федеральном законе «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» вводится определение понятий «публичное мероприятие», «собрание», «митинги», «шествие», «демонстрация» и «пикетирование». Вместе с тем Закон впервые содержит термин, обобщающий перечисленные формы участия граждан в общественно-политической жизни страны, — «публичное мероприятие». Оно определяется как открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан РФ, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений (ст. 2). В отличие от нормы ст. 31 Конституции РФ в приведенном определении публичного мероприятия отсутствуют слова «без оружия». Термины «мирно» и «без оружия» не идентичны, ибо возможно собрание, проводимое без оружия, но отнюдь не мирное, и наоборот. В связи с этим представляется необходимым определение публичного мероприятия, приведенное в п. 1 ст. 2 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», дополнить словами «без оружия». Признаком, объединяющим перечисленные виды публичных мероприятий, является цель — свободное выражение и формирование мнений, а также выдвижение требований по различным

вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и вопросам внешней политики.

В. О. Матвеев в работе, посвященной анализу развития законодательства о публичных собраниях во Франции, Германии и Англии в XVIII – XIX вв., отмечал, что публичные собрания могут проводиться как в частных, так и в публичных интересах. Граждане могут собираться для обсуждения своих частных дел, не имеющих никакого отношения к политике и не представляющих никакого интереса для государственной власти, например, собрания книголюбов, любителей домашних животных и т.п. Другое дело – публичные собрания, созываемые для обсуждения политических вопросов, собрания, имеющие целью создать в населении то или другое отношение к общественно значимым вопросам. Не может быть сомнения в том, что собрания такого рода представляют для государственной власти определенный интерес [14].

Митинг – массовое присутствие граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера. Демонстрация – организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан с использованием во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации. Шествие – массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам. Пикетирование – форма публичного выражения мнений, осуществляемого без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации.

Расширение круга принципов участия граждан в организации и проведении публичных мероприятий за счет названных идей соответствовало бы правовой позиции Европейского суда, изложенной в решении по делу Густафсон против Швеции от

25 апреля 1996 г. Суть ее состоит в том, что основной целью ст. 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод является защита лица от произвольного вмешательства публичных властей в реализацию его прав. Однако в дополнение к этому могут предусматриваться и позитивные обязательства по обеспечению эффективного их использования. Органы власти при определенных условиях обязаны вмешиваться и в отношения между частными лицами, принимая разумные и подходящие меры для обеспечения эффективного использования негативного права на свободу собрания [24]. Частные интересы могут быть реализованы через публичные интересы, публичные мероприятия. «То, что Руссо называет общей волей, есть на самом деле продукт столкновения различных частных интересов и многих частных волей» [4].

Публичный характер собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования определяет необходимость соблюдения требований ч. 3 ст. 17 Конституции РФ о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Следует признать необходимость уточнения ряда положений Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Они должны быть формально определенными, точными, четкими и ясными, не допускающими расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения (Постановление Конституционного Суда РФ от 10 марта 2003 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» [2]).

Выводы. Таким образом, право на свободу собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований является важным элементом народовластия, формой участия граждан в управлении делами государства, как на общенациональном, так и на уровне субъектов РФ и местного самоуправления.

Современный экономико-политический прогресс во многом стимулирует развитие демократии, питает демократический менталитет и демократические ценностные ориентации граждан, имеет мультикультурный и страноведческий варианты. Как отмечает А. М. Кузнецов, «задача управления этнокультурным разнообразием при действующих трендах социально-политической эволюции становится одной из наиболее актуальных проблем, если они стремятся укреплять свою вну-

тренную стабильность» [10]. Демократия требует в свободе информации и плюрализма общественной жизни в целом, в том числе на уровне местного самоуправления. По утверждению А. Н. Кухарского, «защищенность электронного документооборота недостаточна и на уровне муниципалитетов требует трансформации» [11]. Демократия предполагает реализацию гуманистических ценностей: свободы, равноправия, справедливости.

