

УДК 34

Директивная демократия в Российской Федерации

Гулиева Земфира Адыгезаловна

Магистрант,
Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет,
630090, Российская Федерация, Новосибирск, ул. Пирогова, 2;
e-mail: gulieva01@internet.ru

Подшивалова Ольга Алексеевна

Магистрант,
Новосибирский национальный исследовательский
государственный университет,
630090, Российская Федерация, Новосибирск, ул. Пирогова, 2;
e-mail: ol.podshivalova@mail.ru

Аннотация

В статье рассматриваются понятие, правовая природа и значение директивной демократии, ее соотношение с дискурсивной демократией. Проанализированы виды институтов директивной демократии: референдум, выборы, сход граждан, отзыв выборного лица и голосование по изменению границ и преобразованию муниципального образования. Рассматриваются проблемы директивной демократии в РФ. Авторы отмечают, что директивно-демократические институты занимают ключевую позицию, так как они обеспечивают возможность для свободного выражения воли народа, способствуя активному участию граждан в законотворчестве и определяя направления развития государства в соответствии с народным выбором. Эти институты критически важны для структуры и прогресса демократического государства.

Для цитирования в научных исследованиях

Гулиева З.А., Подшивалова О.А. Директивная демократия в Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2024. Том 14. № 3А. С. 13-19.

Ключевые слова

Демократия, директивная демократия, дискурсивная демократия, Конституция РФ, референдум, выборы, сход граждан, отзыв выборного лица, голосование по изменению границ, голосование по преобразованию муниципального образования.

Введение

Россия является демократическим государством, где единственный источник власти – её многонациональный народ, который может осуществлять свою власть непосредственно через институты демократии [Конституция Российской Федерации, www].

В России представлено множество институтов демократии, которые можно поделить на две большие группы: институты дискурсивной демократии (совещательной, делиберативной, коммуникативной) [Делиберативная демократия, 2004-2007] и директивной демократии (императивной, обязательной) [Saunders, 2001].

Дискурсивность сводится к выявлению воли граждан, директивность – к обязательности данной воли к исполнению государственной властью. Директивность подчёркивает, что народ не только является источником власти, но и занимает высшую ступень в иерархии политической системы. Государственные органы действуют не автономно, а как исполнители воли народа, которая выражается через направляющие указания.

Так, в 2020 году по вопросу изменений в Конституции РФ вместо референдума было проведено общероссийское голосование. Это институт дискурсивной демократии, проведенный в упрощённой форме без требований к референдуму, который является директивным институтом. Данное событие актуализировало обсуждения о важности развития именно директивной демократии, гарантирующей волеизъявление граждан с надлежащей процедурой выявления данной воли.

Основная часть

В России выделяется пять видов институтов директивной демократии.

1. Референдум представляет собой метод прямого выражения воли граждан, который реализуется через голосование населения по важным вопросам, имеющим законное право быть вынесенными на общее обсуждение. Этот процесс не только выявляет общественное мнение, но и обеспечивает юридическую силу его результатов, что требует отражения в решениях государственных или местных властей в виде нормативных актов.

В международной практике референдум часто выступает как выражение согласия или несогласия граждан с предложенными государственными решениями, что осуществляется через анонимное голосование. Это делает референдум уникальным инструментом демократии, позволяя гражданам непосредственно участвовать в управлении страной.

В контексте Конституции РФ референдум можно рассматривать как высшее проявление воли народа и ключевой элемент демократического устройства государства. Он также является проявлением субъективного права граждан на участие в государственных делах, что реализуется через различные политические процессы и механизмы.

Федеральные и региональные референдумы содержат много излишних законодательных ограничений, сложны в организационном и финансовом плане [Байкалов, 2021]. Региональные референдумы всегда проводилась исключительно по территориальным вопросам субъектов федерации в составе РФ, так этого требуют нормы федерального законодательства [Пирожкова, Попов, 2023].

Тем не менее, общая статистика по количеству референдумов в России значительная, только вот большинство из них – вопросы самообложения на местном уровне в трёх субъектах РФ

[Байкалов, 2021]. Институт обладает наивысшим демократическим потенциалом, но он растрачивается на вопросы, которые могли бы решаться на местном уровне, например сходом граждан.

2. Выборы представляют собой основной механизм, через который граждане прямо участвуют в управлении государством, выражая свою волю в процессе формирования органов публичной власти и избирая своих представителей. Этот процесс является ключевым аспектом демократического участия и государственной жизни.

