

УЧЕБНИКИ
И УЧЕБНЫЕ ПОСОБИЯ

В. В. Пылин

**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ
И РЕФЕРЕНДУМНОЕ
ПРАВО
РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

ЮРИДИЧЕСКИЙ
ЦЕНТР

Учебники и учебные пособия (Юридический Центр Пресс)

Владимир Пылин

**Избирательное и референдумное
право Российской Федерации**

«Юридический центр»

2003

УДК 342.8
ББК 67.400.5

Пылин В. В.

Избирательное и референдумное право Российской Федерации /
В. В. Пылин — «Юридический центр», 2003 — (Учебники и
учебные пособия (Юридический Центр Пресс))

Учебно-практическое пособие представляет собой систематическое изложение правовых институтов, а также некоторых проблем теории и практики непосредственной демократии: выборы, референдумы, отзыв выборных лиц, роспуск выборных органов, собрания (сходы) граждан. Предназначено для студентов, аспирантов, преподавателей юридических вузов и факультетов, организаторов выборов и референдумов.

УДК 342.8
ББК 67.400.5

© Пылин В. В., 2003
© Юридический центр, 2003

Содержание

Глава 1	6
§ 1. Понятие и предмет избирательного и референдумного права	6
§ 2. Нормы избирательного и референдумного права	8
§ 3. Избирательные правоотношения и референдумные правоотношения, их субъекты	10
§ 4. Источники избирательного и референдумного права	12
§ 5. Наука избирательного и референдумного права	14
Глава 2	16
§ 1. Народовластие – одна из главных основ конституционного строя Российской Федерации. Соотношение гражданского общества и государства	16
§ 2. Понятия и виды форм непосредственной демократии	23
§ 3. Права граждан на участие в управлении делами государства в формах непосредственной демократии	25
§ 4. Факторы и пути развития активности граждан в осуществлении местного самоуправления	27
1. Повышение политической и правовой культуры граждан	27
2. Обеспечение информированности граждан	28
3. Развитие критики как метода разрешения противоречий и обеспечения прогресса	30
4. Формирование эффективного соотношения индивидуального и коллективного начал	32
Глава 3	35
§ 1. Конституционное регулирование осуществления форм непосредственной демократии	36
§ 2. Законодательство об осуществлении форм непосредственной демократии	38
Конец ознакомительного фрагмента.	39

Владимир Васильевич Пылин
Избирательное и референдумное
право Российской Федерации.
Учебно-практическое пособие

© В. В. Пылин, 2003

© Изд-во «Юридический центр Пресс», 2003

Глава 1

Введение в избирательное и референдумное право

§ 1. Понятие и предмет избирательного и референдумного права

Избирательное право и референдумное право являются подотраслями конституционного права.

Как известно, предмет любой отрасли права, в том числе избирательного и референдумного, включает в себя круг общественных отношений, регулируемых ее нормами. Предметом избирательного права являются общественные отношения, возникающие в процессе подготовки и проведения выборов, отзыва выборного лица, роспуска выборного органа. Под выборами понимаются только выборы депутатов представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, членов иных выборных органов местного самоуправления. Отзыв выборного лица представляет собой отзыв депутата представительного органа государственной власти или местного самоуправления, отзыв выборного должностного лица, замещающего государственную или муниципальную должность. Под роспуском выборного органа понимается роспуск выборного органа государственной власти или выборного органа местного самоуправления.

Учитывая значительную схожесть избирательного процесса с комплексом действий и процедур осуществления отзыва выборного лица и роспуска выборного органа избирателями, а также отсутствие в настоящее время правового института отзыва, досрочное прекращение полномочий выборных лиц и органов избирателями целесообразно рассматривать как институт избирательного права.

Избирательное право представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления права граждан избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, на выборные должности государственной исполнительной власти и местного самоуправления, на выборные должности мировых судей, а также в процессе реализации права граждан на отзыв выборного лица или роспуск выборного органа.

Референдумное право представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления права граждан на участие в референдуме, обеспечение подготовки и проведения референдума.

Выборы представляют собой форму всеобщего равного и прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования в целях формирования органа государственной власти, органов местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Другим институтом народовластия, сходным с выборами, являются отзыв выборного лица и роспуск выборного органа избирателями.

Отзыв выборного лица представляет собой досрочное прекращение полномочий депутата, члена иных выборных органов, выборного должностного лица органов государственной власти и местного самоуправления в форме прямого волеизъявления избирателей соответству-

ющего избирательного округа на основе специально назначенного голосования, проводимого в соответствии с законами, уставами муниципального образования уровня отзова.

Роспуск выборного органа представляет собой досрочное прекращение полномочий выборного органа государственной власти или местного самоуправления в форме прямого волеизъявления избирателей на основе специально назначенного голосования, проводимого в соответствии с законами, уставами муниципального образования уровня роспуска.

Референдум представляет собой форму всеобщего равного и прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения, в том числе по проектам законов и общеобязательных правил муниципальных образований, в целях принятия обязательных решений, осуществляемого посредством всеобщего обсуждения и тайного голосования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральным конституционным законом, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, уставом муниципального образования.

Понятия «выборы», «референдум», «отзыв выборного лица», «ропуск выборного органа» в совокупности представляют собой формы непосредственной демократии, формы прямого волеизъявления граждан. Отличие их от понятий «избирательное право» и «референдумное право» можно вывести из их природы, их сущности.

Каждая из названных форм непосредственной демократии по своей сути является комплексным социально-политическим институтом, и они реализуются их субъектами через воздействие в пределах возможного и должного поведения на возникновение, изменение и прекращение общественных отношений. Эти общественные отношения, будучи сложным многогранным явлением, включающим различные общественные и частные интересы и потребности, регулируются всей совокупностью социальных норм. Одни из них, как правило, наиболее существенные, регулируются нормами права, другие – нормами морали, нравственности, нормами обычаев и традиций, нормами общественных объединений.

Избирательное и референдумное право, как уже отмечалось, являются подотраслями конституционного права и представляют собой совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления соответствующих форм непосредственной демократии.

Таким образом, понятия форм непосредственной демократии шире понятий избирательного и референдумного права, так как первые представляют собой социально-политические институты, а вторые являются правовыми образованиями.

§ 2. Нормы избирательного и референдумного права

Избирательное и референдумное право, как и всякие другие правовые образования, не простая сумма норм, а система.

Система – это целое, составленное из частей; соединение, состоящее из множества элементов, взаимосвязанных друг с другом и образующих определенную целостность, единство.

Избирательное и референдумное право как системы правовых норм различаются в объективном и субъективном смысле. В объективном смысле они регулируют порядок реализации, обеспечения и защиты конституционного права граждан избирать и быть избранным, а также участвовать в референдуме. В субъективном смысле они определяют принципы, формы и процедуры участия граждан, общественных объединений, других субъектов в осуществлении форм непосредственной демократии.

По характеру правовых предписаний системы избирательного и референдумного права разделяются на нормы и институты общей и особенной части. Институты общей части устанавливают принципы избирательного и референдумного права, исходные основные начала организации всех стадий избирательного и референдумного процессов. Институты особенной части определяют конкретные процедуры и условия реализации норм избирательного и референдумного права в ходе подготовки и осуществления форм непосредственной демократии.

Свою регулятивную роль избирательное и референдумное право выражают, прежде всего, через свои нормы. Их нормам присущи все основные качества норм, составляющих правовую систему Российской Федерации. Вместе с тем они отражают и некоторые особенности общественных отношений, составляющих предмет избирательного и референдумного права, а также особенности их правового регулирования.

Нормы избирательного и референдумного права можно разделить на **материальные** и **процессуальные**. Материально-правовые нормы закрепляют статику форм непосредственной демократии (систему комиссий и их компетенцию, права и обязанности граждан и других субъектов форм непосредственной демократии). Процессуальные нормы регулируют динамику реализации многих материально-правовых норм, устанавливают порядок (процедуру) их осуществления. В частности, процессуальные нормы определяют избирательный и референдумный процесс, порядок агитации, голосования, обжалования нарушений избирательных прав.

Нормы избирательного и референдумного права классифицируются в зависимости от их конкретного содержания. По этому критерию выделяются **обязывающие**, **запретительные**, **уполномочивающие нормы**.

Обязывающие содержат предписания действовать в предусмотренных нормой условиях должным образом. Так, кандидаты обязаны создавать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании.

Запретительные предусматривают запрет на совершение тех или иных действий в условиях, определяемых данной нормой. Например, запрещается голосование за других избирателей.

Уполномочивающие (дозволительные) нормы предусматривают возможность действовать в рамках требований данной нормы по своему усмотрению (например, определяющие, что кандидат самостоятельно выбирает форму и характер своей агитации через средства массовой информации).

Нормы избирательного и референдумного права могут классифицироваться по степени определенности предписаний на **императивные** и **диспозитивные**. Императивные нормы – это нормы, содержащие обязательное предписание должного поведения (в частности, предписание о том, что передача избирательных бюллетеней территориальным (окружным) избира-

тельным комиссиям осуществляется не позднее чем за 20 дней до дня голосования). Примером диспозитивных норм может служить норма, устанавливающая право кандидатам для регистрации проводить либо сбор подписей избирателей в поддержку своего выдвижения, либо внести избирательный залог.

По территории действия нормы избирательного и референдумного права могут быть **федеральными** (действуют на всей территории России), **региональными** (действуют на территории субъекта Федерации), **местными** (действуют на территории муниципального образования).

Как правило, действие правовых норм рассчитано на неопределенное время. Однако нередко действие норм связано с наступлением какого-либо события, с совершением факта, а также с точно определенным сроком.

Действие норм избирательного и референдумного права по кругу субъектов связано с распространением устанавливаемых ими положений либо на все субъекты, либо на отдельные их группы.