Список литературы

1. Вестник Конституционного Суда РФ. 1998. № 8. С. 2–3.
2. Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6. С. 10–11.
3. Бородин И. А. О праве граждан на обращения в защиту своих прав и свобод // Военно-юридический журнал. 2007. № 8. С. 10–15.
4. Войничанис Е. А., Кочешкова Е. А. Перечитывая Руссо: история, античность и проблемы демократии // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 2. С. 37–43.
5. Галанок В. В. Обращения граждан – источник важной информации // Вестник АКСОР. 2010. № 12. С. 233–234.
6. Гаман-Голутвина О. В. И тут кончается искусство, и дышит почва и судьба // МЕТОД. 2010. Вып. 1. С. 356–359.
7. Гриб В. В. Обращение граждан в органы государственной и местной власти как эффективная правовая форма воздействия на публичную власть // Юридический мир. 2010. № 12. С. 20–24.
8. Гринин Л. Е. Модернизационные ловушки в мировой динамике: история и современность // МЕТОД. 2011. Вып. 2. С. 206–226.
9. Итоги работы Волгоградской областной Думы, 2011 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.volgoduma.ru/index.php?option> (дата обращения: 17.11.2017).
10. Кузнецов А. М. Формирование мультикультурных наций в условиях глобализации: канадский вариант // МЕТОД. 2010. Вып. 1. С. 160–175.
11. Кухарский А. Н. Информационная безопасность в аспекте защищенного электронного документооборота в информационных системах муниципальных образований // Вестник Забайкал. гос. ун-та. 2017. Т. 23, № 7. С. 86–90.
12. Лосский Н. О. Органическое строение общества и демократия // Антология мировой политической мысли: в 5 т. Т. 4. Политическая мысль в России (вторая половина XIX–XX в.). М.: Мысль, 1997. 829 с.
13. Лукьянова Е. А. Конкуренция в политике = конкуренция в бизнесе? [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.polit.ru/article/2007/04/24/freedom1> (дата обращения: 13.12.2017).
14. Матвеев В. О. Право публичных собраний. Очерк развития и современной постановки права публичных собраний во Франции, Германии и Англии. СПб.: Тип. т-ва «Обществ. польза», 1909. 412 с.
15. Независимый информационно-аналитический портал о выборах «Выборы-20...» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.viboru.info.ru> (дата обращения: 28.11.2017).
16. Нилов Д. Г. Обращения граждан: понятие и виды // Проблемы укрепления законности и правопорядка: наука, практика, тенденции. 2010. № 3. С. 12–18.
17. Официальный сайт Президента [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 18.12.2017).
18. Павлонен К. «Объективность» как «честная игра». Веберовское переопределение нормативного понятия // МЕТОД. 2010. Вып. 1. С. 413–433.
19. Руденко В. Н. Конституционно-правовые проблемы прямой демократии в современном обществе. Екатеринбург: УО РАН, 2003. 476 с.
20. Сергеев Е. А. Принципы взаимодействия государственных органов по поводу обращений граждан // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 23. С. 7–10.
21. Симонишвили Л. Р. Государственная власть и местное самоуправление // Юридический журнал. 2016. № 2. С. 3–5.
22. Статья 26. Правотворческая инициатива граждан [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.zonazakona.ru/law/comments/art/3063/> (дата обращения: 20.12.2017).

23. Шаклеин Н. И. Динамика и качество законотворческого процесса в Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. № 9. С. 3–14.
24. Яковенко М. А. Право на проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования в системе конституционных прав и свобод // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 3. С. 11–16.
25. Matuz R., Harris B., Craughwell T. J. *Presidents Fact Book Revised and Updated! The Achievements, Campaigns, Events, Triumphs, and Legacies of Every President from George Washington to the Current One*. Black Dog, Leventhal, 2017. 808 p.