Доктринальный подход к толкованию выборов подчеркивает их многогранность: они рассматриваются как наивысшее проявление воли народа, как способ установления государственных органов, а также как реализация народного субъективного права на участие в управлении государством. Это отражение того, как выборы воплощают в жизнь субъективное право граждан на участие в политическом процессе.

В контексте директивной демократии выборы не просто позволяют гражданам выбирать представителей, но и служат средством для народа выразить свое мнение, влияя на формирование политики и направления развития государства.

3. Отзыв выборного лица представляет собой досрочное окончание полномочий депутата или должностного лица на уровне государственной или муниципальной власти, осуществляемое через прямое волеизъявление народа, который изначально избрал данного представителя.

В правоведении и теоретических работах широко используется термин «принцип императивного мандата», который также означает юридически обоснованное прекращение полномочий по требованию избирателей. Этот принцип подразумевает, что выбранный гражданами представитель несет ответственность перед ними и обязан поддерживать с ними связь, реализуя их прямую волю. В противном случае народ имеет право его отозвать.

4. Сход граждан представляет собой механизм прямого управления на местном уровне в поселениях и населённых пунктах, где жители непосредственно осуществляют функции представительного органа по ключевым вопросам местной значимости.

В поселениях, насчитывающих не более ста избирателей, сход граждан является основным инструментом народовластия, он заменяет и местный референдум, и представительный орган муниципального образования, который в указанном случае не формируется. В поселениях от ста до трёхсот избирателей возможно закрепление в уставе поселения одного из вариантов: избрание на муниципальных выборах представительного органа поселения или осуществление его полномочий сходом граждан. Если численность избирателей в поселении превышает 300 человек, назначение выборов депутатов представительного органа поселения обязательно [Быкова, 2017].

Сход отличается от других форм директивной демократии тем, что может выступать в роли высшего местного органа власти, работая строго в рамках законодательства и прав народа на участие в управлении. Решения, принятые на сходе, имеют обязательное значение на местном уровне. Основная функция схода заключается в организации общественных обсуждений и принятии решений по ключевым местным вопросам.

Судебная практика показывает, что властные структуры часто успешно оспаривают решения сходов граждан из-за распространенных процедурных нарушений. В то же время власти активно развивают и поощряют консультативные механизмы демократии, которые не

являются обязательными и имеют меньший масштаб, но позволяют эффективно реализовывать точечные инициативы. В результате традиционные сходы граждан постепенно уступают место собраниям, конференциям и публичным слушаниям, где обсуждаются различные инициативные проекты.

Можно сказать, что данный институт сталкивается с ограниченным правосознанием населения и зачастую иными интересами власти, которым было бы более выгодно использовать дискурсивные формы демократии для их решения.

5. Голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования – голосование жителей муниципального образования, проводимое по правилам, установленным для местного референдума с определенными исключениями для получения согласия населения на соответствующие процедуры.

Одной из основных проблем, присущих указанным институтам, является несовершенство терминологии. В российском законодательстве, регулирующем референдумы и выборы, предусмотрены конкретные определения этих форм демократии. Однако на муниципальном уровне процедуры, такие как отзыв должностных лиц, собрания граждан, а также голосования по изменению границ или структуры муниципальных образований, не имеют дефиниций.

Российское законодательство не содержит ясных разъяснений относительно различий между институтами директивной и дискурсивной демократии, а также не делает акцент на особой значимости директивных форм демократии. Структура Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организована таким образом, что даже юристам может быть сложно разграничить уровни директивности различных институтов или понять различия между двумя типами сходов граждан.

В.В. Комарова выделяет проблему смешения теоретических конструкций, например, в отношении императивного мандата, который, как правило, разобран на три составляющие: указы, отчеты и отзыв [Комарова, 2012].

Законодательство должно ясно определять, что результаты, полученные через институты директивной демократии, являются окончательными и обязательными для выполнения. Кроме того, государственные органы должны активно способствовать внедрению и эффективному функционированию этих институтов.

Доступность дискурсивных форм демократии все больше закрепляется в общественном сознании. Многим гражданам не столь важно, как и в каком порядке эти процессы отражены в законодательстве, сам факт наличия иных форм демократии. Если государственные органы демонстрируют эффективность работы института инициативного проекта и поддерживают его последующее развитие, то население будет активно использовать именно его. В то же время директивные формы демократии не находят поддержки среди власти, не получают должного разъяснения и остаются малоиспользуемыми.