Структура норм избирательного и референдумного права традиционна: гипотеза, диспозиция и санкция. **Гипотеза** содержит указание на фактические условия, при наличии которых надо руководствоваться данной нормой, исполнять и применять эту норму. **Диспозиция** определяет правила поведения, т. е. содержит соответствующие предписания, запреты или дозволения. **Санкции** нормы предусматривают ту или иную меру ответственности.

Во многих случаях структурные элементы муниципально-правовых норм находятся в различных статьях или частях нормативного правового акта, а санкции нередко предусматриваются вообще в другом акте.

§ 3. Избирательные правоотношения и референдумные правоотношения, их субъекты

Избирательные правоотношения – это общественные отношения, регулируемые нормами избирательного права, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся при наступлении юридических фактов, т. е. определенных обстоятельств, ситуаций, событий и условий, с которыми законодательство связывает эти отношения, в процессе подготовки и осуществления выборов, отзыва выборного лица или роспуска выборного органа.

Референдумные правоотношения – это общественные отношения, регулируемые нормами референдумного права, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся при наступлении юридических фактов, с которыми законодательство связывает эти отношения, в процессе подготовки и проведения референдума.

Избирательные и референдумные правоотношения являются разновидностью правовых отношений и обладают всеми свойствами, характерными для любых правоотношений. Вместе с тем они имеют ряд особенностей. Специфика избирательных и референдумных правоотношений выражается в их социально-политическом содержании. Прежде всего через них реализуется власть народа, населения, высшим непосредственным выражением которой являются референдум и свободные выборы.

Избирательные и референдумные правоотношения как главный элемент механизма правового регулирования осуществления форм непосредственной демократии фиксируют круг субъектов, на которых в соответствующий период распространяется действие отдельных норм законодательства по выборам, референдуму, отзыву выборного лица и роспуску выборного органа; определяют юридическую структуру поведения, которому должны и могут следовать субъекты избирательных и референдумных правоотношений; являются условием для возможного приведения в действие соответствующих юридических средств обеспечения прав избирать и быть избранным, права на участие в референдуме и корреспондирующих им обязанностей иных участников процессов по осуществлению форм прямого волеизъявления граждан.

Избирательные и референдумные правоотношения подразделяются на регулятивные и охранительные. Регулятивные правоотношения опосредствуют правомерное поведение всех субъектов по осуществлению предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей, задают параметры позитивного развития процесса организации и осуществления форм прямого волеизъявления граждан. Охранительные правоотношения возникают, когда нарушается нормальный ход регулятивных правоотношений. Посредством этих отношений решаются споры, коллизии между различными субъектами, применяются меры юридической ответственности к лицам, виновным в нарушении законодательства о формах непосредственной демократии.

Осуществление форм непосредственной демократии характеризуется широким кругом субъектов, имеющих разнообразные полномочия по объему, структуре и правовым свойствам. Субъектами избирательных и референдумных правоотношений являются избиратели, участники референдума, избирательные объединения и их блоки, инициативные группы по проведению референдума, отзыва выборного лица, роспуска выборного органа, кандидаты и их доверенные лица, избирательные комиссии и комиссии референдума, наблюдатели, средства массовой информации, органы государственной власти и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения и др.

Правовой статус субъекта избирательных или референдумных отношений представляет собой его правовое положение, определяемое совокупностью правовых норм, закрепляющих его права, обязанности, предметы ведения, гарантии и ответственность, связанных с участием в осуществлении форм непосредственной демократии.

Субъекты данного вида правовых отношений могут быть подразделены на две группы. Первую группу составляют прежде всего граждане как основные носители избирательных прав и права на участие в референдуме, выступающие в избирательных и референдумных правоотношениях в качестве избирателей, участников референдума, кандидатов, доверенных лиц, членов инициативных групп по проведению референдума, субъектов формирования избирательных комиссий, комиссий референдума и выдвижения кандидатов ит. д.

Ко второй группе субъектов можно отнести всех тех, на кого возложена обязанность по осуществлению различных действий по обеспечению подготовки и проведению выборов, референдума, отзыва выборного лица и роспуска выборного органа. Это прежде всего избирательные комиссии и комиссии референдума, государственные и муниципальные органы и учреждения, средства массовой информации, их должностные лица и другие юридические лица.

Более подробно правовой статус основных субъектов рассматривается в главе 9.

§ 4. Источники избирательного и референдумного права

Источники избирательного и референдумного права следует рассматривать в двух аспектах: в широком – вытекающие из юридического правопонимания естественных и неотчужденных прав человека как объективного регулятора общественных отношений; в узком – как формы выражения права.

Избирательное и референдумное право базируется на закрепленном в Конституции РФ юридическом понимании права как общеобязательной формы равенства, свободы и справедливости, где критерием выступают сам человек, его права и свободы, которые и должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваться правосудием.

В узком смысле источники избирательного и референдумного права как внешняя форма установления и выражения правовых предписаний представляют собой нормативные правовые акты, содержащие соответственно нормы избирательного или референдумного права.

Законы и иные нормативные правовые акты не всегда адекватно выражают право, в связи с чем от правовых необходимо отличать неправовые нормативные юридические акты, которые не должны применяться. В силу этого не следует отождествлять право с законодательством, а систему права – с системой законодательства.

Таким образом, к источникам избирательного и референдумного права относятся общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации; федеральные, региональные законы и иные нормативные правовые акты государственных органов власти и управления; нормативные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления; нормативные акты избирательных комиссий, содержащие соответственно нормы избирательного или референдумного права.

Многообразие избирательных и референдумных правовых норм соответствует и многообразию содержащих и выражающих их источников, которые образуют определенную систему по функциональному назначению и юридической силе. В зависимости от уровня их принятия они подразделяются на четыре группы.

К первой группе относятся общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, направленные на регулирование избирательных и референдумных правоотношений.

Это универсальные международные акты, закрепляющие права и свободы человека на участие в проведении подлинных, справедливых и свободных выборов, на участие в управлении своей страной, своим муниципальным образованием непосредственно или через свободно избранных представителей: Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.¹; Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.)²; Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод (1950 г.)³; Конвенция СНГ о правах и основных свободах человека (1995 г.)⁴; Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.)⁵ и др.

Ко второй группе относятся законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне. Это прежде всего Конституция Российской Федерации, в которой

¹ Международное публичное право: Сб. документов. М., 1996. Т. 1. С. 460–464.

² Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

³ СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

⁴ Там же. 1999. № 13. Ст. 1489.

⁵ Международное сотрудничество в области прав человека: Документы и материалы. Вып. 2. М., 1993.

закреплены исходные начала, принципы и гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ.

Важнейшим источником избирательного и референдумного права является Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», которому не должны противоречить все другие законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации по вопросам выборов и референдумов.

К источникам этой группы относятся федеральные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, постановления Конституционного Суда РФ, постановления Центральной избирательной комиссии РФ, содержащие нормы избирательного или референдумного права.

К третьей группе относятся законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые органами государственной власти субъектов Федерации по вопросам выборов, референдумов, отзыва выборного лица, роспуска выборного органа. К ним относятся конституции республик и уставы других субъектов Федерации, законы субъектов Федерации, постановления высших должностных лиц субъектов Федерации, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, акты других органов исполнительной власти субъектов Федерации, постановления избирательных комиссий субъектов Федерации.

Четвертую группу источников составляют нормативные правовые акты, принимаемые органами и должностными лицами местного самоуправления.

К ним относятся уставы муниципальных образований, общеобязательные правила по предметам ведения муниципальных образований; решения и постановления органов и должностных лиц местного самоуправления, постановления муниципальных избирательных комиссий, комиссий референдума.

§ 5. Наука избирательного и референдумного права

Наука избирательного и референдумного права – это совокупность знаний, идей, теорий о выборах, референдумах, отзыве выборного лица, роспуске выборного органа, о целях, задачах, функциях и формах их осуществления и правового регулирования.

Наука избирательного и референдумного права есть деятельность специалистов в данной области знаний, выражающаяся в изучении, истолковании и выработке систематизированных знаний о выборах, референдуме, отзыве выборного лица, роспуске выборного органа. Она представляет собой также определенную сумму накопленных, осмысленных и систематизированных знаний о нормах, принципах, институтах, понятиях и категориях избирательного и референдумного права.

К составу науки избирательного и референдумного права относятся: предмет науки, методология науки, система науки, научная терминология и категории науки, отраслевая библиография, история науки.

Предметом науки избирательного и референдумного права является то, на что направлено научное познание, – это нормы, принципы, категории избирательного и референдумного права, практика применения норм избирательного и референдумного права, осуществление форм непосредственной демократии на предыдущих этапах истории.

Предмет и содержание науки избирательного и референдумного права неразрывно связаны с методами ее познания, которые используются в конкретных юридических науках и составляют их методологическую основу. Наиболее важные из них – формально-догматический метод, логические методы исследования, метод конкретно-социологического исследования, метод сравнительно-правового исследования, сравнительно-исторический метод.

Формально-догматический метод – с его помощью осуществляется внешняя юридическая обработка правового материала, производится описание и анализ норм избирательного и референдумного права и избирательных, референдумных правоотношений, их объяснение, толкование, классификация, систематизация. Приемы данного метода позволяют выстроить правовые знания в две логические стройные системы – институционную и отраслевую.

Логические методы исследования представляют собой разнообразные логические приемы: анализ и синтез, индукцию и дедукцию, метод аналогии, гипотезы и др.

Метод конкретно-социологического исследования включает такие приемы, как личное наблюдение, устные опросы, анкетирование, собеседование, статистическую обработку фактического материала.

Метод сравнительно-правового исследования – это способ исследования одного или нескольких институтов избирательного и референдумного права, имеющих какие-либо сходные признаки различных муниципальных образований, субъектов Федерации, стран. Такое сопоставление, изучение важно с теоретической и практической точек зрения, ибо дает полезный материал для заимствования опыта, совершенствования правовых норм.