References

1. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF* (Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation), 1998, no. 8, pp. 2–3.
2. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda RF* (Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation), 2003, no. 6, pp. 10–11.
3. Borodin I. A. *Voenno-yuridicheskiy zhurnal* (Military-legal journal), 2007, no. 8, pp. 10–15.
4. Voinikanis E. A., Kocheshkova E. A. *Gosudarstvennaya vlast i mestnoe samoupravlenie* (State power and local self-government), 2010, no. 2, pp. 37–43.
5. Galanyuk V. V. *Vestnik AKSOR* (Vestnik of AKSOR), 2010, no. 12, pp. 233–234.
6. Gaman-Golutvina O. V. *METOD* (Method), 2010, vol. 1, pp. 356–359.
7. Grib V. V. *Yuridicheskiy mir* (World of Law), 2010, no. 12, pp. 20–24.
8. Grinin L. Ye. *METOD* (Method), 2011, vol. 2, pp. 206–226.
9. Results of the work of the Volgograd Regional Duma, 2011. Available at: <http://www.volgoduma.ru/index.php?option> (Date of access: 17.11.2017).
10. Kuznetsov A. M. *METOD* (Method), 2010, vol. 1, pp. 160–175.
11. Kukharsky A. N. *Vestnik Zabaykal. gos. un-ta* (Transbaikalian State University Journal), vol. 23, no. 7, pp. 86–90.
12. Lossky N.O. *Antologiya mirovoy politicheskoy mysli: v 5 t. T. 4. Politicheskaya mysl v Rossii vtoraya polovina XIX-XX v.* (Anthology of world political thought: in 5 vol. Vol. 4. Political thought in the second half of the XIX-XX century). Moscow: Mysl, 1997. 829 p.
13. Lukyanova E.A. *Konkurentsiya v politike = konkurentsiya v biznese?* (Competition in politics = Is competition in business?). Available at: <http://www.polit.ru/article/2007/04/24/freedom1> (Date of access: 13.12.2017).
14. Matveev V.O. *Pravo publichnykh sobraniy. Ocherk razvitiya i sovremennoy postanovki prava publichnykh sobraniy vo Frantsii, Germanii i Anglii* (The right of public meetings. Essay on the development and modern setting of the right of public meetings in France, Germany and England). St. Petersburg: Type. t-va "Society. usefulness", 1909. 412 p.
15. *Nezavisimiy informatsionno-analiticheskiy portal o vyborah «Vybery-20...»* (Independent information and analytical portal on the elections "Elections-20..."). Available at: <http://www.viboru.info.ru> (Date of access: 28.11.2017).
16. Nilov D.G. *Problemy ukrepleniya zakonnosti i pravoporyadka: nauka, praktika, tendentsii* (Problems of strengthening law and order: science, practice, trends), 2010, no. 3, pp. 12–18.
17. *Ofitsialny sayt Prezidenta* (Official site of the President). Available at: <http://www.kremlin.ru> (Date of access: 18.12.2017).
18. Pavlonen K. *METOD* (Method), 2010, vol. 1, pp. 413–433.
19. Rudenko V.N. *Konstitutsionno-pravovye problemy pryamoy demokratii v sovremennoy obshchestve* (Constitutional and legal problems of direct democracy in modern society). Yekaterinburg: UO RAS, 2003. 476 p.
20. Sergeev E. A. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* (Constitutional and municipal law), 2009, no. 23, pp. 7–10.
21. Simonishvili L.R. *Yuridicheskiy zhurnal* (Law Journal), 2016, no. 2, pp. 3–5.
22. *Statiya 26. Pravotvorcheskaya initsiativa grazhdan* (Article 26. Legislative initiative of citizens). Available at: <http://www.zonazakona.ru/law/comments/art/3063/> (Date of access: 20.12.2017).
23. Shaklein N. I. *Zhurnal Rossiyskogo prava* (Journal of Russian Law), 2008, no. 9, pp. 3–14.
24. Yakovenko M.A. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* (Constitutional and municipal law), 2009, no. 3, pp. 11–16.
25. Matuz R., Harris B., Craughwell T. J. *Presidents Fact Book Revised and Updated! The Achievements, Campaigns, Events, Triumphs, and Legacies of Every President from George Washington to the Current One* (Presidents Fact Book Revised and Updated! The Achievements, Campaigns, Events, Triumphs, and Legacies of Every President from George Washington to the Current One). Black Dog, Leventhal, 2017. 808 p.

Коротко об авторе

Briefly about the author

Денисов Юрий Владимирович, аспирант, Забайкальский государственный университет, г. Чита, Россия. Область научных интересов: политические науки, демократия, права и свободы
vjhbelh.jy@yandex.ru

Yuri Denisov, postgraduate, Transbaikal State University, Chita, Russia. Sphere of scientific interests: political science, democracy, rights and freedoms

Образец цитирования

Денисов Ю.В. Реализация непосредственной демократии в России // Вестн. Забайкал. гос. ун-та. 2018. Т. 24. № 3. С. 50–62. DOI: 10.21209/2227-9245-2018-24-3-50-62.

Denisov Y. Implementation of direct democracy in Russia // Transbaikal State University Journal, 2018, vol. 24, no. 3, pp. 0–62. DOI: 10.21209/2227-9245-2018-24-3-50-62.

Статья поступила в редакцию: 06.03.2018 г.
Статья принята к публикации: 28.03.2018 г.