Сравнительно-исторический метод исследования представляет собой исторический подход к анализу и оценке важнейших категорий и институтов форм непосредственной демократии.

Все названные методы связаны между собой, и каждый из них может применяться в сочетании с другими. Совокупность указанных и других методов составляет методологию науки избирательного и референдумного права.

К числу источников науки избирательного и референдумного права относятся прежде всего законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы избирательного и референдумного права, а также научные труды ученых и специалистов, практика осуществ-

ления форм непосредственной демократии в России и зарубежных странах как на современном этапе, так и в прошлом.

Система науки избирательного и референдумного права представляет собой логически обоснованное расположение в определенной последовательности теоретических положений, знаний, составляющих ее содержание. Основные институты избирательного и референдумного права и институты его науки в общем соответствуют друг другу. Однако в целом система науки по своим подразделениям шире, чем система отрасли права. Она представляет не только сумму научных знаний о действующем избирательном и референдумном праве и его институтах, но также о наиболее общих категориях (понятиях) этих подотраслей права, а также содержит науковедческие и исторические знания, связанные с избирательным и референдумным правом.

Наука избирательного и референдумного права не только изучает и объясняет объективные процессы в осуществлении форм непосредственной демократии, определяет их сущность и содержание, но и открывает новые закономерности, конструирует научные гипотезы в этой области. Наука выполняет познавательные, эвристические и прогностические функции при исследовании своего предмета, опираясь как на собственные результаты, так и на данные других юридических наук.

Литература

Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1994.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 1999.

Институт выборов в истории России: Библиографический указатель. Калуга; М., 2002.

Кутафин О. Е. Основы государства и права. М., 1994.

Хропанюк В. Н. Теория государства и права. М., 2002.

Контрольные вопросы

- 1. Каково понятие избирательного права как подотрасли права?*
- 2. Какие общественные отношения составляют предмет избирательного права?*
- 3. По каким видам, критериям классифицируются нормы избирательного права?*
- 4. Приведите примеры императивных и диспозитивных норм избирательного права.*
- 5. Перечислите основные субъекты избирательных и референдумных правовых отношений.*
- 6. Что понимается под системой избирательного права и какова ее структура?*
- 7. Дайте определение науки избирательного и референдумного права России и назовите ее основные источники.*

Глава 2

Формы непосредственной демократии в системе народовластия

§ 1. Народовластие – одна из главных основ конституционного строя Российской Федерации. Соотношение гражданского общества и государства

Народовластие составляет главный смысл и содержание демократии в ее современном общепринятом понимании. В современном обществе демократия означает власть большинства при защите прав меньшинства, осуществление выборности основных государственных органов и органов местного самоуправления, свободу и равенство граждан, неотчуждаемость прав человека, верховенство закона, конституционализм, политическое и идеологическое многообразие.

Народовластие в Российской Федерации – один из главных устоев ее конституционного строя. Конституция Российской Федерации (ст. 3) установила, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». В этих ключевых конституционных положениях даются в органической связи понятия «народовластие» и «суверенитет народа», закрепляются основные формы осуществления народовластия.

В науке конституционного права различаются три вида суверенитета: народный, национальный и государственный. **Народный суверенитет** – это верховное, неотчуждаемое право народа определять свою судьбу, быть единственным, ни от кого и ни от чего не зависящим носителем и выразителем верховной власти в государстве и в обществе. **Национальный суверенитет** – это верховное, неотчуждаемое право нации на самоопределение, т. е. право определять свою судьбу, самостоятельно избирать ту или иную форму национально-государственного устройства, решать вопросы политического, экономического, социально-культурного, национального и иного характера с учетом объективных исторических условий, прав и интересов совместно проживающих наций и народностей, а также мнения других субъектов Федерации. **Государственный суверенитет** – это верховное, неотчуждаемое право государства самостоятельно решать свои вопросы внутреннего и внешнего характера, соблюдая законность и общепризнанные принципы и нормы международного права⁶.

Основными характерными признаками всех трех разновидностей суверенитетов являются: верховенство, неотчуждаемость, единство и независимость. Наряду с общим у всех трех разновидностей суверенитета имеются и различия. Они отличаются субъектами, внутренним содержанием, формами реализации, объемом охвата тех или иных социальных и политико-правовых явлений. При всем органическом сочетании характерных особенностей каждого из видов суверенитета центральное место принадлежит суверенитету народа.

Ряд ученых-юристов определяли народный суверенитет как политико-правовое свойство (качество) народа, выражающееся в его верховенстве и полновластии в обществе и государ-

⁶ См. подробнее: Зиновьев А. В. Федеральное устройство России: Проблемы и перспективы // Правоведение. 1997. № 3. С. 8–10.

стве⁷. Из народного суверенитета исходит государственный суверенитет. Народ является создателем и носителем суверенитета государства, волеизъявление народа порождает государственную власть, основополагающие общественные отношения. Выше народной власти нет никакой иной власти.

При этом в конституционной теории России, как и развитых стран, понятия «нация» и «народ», «национальный суверенитет» и «народный суверенитет» фактически отождествляются.

Это связано с тем, что в современных условиях многонациональное общество и его государство не могут позволить себе быть однонациональными без риска вызвать национальную рознь. Они не могут позволить обеспечить реализацию права нации на самоопределение вплоть до создания национального государства, так как это может привести к разрушению их единства. Европейское сообщество, в том числе и Россия, стремясь поставить барьер опасным тенденциям национализма и сепаратизма, закрепили в Заключительном акте Хельсинкского Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе от 1 августа 1975 г.⁸ принцип территориальной целостности и нерушимости границ государств европейского континента.

В то же время Конституция Российской Федерации гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от национальности и расы, запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам национальной и расовой принадлежности. В России гражданам всех национальностей обеспечивается право на реализацию своих национальных культурных интересов.

Народный суверенитет, по смыслу ст. 3 Конституции, принадлежит не отдельным слоям населения, а российскому многонациональному народу в целом, а следовательно, любые сепаратистские решения и действия противоречат Конституции.

Отсюда исключительная важность правовой детализации принципов народного суверенитета, создания эффективных механизмов и надежных гарантий их осуществления как на федеральном и региональном уровнях, так и в местных сообществах.

Народовластие в основном тождественно понятию «народный суверенитет». Само понятие «народовластие» прямо указывает на то, что речь идет о власти народа, и оно состоит из двух категорий: «народ» и «власть», представляющих собой сложные явления, которые требуют специального рассмотрения.

В конституционном праве под понятием «народ» понимаются все граждане данного государства, образующие единую социально-экономическую и политическую общность независимо от деления его на какие-либо национальные общности. В Конституции РФ употребляется выражение «многонациональный народ», которое означает, во-первых, совокупность граждан России; во-вторых, – объединение всех населяющих Российскую Федерацию народов (этносов), других этнических общностей.

Согласно конституциям входящих в Россию республик источником власти в каждой из них является народ данной республики. В других субъектах Российской Федерации в соответствии с их уставами вся власть в каждом из них принадлежит населению. В системе местного самоуправления власть принадлежит населению соответствующего города, поселка, села, района, волости.

Власть в самом общем смысле есть способность и возможность социального субъекта осуществлять свою волю, используя различные ресурсы и технологии, включая закон, традиции, авторитет, принуждение и др.

⁷ См., напр.: Манелис Б. Л. Проблема суверенитета и ее значение в современных условиях. Ташкент, 1964. С. 20; Мишин Н. Г. Суверенитет в Советском государстве // Союз ССР – содружество равноправных республик. М., 1972. С. 134–135; Фабер И. Е. Народный суверенитет в советском государстве // 50 лет Советского союзного государства. Саратов, 1973. С. 49; Скуратов Ю. И. Народный суверенитет развитого социализма (конституционные вопросы). Свердловск, 1987. С. 7.

⁸ Действующее международное право. М., 1996. Т. 1.

Для определения и раскрытия народовластия необходимо выделить понятия «публичная власть», «государственная власть», «политическая власть».

Публичная власть, осуществляемая народом России, есть совокупность государственной власти и власти местного самоуправления. Она регулирует отношения, обеспечивающие прежде всего общий, совокупный публичный интерес, и опирается в случае необходимости на силу принуждения.

Публичная власть в Российской Федерации подразделяется на федеральную государственную власть, на государственную власть субъектов Российской Федерации (региональная власть) и на власть местного самоуправления (муниципальная власть).

Государственную власть в Российской Федерации осуществляют народ, Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума Российской Федерации), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют народ (население), законодательные (представительные), исполнительные и судебные органы государственной власти.

Власть местного самоуправления осуществляют население и органы местного самоуправления.

Вместе с тем народ, население являются одновременно главными субъектами политических процессов в гражданском обществе и в местных сообществах, выступая в качестве субъектов политической власти.

Политика – сложное явление общественной жизни. Как известно, в точном переводе с греческого термин «политика» означает искусство управления государством, участие в делах государства.

В современных условиях искусство управления распространяется не только на государство, но и на все гражданское общество. Поэтому понятие «политическая власть» шире понятия «публичная власть», поскольку оно включает в себя не только методы государственного властвования, но и характерные способы деятельности политических партий и общественных объединений. При этом, как справедливо отмечает В. Е. Чиркин, государственная власть, взятая как целое, всегда имеет политический характер, в то время как политическая власть не всегда является государственной⁹.

С появлением института гражданского общества стало возрастать его влияние на государство, развиваться их взаимодействие и сотрудничество. Постепенно государство должно стать выразителем воли и интересов гражданского общества, гарантом прав и свобод человека и гражданина.

Политическая и публичная власть имеют ряд общих черт. Оба вида власти имеют общий источник в лице многонационального народа. Они используют для достижения поставленных целей основополагающие принципы и формы демократии, метод убеждения. Для них характерно фактическое слияние на местном уровне в лице органов местного самоуправления. Однако между ними имеются и серьезные различия. В частности, признаком публичной власти, в отличие от политической власти, является непосредственное управление делами общества и государства, право принятия общеобязательных решений и в случае необходимости применение методов принуждения. Следствием этих различий являются неравные возможности для реализации воли их субъектов¹⁰.

⁹ Чиркин В. Е. Конституционные модели организации государственной власти // Сравнительное конституционное право. М., 1996. С. 419.

¹⁰ Дмитриев Ю. А. Соотношение понятий политической и государственной власти в условиях формирования гражданского общества // Государство и право. 1994. С. 28–34.

Следовательно, народовластие может рассматриваться как основа суверенитета народа и государства, форма осуществления гражданами принадлежащей им государственной и политической власти.

Мир постоянно развивается и усложняется. Вместе с ним развиваются и усложняются общественные отношения, а также публичная власть, ее институты, формы и механизмы. Они становятся все более многообразными и утонченными. Эти процессы происходят в соответствии с теми процессами, которые определяют поступательное движение гражданского общества.

Публичная власть – категория надстроечная, и ее природа, характер, свойства и функции, нормы и методы осуществления определяются во многом реальным уровнем прав и свобод граждан, экономическим строем общества на соответствующем этапе его развития, реальным экономическим базисом. Конечно, как и вся надстройка в целом, власть оказывает обратное воздействие на свое экономическое основание. Более того, власть относится к тем составным частям надстройки, которые наиболее активно влияют на развитие экономического базиса, поскольку она представляет собой могучую силу, способную содействовать развитию своего экономического базиса или тормозить это развитие – в зависимости от того, соответствуют ли интересы «властвующих» закономерностям развития общества или противоречат им.

Взаимоотношения государства и гражданского общества являются наиболее серьезным фактором развития народовластия как на федеральном и региональном уровнях, так и на местном.

Гражданское общество России, как и его региональные и местные сообщества, реально существуют и действуют. Они непосредственно формируют органы власти и управления, контролируют их, оказывают влияние на их деятельность. Многогранный характер их отношений с государством проявляется во всех без исключения сферах социальной жизни, в процессе которых развиваются связи и взаимодействие различных общественных объединений и граждан с институтами государственной и муниципальной власти. Другой вопрос – каков уровень развития гражданского общества и его местных сообществ и их воздействия на государственные и общественные дела? Пока этот уровень в целом в стране и в большинстве субъектов Федерации и муниципальных образований очень низкий.

Представляется, что современное гражданское общество России можно определить как социальную целостность, интегрирующую общность граждан страны, включая ее общественные, политические и государственные институты¹¹.

Гражданское общество Российской Федерации представляет собой общность граждан России, объединенную демократическим федеративным правовым социальным государством с республиканской формой правления и структурированную на принципах самоорганизации, самостоятельности и саморегулирования для осуществления собственных инициатив во множество различных общественных объединений и их ассоциаций, интегрирование и выражение общественного мнения и политической воли которых под влиянием политических партий, профсоюзов и наиболее авторитетных общественных объединений направлены на непосредственное формирование системы государственных и муниципальных органов власти и управления, осуществление власти по важным вопросам своей жизнедеятельности путем непосредственного выражения своего волеизъявления, обеспечение своим гражданам и их общественным объединениям реального участия в управлении делами государства и муниципальных образований через органы государственной власти и органы местного самоуправления, так и через своих выборных представителей.

Демократическое правовое государство, в том числе и Российской Федерации, есть не что иное, как публично-властная организация народа. В России единственным носителем суве-

¹¹ Пылин В. В. Гражданское общество и государство // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 10. С. 44–49.

рентета и власти является ее многонациональный народ. Многонациональный народ России принял 12 декабря 1993 г. ныне действующую Конституцию РФ, в которой определил основные цели государства, закрепил права и свободы человека и гражданина, незыблемость демократической, правовой и социальной основы государства.

Центральным звеном организационной структуры всякого государства и России в том числе являются органы государственной власти и государственный аппарат, органы местного самоуправления, которые осуществляют от имени народа, населения публично-властным способом управление делами гражданского общества и его местных сообществ. К сожалению, многие ошибочно принимают за государство не организацию народа, а государственный аппарат. Такая некорректная подмена понятий причиняет немалый вред теории и практике становления современного гражданского общества.

Таким образом, именно многонациональный народ России в целом как общность ее граждан представляет собой единое гражданское общество страны, подразделяющееся на региональные и местные сообщества. Гражданское общество как общность всех ее граждан структурно состоит из государства, местных общин, политических партий, профсоюзов, различных общественных объединений и некоммерческих организаций, средств массовой информации, которые в совокупности составляют его политическую систему.

Народ, население являются ведущими субъектами политических процессов в гражданском обществе и в местных сообществах, выступая наряду с государством в качестве главных субъектов политической и публичной власти.

В XX в. государство окончательно утратило монопольное положение, по существу, единственного инструмента политики и власти.

Оно тесно переплеталось со сложной сетью социальных институтов и отношений, которая соединила его с гражданским обществом и обеспечила демократический характер публичной власти.

Гражданское общество России во многом едино и одновременно различно. У него едины Родина, государство, культура, основные публичные интересы, ценностные ориентиры. И в то же время гражданское общество представляет собой множество самоуправляемых ассоциаций, каждая из которых кроме общих ценностей имеет свои социальные интересы, установки, традиции, цели. Государственные и муниципальные органы власти во взаимодействии с политическими партиями и другими структурами политической системы гражданского общества, выполняя волю народа, призваны всемерно содействовать всем общественным объединениям и некоммерческим организациям достижению их корпоративных целей и интересов и в то же время интегрировать их в единую общность, на основе взаимопонимания, взаимопомощи, взаимных договоренностей достигать и поддерживать общественное согласие, объединяться для решения общих целей и задач. Это прямо предусмотрено Конституцией РФ, установившей, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18).

Главным звеном политической системы гражданского общества Российской Федерации является его государство. Народ выступает творцом своего государства, принимает его Конституцию, формирует государственные и муниципальные органы власти, вправе осуществлять свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Государство – это исполнитель воли народа, оно служит народу, а не наоборот. Следовательно, государство служит гражданскому обществу, выступает выразителем и исполнителем его воли и интересов.

Главной функцией гражданского общества является обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, становление демократического правового социального государства. Государство в современных условиях выступает основным механизмом достиже-

ния этих задач. Права и свободы человека и гражданина, создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, составляют основу и гражданского общества, и демократического правового социального государства.

Соотношение гражданского общества и государства остается краеугольным камнем в теоретических концепциях, ведущихся в настоящее время дискуссиях по проблемам гражданского общества. Вопрос о том, кто имеет приоритет – государство или общество – по мнению многих, решается в большинстве случаев в пользу государства. И это закономерно, в этом нет противоречий.

В соответствии с Конституцией РФ, а, следовательно, в соответствии и с волей народа, государство выступает в качестве управляющей системы по отношению к гражданскому обществу в пределах и параметрах, устанавливаемых самим гражданским обществом. Это обуславливается и тем, что гражданское общество часто бывает неспособно преодолевать собственную раздробленность и само разрешать внутренние конфликты. Оно не может оставаться «гражданским», если в него правовыми и политическими методами не привносится порядок. Только государство может защитить граждан, социальные группы и организации от несправедливостей гражданского общества, синтезировать его частные интересы в публичные. Но и государству при слабом гражданском обществе не справиться с современными проблемами дезорганизации, безответственности, коррупции, преступности, нравственного разложения общества и другими острыми проблемами. Либо государство, чтобы преодолеть эти и другие проблемы, должно стать вместо демократического авторитарным с мощным и дорогостоящим бюрократическим аппаратом. Так что государство способно выполнить роль интегратора общества только в сочетании и взаимодействии с активной частью народа, с институтами гражданского общества, опираясь на их потенциал самоорганизации и самоуправления.

Диалектика взаимоотношений государства и гражданского общества свидетельствует, что их воздействие на развитие и деятельность друг друга взаимно. Правовое регулирование отношений в сфере гражданского общества происходит как по инициативе государства, так и в результате воздействия на него институтов гражданского общества. Этот процесс на различных исторических этапах неодинаков. С учетом уровня демократии, политической и правовой культуры в обществе на одних этапах роль локомотива в развитии гражданского общества принадлежит государству, на других этапах – самому гражданскому обществу и его институтам.

Нельзя не согласиться с позицией О. Ф. Шаброва о том, что государственность имеет тенденцию приобретать те формы и тот характер, которые соответствуют уровню развития и характеру гражданского общества. Государство обслуживает гражданское общество, а не наоборот. Попытки идти вразрез с этим ее естественным соотношением, приводить гражданское общество в соответствие с велениями государственной власти в конечном счете неизменно имели разрушительные последствия и не давали искомого результата¹².

И на современном уровне развития демократии могут быть неожиданные повороты, не всегда соответствующие требованиям объективных законов развития гражданского общества. Но такие отклонения исторически не долговечны, ибо объективные законы неизбежно проявляют себя.

Аналогичные тенденции и закономерности характерны и для местных сообществ, для их взаимоотношений с органами местного самоуправления.

Универсальными критериями взаимоотношений гражданского общества и государства являются принципы законности, демократизма и справедливости, основанные на соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Гражданское общество представляет собой огромную самоорганизующуюся комплексную суперсистему, регулирование общественных отношений внутри которой происходит как

¹² Шабров О. Ф. Политическая система: демократия и управление обществом // Государство и право. 1994. № 5. С. 120.

на основе норм права, так и основе норм нравственности и морали, обычаев и традиций, корпоративных норм, содержание которых определяется историческим опытом, уровнем развития демократии и культуры. При этом отношения гражданского общества с государством достаточно четко определены Конституцией РФ и на ее основе действующим законодательством.

В одних случаях, как уже отмечалось выше, данные отношения носят характер подчинения государства гражданскому обществу. Это происходит, когда народ как единственный источник власти осуществляет свою власть непосредственно путем выражения волеизъявления при проведении референдума и выборов.

В других случаях гражданское общество и государство выступают как партнеры, взаимодействуя и сотрудничая в осуществлении своих основных единых функций, в том числе и как клиент, получающий услуги от государства, посредством обсуждения, диалога, контроля, оппонирования, критики, формирования и выражения общественного мнения, а также различных форм представительной демократии.

Гражданское общество является во многом саморегулирующейся и одновременно управляемой системой со стороны создаваемых им институтов государственной власти. При этом гражданское общество, определяя функции, структуру и задачи государства, задает параметры и пределы его вмешательства в свою деятельность.

Взаимодействие и сотрудничество гражданского общества с государством осуществляется во многом через сложнейшую сеть общественных объединений и некоммерческих организаций с многообразными каналами их представительства. Определяющая роль в этом посредничестве принадлежит политическим партиям, ассоциациям и союзам различных политических объединений и муниципальных образований. Отрадно, что динамично возрастает влияние на эти процессы политических партий, которые по своей природе и определенному законодательством статусу наиболее полно могут и должны формировать и выражать политическую волю и публичные интересы граждан. Их успех во многом будет определяться степенью проникновения в ключевые институты гражданского общества как в центре, так и на местах, установления в их руководящих органах своего эффективного влияния.

Во исполнение конституционного права каждого человека на объединение и на свободу деятельности общественных объединений (ст. 30), при гарантии политического и идеологического многообразия (ст. 13), в действующем законодательстве закреплены достаточно широкие полномочия общественных объединений, определены принципы их взаимоотношений с государственными и муниципальными органами власти, предусмотрены гарантии и меры всесторонней поддержки их органами власти, установлено, что вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами государственной и муниципальной власти с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

Укрепление и развитие гражданского общества зависит от многих факторов, среди которых важное место принадлежит формам непосредственной и представительной демократии, повышению социальной активности и ответственности граждан, государственной электоральной политики. От их совершенства, справедливости и признаваемой всеми разумности во многом зависит уровень гражданственности общества и его местных сообществ. А степень этого совершенства зависит от того, насколько они позволяют большинству граждан реально участвовать в формировании власти и ее политики, выработке ее экономических и социальных программ, контроле над властью исполнительной.

§ 2. Понятия и виды форм непосредственной демократии

В зависимости от формы волеизъявления народа, населения различают институты непосредственной и представительной демократии.

Непосредственная демократия – это осуществление публичной власти непосредственно народом, населением, принятие ими общеобязательных решений по вопросам государственного и местного значения.

Представительная демократия – это осуществление власти населением, гражданами через депутатов и органы государственной власти и местного самоуправления, а также деятельность избранных непосредственно народом, населением органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления.

Конституция РФ в ст. 3 и 130 определяет основные институты непосредственной демократии, которые обеспечивают народу, населению реальную самостоятельность при принятии им решений по вопросам государственного и местного значения. Она относит к таким институтам референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления граждан, к которым следует отнести отзыв избирателями выборного лица и роспуск избирателями выборного органа, собрания (сходы) граждан, а также съезды (конференции) народов, населения субъектов Федерации, местных сообществ. Указанные съезды (конференции) не являются в полной степени институтом непосредственной демократии, но с учетом их широкого представительства они ближе стоят к формам непосредственной демократии, чем к формам представительной демократии.

Такие формы демократии, как народная правотворческая инициатива, наказания избирателей, отчеты депутатов и должностных лиц перед избирателями и населением, обращения граждан в государственные органы и органы местного самоуправления, обсуждение гражданами вопросов государственного и местного значения, опросы общественного мнения, митинги, шествия, демонстрации, пикетирования, исходя из их природы и сути, направленные на осуществление власти гражданами через своих представителей, относятся к формам осуществления власти гражданами через органы и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, т. е. к формам представительной демократии.

Таким образом, в осуществлении гражданами участия в управлении делами государства и муниципальных образований органически сочетаются формы непосредственной и представительной демократии, что является одним из основных принципов народовластия.

Все формы непосредственной демократии представляют собой определенную систему, состоящую из их различных видов, в частности, в зависимости от того, на каком уровне они осуществляются.

Референдумы, представляющие собой форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия обязательных решений, осуществляемого посредством всеобщего обсуждения и тайного голосования, подразделяются на три вида: референдум Российской Федерации, референдум субъекта Российской Федерации, местный референдум.

Референдум Российской Федерации – это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории России, а также граждан Российской Федерации, проживающих или находящихся за пределами территории России, по наиболее важным вопросам государственного значения, в целях принятия обязательных решений, осуществляемого посредством всеобщего обсуждения и тайного голосования в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации».

Референдум субъекта Российской Федерации – это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории субъекта Федерации, по наиболее важным вопросам государственного значения, в целях принятия обязательных решений, осуществляемого посредством всеобщего обсуждения и тайного голосования в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации.

Местный референдум – это форма прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования, по наиболее важным вопросам местного значения, в целях принятия обязательных решений, осуществляемого посредством всеобщего обсуждения и тайного голосования в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Федерации, а также уставом муниципального образования.

Выборы, представляющие собой форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в пределах избирательного округа, по избранию депутатов, членов иных выборных органов и выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, подразделяются на четыре вида: *союзные, федеральные, региональные и муниципальные*.

На союзном уровне проводятся выборы депутатов Палаты Представителей Парламента Союзного государства; на федеральном уровне – выборы Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ; на региональном уровне – выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти и глав исполнительной власти субъектов Федерации, а также мировых судей там, где предусмотрены законом их выборы непосредственно гражданами; на муниципальном уровне – выборы депутатов, членов иных выборных органов и выборных должностных лиц органов местного самоуправления, предусмотренных уставами муниципальных образований.

Отзыв выборного лица и роспуск выборного органа избирателями представляют собой форму прямого волеизъявления избирателей, место жительства которых расположено в пределах избирательного округа, по поводу досрочного прекращения или непрекращения полномочий депутата (члена иного выборного органа), выборного должностного лица, выборного органа государственной власти или местного самоуправления в форме прямого волеизъявления избирателей на основе специально назначенного голосования. Они могут в настоящее время осуществляться в субъектах Федерации, где это предусмотрено региональным законодательством, и в муниципальных образованиях.

Собрание (сход) граждан представляет собой совместное присутствие граждан в заранее определенном месте и в заранее определенное время для коллективного обсуждения и решения вопросов, отнесенных законодательством и (или) соответствующими уставами к его компетенции, в соответствии с утвержденной повесткой дня и действующим (либо установленным) его регламентом. Собрание (сход) граждан в форме высшего органа публичной власти может реально проводиться только в системе местного самоуправления в качестве общего собрания (схода) граждан муниципального образования. На других уровнях оно может проводиться в форме съезда (конференции) представителей народа, населения. В публично-правовых отношениях собрание (сход) граждан может применяться также в форме осуществления гражданами предоставленных законодательством прав (например, для выдвижения кандидатов в состав избирательных комиссий, для выдвижения инициативы проведения референдума) и в форме организованного выражения общественного мнения.

§ 3. Права граждан на участие в управлении делами государства в формах непосредственной демократии

В соответствии со ст. 32 Конституции РФ 1993 г. граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, а также имеют право участвовать в отправлении правосудия.

Это одно из важнейших политических прав граждан России было закреплено во всех ее конституциях. Так, в конституциях РСФСР 1918 и 1925 гг. было установлено, что власть принадлежит целиком и исключительно трудящимся массам и их полномочному представительству – Советам рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов. Депутаты Советов были обязаны регулярно давать отчеты своим избирателям. Избиратели, пославшие в Совет депутата, имели право во всякое время отозвать его и произвести новые выборы. Начиная с 1922 г. стали регулярно проводиться народные обсуждения важнейших вопросов. Конституция РСФСР 1937 г., сохранив в принципе основные формы народовластия, закрепила проведение выборов депутатов всех уровней Советов на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, предоставила право проводить всенародный опрос, референдум. Конституция РСФСР 1978 г. расширила демократические основы народовластия, четко определила право граждан участвовать в управлении государственными и общественными делами.

Эти права граждан России в полной мере корреспондируют положению Всеобщей декларации прав человека, закрепившему, что «каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей» (ст. 21).

Право граждан участвовать в управлении делами государства и в осуществлении местного самоуправления неразрывно связано с основами народовластия, с основами конституционного строя и местного самоуправления, закрепленными в ст. 3, 12, 32, 130 Конституции РФ.

В ст. 3 Конституции РФ раскрывается принцип народовластия в Российской Федерации, в соответствии с которым носителем суверенитета и единственным источником власти в России признается ее многонациональный народ. Следовательно, любые действия отдельных органов государственной власти России либо волеизъявления населения, составляющего лишь часть многонационального народа России, не могут считаться суверенными действиями. Таким образом, единственным источником власти на основе верховенства Конституции РФ и федеральных законов выступают в целом народ (население) каждого субъекта Федерации и население каждого муниципального образования. Однако эта воля не безгранична. Конституция РФ устанавливает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Поэтому Конституция РФ ограничивает государственную и муниципальную власть, обязывая ее признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Граждане Российской Федерации имеют равные права на участие в управлении делами государства и в осуществлении местного самоуправления в формах непосредственной демократии независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Граждане Российской Федерации при осуществлении своего права на участие в управлении делами государства и местного самоуправления, в отправлении правосудия в формах непосредственной демократии имеют право в установленном законом порядке:

– избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления;

- участвовать в референдуме, образовывать инициативную группу по проведению референдума;
- участвовать в отзыве выборного лица или роспуске выборного органа, образовывать инициативную группу по возбуждению вопроса об отзыве выборного лица или роспуске выборного органа;
- участвовать в общем собрании (сходе) граждан муниципального образования как форме прямого волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления;
- избирать мировых судей, осуществлять правосудие в качестве народных заседателей и присяжных;
- получать полную достоверную информацию о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом;
- искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом;
- обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления;
- объединяться и создавать общественные объединения для защиты общих интересов и достижения общих целей;
- собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование.

§ 4. Факторы и пути развития активности граждан в осуществлении местного самоуправления

1. Повышение политической и правовой культуры граждан

Эффективное осуществление основ, принципов и функций форм народовластия зависит не только от признания и гарантий их законодательством, но и во многом от дееспособности в целом гражданского общества и его местных сообществ, от общественной активности, уровня политической и правовой культуры граждан.

Народовластие определяется и гарантируется не только объемом прав и свобод человека и гражданина, реальными возможностями граждан участвовать в политике, в формировании органов государственной и муниципальной власти и управления, в выработке, принятии и реализации ими решений, но и в значительной степени от общественного сознания граждан, их политической и правовой культуры, их готовности к участию в управлении делами государства и муниципальных образований, в общественной деятельности.

К сожалению, необходимо признать, что в последние годы общественная активность людей резко снизилась и продолжает сокращаться. Для массового общественного сознания людей характерно нарастание апатичности, пассивности, отчуждения от проблем государства и местных сообществ. Причин здесь много. Среди них и обвальное разочарование в политике и политиках, и обремененность проблемами выживания, и понимание того, что в нынешних условиях «все равно от меня ничего не зависит». Негативное влияние оказывает и то, что нынешние преобразования общества осуществляются в основном в отрыве не только от широких масс граждан, но и от общественности. Однако успех и результаты реформ зависят не столько от желаний и целей политической элиты, сколько от выбора таких путей, которые обеспечивали бы ей опору в гражданском обществе, и прежде всего широких масс граждан на местах. Потому что, по каким бы привлекательным моделям ни конструировалось народовластие, его дееспособность и реальное содержание определяются прежде всего политическим участием и политической культурой большинства граждан. От уровня общественного сознания зависят пределы демократических преобразований и развитие самоуправления и самоорганизации. Народовластие недостаточно гарантировать, оно во многом определяется готовностью к нему и заинтересованностью в нем со стороны хотя бы активной части членов общества.

Органы государственной власти и местного самоуправления ничего не добьются, пока не изменят состояние массового общественного сознания людей. Существуют различные *формы общественного сознания*, посредством которых люди осознают окружающий мир. Это правовое, политическое, нравственное, национальное, эстетическое сознание. Каждое из них представляет собой совокупность идей, взглядов, чувств, традиций, переживаний, выражающих отношение людей к сути этих явлений. Всемерное гармоничное развитие общественного сознания должно составлять одно из главных направлений в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Неправильно было бы абсолютизировать ту или иную из названных форм, все они полезны и именно в совокупности дают необходимый эффект, обеспечивая широкое и разностороннее вовлечение граждан в решение вопросов государственного и местного значения, воспитывая у них чувство сопричастности к общему делу.

Развитие демократии и самоуправления, как подтверждает практика, невозможно без повышения уровня политической и правовой культуры граждан и должностных лиц. Эта работа должна носить системный и плановый характер.

На решение этих задач, в частности, была направлена Федеральная целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 25 февраля 1995 г. № 228¹³. В связи с завершением срока ее действия Центральная избирательная комиссия РФ утвердила согласованный с федеральными органами исполнительной власти «Комплекс мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000–2005 годы»¹⁴. Данная программа ставит своей главной целью создание единой системы качественного правового просвещения и образования, учитывающей интересы граждан, государственных органов, органов местного самоуправления и общественных объединений и позволяющей преодолеть сложившуюся в последние годы в общественном сознании политическую апатию избирателей и повысить их гражданскую ответственность, поднять уровень профессионализма лиц, обеспечивающих проведение выборов и референдума, а также содействующих этой работе. Подобные программы нужны на местах, но с более широкими целями. Их целью должны стать повышение политической и правовой культуры граждан, формирование у них сопричастности к общественным делам и проблемам, к осуществлению участия в управлении делами государства и местного самоуправления. Особенно важно наладить эту работу среди молодежи. Уже в средней школе, а тем более в вузах необходимо помочь молодежи разобраться в государственном и общественном устройстве нашего общества, в формах и методах реализации права на участие в управлении делами государства и осуществлении местного самоуправления.

2. Обеспечение информированности граждан

Важным фактором привлечения населения к общественной деятельности всегда были и остаются гласность и открытость в работе органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления, которые призваны работать на виду у людей и при их самом активном участии. Ведь *народовластие – это осуществление власти не только в интересах народа, но и при активном непосредственном участии самого народа*. Только в обстановке гласности можно обеспечить возможность для граждан быть в курсе дел органов государственной власти и местного самоуправления. Степень информированности населения прямо влияет на уровень активности граждан, их сознательное участие в управлении делами государства и местных сообществ.

Практика свидетельствует, что чем лучше люди знают о деятельности государственных и муниципальных органов и своих депутатов, об их текущих делах и планах на будущее, тем действеннее связь избирателей со своими избранниками.

С помощью гласности обеспечивается демократизм управления и решения вопросов государственного и местного значения, их подконтрольность населению, а также возможность граждан влиять на выработку решений, затрагивающих их интересы, права и свободы.

Вести работу гласно, открыто – это не просто объективная потребность, вытекающая из природы демократического правового государства, но и юридическая обязанность государственных и муниципальных органов. В соответствии с Конституцией РФ законы подлежат официальному опубликованию, любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ст. 15). Органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы

¹³ СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 862.

¹⁴ Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2000. № 22. С. 16–29.

(ст. 24). Каждый имеет право свободно получать информацию (ст. 29). Таким образом, гласность выступает не только одним из основных принципов деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, но и условием осуществления народовластия, развития социальной и политической активности граждан.

Право на информацию – одно из основных прав человека и гражданина. В соответствии с Конституцией РФ каждому гарантируется право на информацию, т. е. право свободно искать, получать, передавать и распространять информацию любым законным способом (ст. 29). Законодательной базой информации и гласности служат многие федеральные законы. Базовым из них является Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации»¹⁵. Государственная политика в сфере формирования информационных ресурсов и информатизации направлена на создание условий для эффективного и качественного информатизационного обеспечения решения стратегических и оперативных задач социального и экономического развития Российской Федерации.

Право на информацию реализуется прежде всего через средства массовой информации. Несмотря на то, что их доступность по сравнению с 80-ми годами значительно снизилась для многих семей, тем не менее печатные и особенно электронные средства массовой информации и в настоящее время остаются наиболее широким и доступным способом поиска, получения и распространения общественно значимых сведений. В соответствии со ст. 38 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации»¹⁶ государственные органы и организации, общественные объединения, их должностные лица должны предоставлять сведения о своей деятельности средствами массовой информации по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

При этом в соответствии с Законом РФ от 21 июля 1993 г. (в редакции от 6 октября 1997 г.) «О государственной тайне»¹⁷ и Указом Президента РФ «Об утверждении перечня сведений конфиденциального характера» от 6 марта 1997 г. № 188¹⁸ не допускается разглашение государственной, служебной и коммерческой тайны. В то же время согласно ст. 7 Закона РФ «О государственной тайне» не подлежат засекречиванию сведения о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях; о состоянии экологии, здравоохранения, санитарии, демографии, образования, культуры, сельского хозяйства; а также о состоянии преступности; о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых государством гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям; о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина; о размерах золотого запаса и государственных валютных резервах Российской Федерации; о состоянии здоровья высших должностных лиц Российской Федерации; о фактах нарушения законности органами государственной власти и их должностными лицами.

Основными принципами в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по реализации права на информацию являются:

- обеспечение общедоступности и открытости информации;
- информированность граждан о деятельности органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления;
- законность поиска, получения и передачи информации;

¹⁵ СЗ РФ. 1996. № 8. Ст. 609.

¹⁶ Ведомости съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 169; № 30. Ст. 2870; 1998. № 10. Ст. 1145; 2000. № 26. Ст. 2737; № 32. Ст. 3333; 2001. № 32. Ст. 3315; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029 и ст. 3033.

¹⁷ СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673.

¹⁸ Там же. № 10. Ст. 1127.

- предоставление достоверной информации;
- защита права на информацию;
- сообщение для всеобщего сведения ставшей им известной при осуществлении своей деятельности информации, если она может предотвратить угрозу жизни или здоровью граждан, если требуется пресечь сообщение о недостоверной информации, если она имеет или может иметь общественно значимый характер.

Каждый имеет право обращаться в государственные органы и органы местного самоуправления с устной или письменной просьбой (запросом) об ознакомлении с интересующей его информацией, о получении соответствующих разъяснений или копий документов. Государственные органы и органы местного самоуправления обязаны, за исключением случаев, предусмотренных действующим законодательством, предоставить в возможно короткий срок, но не позднее чем через 30 дней после получения запроса, запрашиваемую информацию для ознакомления либо дать необходимые разъяснения или выдать копии документов. В ответе на запрос об опубликованном нормативном правовом акте они вправе ограничиться представлением сведений об опубликовании или разъяснениями о его отмене, признании утратившим силу или недействующим, о внесенных изменениях и дополнениях.

В целях обеспечения гарантий сохранения информации государственные органы и органы местного самоуправления обязаны в течение установленного законодательством срока хранить принятые ими акты, акты органов, правопреемниками которых они являются, а также акты, устанавливающие их правовой статус, и вести реестр этих актов.

Гласность является одним из важных факторов обеспечения подлинно свободных и справедливых выборов и референдумов. Принцип гласности реализуется прежде всего через деятельность избирательных комиссий и комиссий референдума. Его осуществление направлено на расширение реальных возможностей граждан и их общественных объединений активно участвовать в управлении делами государства и муниципальных образований, осуществлять общественный контроль как за деятельностью избирательных комиссий и комиссий референдума, так и за деятельностью всех других участников выборов и референдума.

3. Развитие критики как метода разрешения противоречий и обеспечения прогресса

В гражданском обществе, как и в местных сообществах, неминуемо существуют противоречия, нередко проявляющиеся в конфликтах, противоборстве и кризисах. Они присущи сообществам так же органично, как и потребности, и являются скорее нормой, чем патологией общественного развития. Их развитие обусловлено различными причинами, среди которых противоположность, несовместимость интересов, потребностей, систем ценностей у различных субъектов, неудовлетворенность людей социально-экономическим состоянием дел, политикой и уровнем управления со стороны органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления.

Все эти противоречия – явления естественные, имеющие не только отрицательные, но и положительные стороны. Из закона единства и борьбы противоположностей известно, что всем вещам, явлениям, процессам свойственны внутренние противоречия, противоположные стороны и тенденции, находящиеся в состоянии взаимосвязи и взаимоотрицания. Известно также, что борьба противоположностей дает внутренний импульс к развитию, ведет к нарастанию противоречий, разрешающихся на определенном этапе исчезновением старого и возникновением нового.

«Для диалектической философии, – писал Ф. Энгельс, – нет ничего раз навсегда установленного, безусловного, святого. На всем и во всем видит она печать неизбежного падения,

и ничто не может устоять перед ней, кроме непрерывного процесса возникновения и уничтожения, бесконечного восхождения от низшего к высшему»¹⁹.

Народовластие развивается и движется вперед благодаря преодолению старого, утверждению и становлению всего нового и прогрессивного.

Но противоречия бывают различными: одни из них носят антагонистический, разрушительный характер, другие – неантагонистический, созидательный характер.

От государственных органов и органов местного самоуправления требуется владение положением дел, обеспечение постоянного критического взгляда и осмысления происходящих общественных процессов и явлений.

Для адекватной и своевременной реакции на возникновение и развитие конфликтов важное значение имеет точное определение их характера, а затем решение всех спорных вопросов на путях переговоров, компромиссов, консенсуса, управления через дискуссию. В условиях демократии правилом разрешения конфликтов является прежде всего правило большинства (мажоритарный принцип).

*Одним из действенных способов раскрытия и разрешения противоречий, искоренения бюрократизма и волокиты, волюнтаризма и различного рода злоупотреблений, пренебрежения правами и интересами граждан является критика*²⁰.

Отстоять прогрессивное развитие можно лишь при условии, что противоречия и ошибки будут вскрываться, обнажаться и затем преодолеваются. Этим целям и должна служить критика, выполняющая многие функции и являющаяся испытанным методом предупреждения и исправления недостатков, методом укрепления дисциплины и ответственности, методом воспитания кадров, источником информации, эффективной формой контроля граждан за деятельностью органов власти и управления, их должностных лиц.

Критика – это одна из действенных форм борьбы за все новое, прогрессивное, один из видов социального творчества. Без критики нет движения вперед. Требование развивать критику – непереносимое условие совершенствования и укрепления народовластия.

В Конституции РФ в ст. 29 закреплено: «Каждому гарантируется свобода мысли и слова». Право на свободу мысли и слова, на свободу выражения своих убеждений и мнений – это важные условия, позволяющие выявлять и учитывать многообразие мнений и убеждений различных людей, различных социальных групп и общественных объединений. Гражданское общество и его местные сообщества заинтересованы в том, чтобы эти права люди использовали для анализа состояния дел в различных сферах жизнедеятельности, на их основе высказывали бы критические замечания, вносили предложения.

Практика свидетельствует, что утверждение нового, преодоление препятствий на его пути, разрешение противоречий возможно лишь через критику, через борьбу мнений и идей. По мере развития общественных отношений, экономики, науки, образования, культуры неизбежно возникает необходимость переоценки и совершенствования опыта, практики, сложившихся теоретических концепций и представлений. Критика выступает как средство такой переоценки, утверждения нового. Необходимость критики диктуется также наличием ошибок, злоупотреблений, коррупции.

Для того чтобы критика была наиболее продуктивной, она должна носить всеобщий характер как сверху вниз и по горизонтали, так и снизу вверх. Критика не развивается и не может идти стихийно, самотеком, она нуждается в постоянном и активном стимулировании и общественной поддержке. Речь не идет о том, чтобы развивать критику по принципу «чем больше, тем лучше». Разумеется, право на свободу выражения своего мнения и критики, будучи краеугольным камнем демократии и предпосылкой для реализации многих других прав

¹⁹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 21. С. 276.

²⁰ Пылин В. В. Роль критики в развитии местного самоуправления. СПб., 2002.

и свобод человека, должно носить широкий характер, но главное – это забота о развитии качественных черт критики, о ее действенности.

Важное значение для развития критики имеет здоровый морально-психологический климат в гражданском обществе и его местных сообществах. Здесь многое зависит от создания обстановки равнодушия к общественным делам, заинтересованности в критическом анализе, обстановки, при которой люди не боялись бы пострадать за критику. Зажим критики, преследование и расправа за критику ведут к разрастанию недостатков и злоупотреблений, углублению ошибок, порождают пассивность, безразличие и равнодушие людей. Полное искоренение подобных деяний – одно из неперемennых условий соблюдения и защиты прав и свобод человека.

Обязательным условием развития критики является принципиальное и деловое реагирование на критические замечания. Активность повышается тогда, когда люди видят, что их предложения и замечания изучаются, учитываются, находят поддержку, а вскрытые недостатки быстро устраняются. В государственных органах и органах местного самоуправления должна быть выработана и действовать четкая система учета и контроля за своевременным выполнением критических замечаний и предложений.

Право каждого человека на свободу выражения своего мнения является основой формирования и публичного выражения общественного мнения гражданами по злободневным проблемам экономики, культуры, политики, социальной сферы.

Общественное мнение – это состояние массового сознания, заключающее в себе отношение (скрытое или явное) людей к событиям и фактам социальной действительности, к деятельности различных групп и отдельных личностей. Общественное мнение как самостоятельный социальный институт обладает значительным потенциалом действительного влияния на функционирование государственных органов и органов местного самоуправления. Конечно, оно может быть в большей или меньшей степени истинным или ложным, адекватным или иллюзорным, единодушным или плюралистическим. Каналами выражения общественного мнения являются выборы, референдумы, собрания и манифестации, средства массовой информации, массовые обсуждения каких-либо проблем или событий, совещания специалистов и иные формы. Формами изучения общественного мнения являются различные виды связей органов и должностных лиц государственной власти и местного самоуправления с гражданами, трудовыми коллективами и общественными объединениями, учет их предложений и замечаний, социологические исследования, выборочные опросы населения и т. д.

В настоящее время ситуация с общественным мнением внешне выглядит вполне благополучно. Однако общественное мнение перестает быть сколько-нибудь заметным фактором социально-политической жизни, и власть недостаточно считается с ним.

Эффективность власти и управления, активное включение в их процесс самого населения в значительной степени зависят от понимания важности знания, изучения и учета общественного мнения как в целом гражданского общества и его местных сообществ, так и их отдельных социальных групп, особенно неформальных лидеров и общественных объединений.

4. Формирование эффективного соотношения индивидуального и коллективного начал

Важным фактором роста общественной активности граждан может и должна стать забота о формировании продуктивного соотношения индивидуального и коллективного начал. Смена идей коллективизма на идеи индивидуализма стала одной из причин неблагополучия и политической, и экономической, и нравственной ситуации в стране. Это деформирует отношение человека к государству, к своему общественному долгу и юридическим обязанностям, порождает эгоизм, анархию, неуважение к закону и правам других граждан. В то же время коллек-

тивные права и интересы субъектов Федерации, муниципальных образований и их местных сообществ должны не игнорировать права человека, не противоречить им, а находиться с ними в гармонии.

Для нормального взаимодействия человека и органов власти и управления необходимо устранение крайностей как коллективизма, так и индивидуализма. И теоретически, и исторически коллективизм может быть основан не только на подавлении личности, но и на совершенно иных началах: сотрудничестве, согласии, солидарности, которые осознаются группами или общностями людей как более эффективный путь к достижению общественной цели.

Это непростая проблема, но важно, чтобы поиск разумного баланса между индивидуальными и коллективными интересами, консолидация общества на основе согласования интересов, столь необходимые для установления нормальных взаимовыгодных отношений между гражданином и органами власти, стали стратегической целью их деятельности. Без этого не будет народовластия, не удастся преодолеть разрыв общественных связей и отчуждение людей от власти.

Интерес – объективное отношение социальных субъектов (индивида, группы, местного сообщества, гражданского общества) к явлениям и предметам окружающей действительности, обусловленное положением этих субъектов и включающее в себя их объективно существующие социальные потребности и пути и средства их удовлетворения²¹.

Интересы могут подразделяться на публичные, общественные, частные. По сфере деятельности интересы делятся на экономические, социальные, политические, духовные.

Ю. А. Тихомиров определил публичный интерес как «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития»²².

Учитывая, что интерес той или иной социальной общности признается и закрепляется в нормах права не только Российской Федерацией, но и субъектами Федерации, а также муниципальными образованиями, следует классифицировать публичные интересы на федеральные, региональные и муниципальные.

Таким образом, публичные интересы – это интересы социальной общности, признанные Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями и закрепленные в нормативных правовых актах.

Общественный интерес – это интерес группы, общественных объединений, местных сообществ. Он регулируется нормами морали и нравственности, обычаями и традициями, уставными и корпоративными нормами (нормами общественных объединений, акционерных обществ).

Частный (индивидуальный) интерес – это интерес человека, гражданина. В соответствии с Конституцией РФ человек, его права и свободы являются высшей ценностью, они должны определять смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления, (ст. 2 и 18). Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ст. 17). Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

Органы государственной власти и местного самоуправления должны выявлять, сопоставлять различные интересы в обществе, обеспечивать согласие путем нахождения компромиссных решений, интегрирования общественных и частных интересов.

²¹ Энциклопедический социологический словарь. М., 1995. С. 242–243.

²² Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 55.

Для обеспечения баланса частных и коллективных интересов следует разумно и творчески использовать широко распространенный метод принятия решений большинством. При этом нельзя пренебрегать интересами меньшинства, допускать их подавления, порождая тем самым источник социальной напряженности.

Обеспечение общественных интересов должно осуществляться на основе органического единства соблюдения и защиты прав и свобод гражданина и исполнения гражданином своих обязанностей. Гражданин обязан соблюдать конституцию и законы, платить налоги, сохранять природу.

Для достижения общественно полезных целей органы власти и управления должны использовать в комплексе как прямые методы управления (формы прямого волеизъявления граждан, метод административного управления), так и косвенные, включающие материальное и моральное стимулирование. Определение и реализация общественных интересов может эффективно осуществляться в рамках целевых программ.

Важное значение имеет система стимулирования и поощрения граждан за их участие в выполнении публичных и общественных функций, способствующая объединению в общественные организации, развитию политической активности и самодеятельности, удовлетворению их многообразных интересов. В любом сообществе наиболее продуктивен тот характер власти и управления, который позволяет максимально развиваться инициативе и демократии, который максимально стимулирует самоорганизацию экономических и политических сил населения, создает условия для решения проблем, исходя из интересов всего гражданского общества и его местных сообществ.

Литература

- Григорян Л. А.* Народовластие в СССР. М., 1972.
Дмитриев Ю. А., Златопольский А. А. Гражданин и власть. М., 1995.
Ильинский И. П. Социалистическое самоуправление народа. М., 1987.
Кабъшиев В. Т. Прямое народовластие в советском государстве. Саратов, 1974.
Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000.
Лазаревский Н. И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений. Конституционное государство. СПб., 1905.
Поленина С. В. Развитие представительной и непосредственной демократии в условиях формирования правового государства // Теория права. Вып. 2. М., 1992.
Пылин В. В. Народовластие в системе местного самоуправления. СПб., 1998.
Тихомиров Ю. А. Публичное право: Учебник. М., 1995.

Контрольные вопросы

1. В чем сущность и цели народовластия?
2. В чем отличие непосредственной демократии от представительной?
3. Назовите формы непосредственной демократии.
4. Назовите основные права граждан на участие в управлении делами государства в формах непосредственной демократии.
5. Назовите возможные пути повышения политической и правовой культуры граждан.
6. Какова роль гласности при осуществлении местного самоуправления?
7. В чем выражается право граждан на информацию?
8. Каковы функции метода критики в государственной и общественной деятельности?
9. Раскройте содержание понятия «публичный интерес».

Глава 3

Законодательство о формах непосредственной демократии

Законодательство о формах непосредственной демократии представляет собой совокупность законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе осуществления гражданами права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, права на участие в референдуме, в собрании (сходе), съезде, конференции граждан, когда они проводятся в форме высшего непосредственного выражения власти народа, населения, а также в процессе реализации права граждан на отзыв выборного лица или роспуск выборного органа.

Понятие законодательства применяется в узкой и широкой трактовке. При узкой трактовке в законодательство включают только законы и постановления законодательных органов государственной власти. При широкой трактовке в законодательство включают наряду с законами и подзаконные нормативные правовые акты органов управления и судов.

§ 1. Конституционное регулирование осуществления форм непосредственной демократии

Главенствующее место в системе избирательного и референдумного законодательства занимает Конституция РФ, являющаяся источником их принципов, а также основой развития законодательства о выборах и референдумах.

В ст. 1 и 2 Конституции РФ установлено, что Российская Федерация есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, а человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Демократическое государство – это форма государственного устройства, основанная прежде всего на признании народовластия, политического и идеологического многообразия, свободы и равенства граждан, неотчуждаемости естественных прав человека. Правовое государство предполагает безусловное подчинение государства народному суверенитету; признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина как высшей ценности; верховенство конституции по отношению ко всем другим законам и подзаконным актам; приоритет норм международного права над нормами национального права. Республиканская форма правления означает народное правление. Эти основополагающие конституционные свойства Российской Федерации как государства и являются определяющими, ключевыми принципами избирательного и референдумного законодательства, которые конкретизируются в ряде других норм Конституции РФ.

Конституция РФ установила, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3); право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также участвовать в референдуме, за исключением граждан, признанных судом недееспособными, а также содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 32); права и свободы человека и гражданина (а следовательно, и права избирать и быть избранным, участвовать в референдуме) могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

Согласно п. 4 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права, включая нормы свободных и справедливых выборов, также являются составной частью правовой системы России.

Конституцией РФ закрепляются принципиальные вопросы проведения референдума РФ (п. «в» ст. 84); выборов Президента РФ (ст. 81, 92), депутатов Государственной Думы РФ (ст. 95–97), осуществление местного самоуправления гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления (ст. 130).

Важное значение имеет разграничение Конституцией РФ компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного и референдумного законодательства. Согласно ст. 71 Конституции РФ регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, а следовательно, и прав избирать и быть избранным, участвовать в референдуме (п. «в»), а также формирование федеральных органов государственной власти (п. «г») находятся в ведении Российской Федерации.

В соответствии с ч. 1 ст. 72 Конституции РФ в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся защита прав и свобод человека и гражданина (п. «б»), установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н»). Это означает, что в соответствии с федеральными законами субъекты Федерации осуществляют в первом случае только защиту, а во втором случае и регулирование этих вопросов с учетом своих исторических и иных местных традиций и условий.

Нормы Конституции РФ согласно ч. 1 ст. 15 имеют высшую юридическую силу и прямое действие и применяются на всей территории Российской Федерации. Это конституционное положение выступает важным механизмом гарантии и защиты вышеназванных конституционных норм.

В случае нарушения законами, определяющими порядок подготовки проведения выборов и референдума, норм Конституции РФ, согласно ст. 125 Конституции РФ и Федеральному конституционному закону от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»²³, на основании соответствующих обращений эти дела рассматривает Конституционный Суд РФ, который вправе признать такие акты или их отдельные нормы неконституционными, вследствие чего они утрачивают силу. За годы существования Конституционного Суда РФ накоплена значительная судебная практика по вопросам выборов, референдума, отзыва выборных лиц, которая обобщена за период 1992–1999 гг. в специально изданном сборнике²⁴.

Вместе с тем представляется неоправданным, что в Конституции РФ не закреплено в качестве общего правила на всех уровнях право на отзыв выборного лица и роспуск выборного органа непосредственно избирателями как одной из форм непосредственной демократии, вытекающей из природы народовластия. Кроме этого, принципам народовластия соответствовало бы закрепление в Конституции РФ статуса депутата, иных членов выборных органов, выборных должностных лиц, а также формирование только посредством прямых выборов Совета Федерации Федерального Собрания РФ и Конституционного Собрания РФ. Необходимо также установить в Конституции РФ основные принципы избирательного и референдумного права, так как избирательная система и референдум как один из важных институтов народовластия, исходный принцип государственного устройства традиционно закрепляется в конституциях демократических государств.

²³ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824.

²⁴ Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992–1999). М., 2000.

§ 2. Законодательство об осуществлении форм непосредственной демократии

Законодательство РФ об осуществлении форм непосредственной демократии представляет собой определенную систему, состоящую из совокупности законов и подзаконных нормативных правовых актов, содержащих нормы избирательного или референдумного права, проведения собраний (сходов), съездов, конференций граждан в форме высшего непосредственного выражения власти народа, населения. К системе данного законодательства относятся Конституция РФ, конституции и уставы субъектов Федерации, а также содержащие нормы избирательного и референдумного права федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Федерации, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, уставы муниципальных образований, нормативные правовые акты органов местного самоуправления, избирательных комиссий и комиссий референдума.

Указанные законы и подзаконные акты можно классифицировать по разным основаниям. В зависимости от уровня их принятия – на федеральные, региональные, местные. По юридической силе – на конституции, законы и подзаконные акты. По функциональному назначению – законы, устанавливающие общие принципы и гарантии осуществления форм непосредственной демократии; законы, регулирующие осуществление конкретных форм непосредственной демократии на соответствующем уровне; отраслевые законы и подзаконные акты, регулирующие отдельные аспекты проведения выборов, референдумов, отзыва выборного лица и роспуска выборного органа.

Федеральные законы, закрепляющие и регулирующие общие принципы, гарантии, механизмы и процедуры реализации прав граждан участвовать в управлении делами государства и своих муниципальных образований, избирать и быть избранными, участвовать в референдуме, а также федеральные законы, определяющие и регулирующие общественные отношения, составляющие различные правовые институты, используемые при осуществлении форм непосредственной демократии, имеют основополагающее значение для всей системы законодательства РФ по данным вопросам.

Это вытекает из исключительных полномочий Российской Федерации, закрепленных в п. «в» ст. 71 Конституции РФ, – регулировать и защищать права и свободы человека и гражданина. И только защита этих прав согласно п. «б» ст. 72 Конституции РФ является одновременно и сферой совместного ведения России и ее субъектов.

Понятие «регулирование» в данном случае означает, что исключительным правом Российской Федерации является закрепление, установление правовых гарантий, механизмов и процедур реализации и соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина, установление ответственности за их нарушение, включая возложение на федеральные суды, прокуратуру, правоохранительные органы соответствующих задач по защите прав и свобод. Все это призвано обеспечить единство в подходе к правам и свободам человека и гражданина на всей территории Российской Федерации.

Эти функции реализуются прежде всего федеральными законами от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁵

²⁵ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; № 52. Ст. 5132; Российская газета. 2003. 25 июня; 9 июля.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.