Директивно-демократические институты занимают ключевую позицию, так как они обеспечивают возможность для свободного выражения воли народа, способствуя активному участию граждан в законотворчестве и определяя направления развития государства в соответствии с народным выбором. Важность этих институтов критически важна для структуры и прогресса демократического государства.

Тем не менее, акцент на дискурсивных формах демократии при отсутствии или затруднении

использования директивных форм может отрицательно повлиять на процесс демократизации в Российской Федерации. Тенденция в политике и развитии институтов склоняется к дискурсивным формам, решения которых не являются обязательными для власти. Отсутствие у граждан глубокого понимания права приводит к тому, что выбор институтов основывается на их доступности, определяемой властями.

Если не принять меры для развития и улучшения директивно-демократических институтов, их применение будет продолжать уменьшаться, что скажется на общей эффективности этих институтов.

Заключение

Стратегия развития директивно-демократических институтов может быть развернута по нескольким ключевым направлениям:

1. Улучшение доступности директивной демократии. Это включает в себя законодательные инициативы для упрощения процедур, а также интеграцию цифровых технологий в функционирование данных институтов, что упростит их использование.

2. Повышение правосознания и активности граждан. Особое внимание стоит уделить образовательным программам, организованным избирательными комиссиями, и усилиям по вовлечению граждан в демократические процессы на местном уровне. Сегодня это также связано с проблемой общественного недоверия к власти, которую можно уменьшить через повышение прозрачности и цифровизацию демократических процессов.

3. Поддержка местного населения в вопросах, связанных с директивно-демократическими институтами, важна для предотвращения оспаривания и непризнания их решений в судах. Избирательные комиссии могут оказать значительное влияние в этой области, обеспечивая необходимую информационную и юридическую поддержку.

Реализация данных направлений в совокупности может значительно повысить популярность и эффективность директивной демократии, способствуя углублению демократических процессов в стране.

Библиография

1. Байкалов А.А. О причинах неэффективности института референдума в РФ // Молодой ученый. 2021. № 21 (363). С. 161-163.
2. Байкалов А.А. Статистический анализ института референдума в РФ // Молодой ученый. 2021. № 21 (363). С. 160-161.
3. Быкова А.Г. Сход граждан как институт муниципального права // Вестник Омской юридической академии. 2017. № 3. С. 12-17.
4. Делиберативная демократия // Осипов Ю.С. Большая российская энциклопедия. М.: Большая российская энциклопедия, 2004-2017.
5. Комарова В.В. Теоретические основы непосредственной демократии в Российской Федерации // Вестник МГПУ. Серия: Юридические науки. 2012. № 1.
6. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
7. Пирожкова И.Г., Попов А.М. Институт референдума: проблемные вопросы квалификации и законодательство РФ // Вестник Московского университета МВД России. 2023. № 1.
8. Saunders Ch. The Parliament as Partner: A Century of Constitutional Review // SSRN Electronic Journal. 2001. 10.2139/ssrn.259959.
9. Altman D. Direct democracy worldwide. – Cambridge University Press, 2010.
10. Fatke M., Freitag M. Direct democracy: protest catalyst or protest alternative? // Political Behavior. – 2013. – Т. 35. – С. 237-260.

Direct democracy in the Russian Federation

Zemfira A. Gulieva

Student,
Novosibirsk National Research State University,
630090, 2 Pirogova str., Novosibirsk, Russian Federation;
e-mail: gulieva01@internet.ru

Ol'ga A. Podshivalova

Student,
Novosibirsk National Research State University,
630090, 2 Pirogova str., Novosibirsk, Russian Federation;
e-mail: ol.podshivalova@mail.ru

Abstract

The article examines the concept, legal nature and meaning of direct democracy, its relationship with discursive democracy. The types of institutions of directive democracy are analyzed: referendum, elections, citizens' gathering, recall of an elected official and voting on changing boundaries and transforming a municipality. The problems of directive democracy in the Russian Federation are considered. The authors note that direct-democratic institutions occupy a key position, as they provide an opportunity for the free expression of the will of the people, promoting the active participation of citizens in lawmaking and determining the direction of development of the state in accordance with the people's choice. These institutions are critical to the structure and progress of a democratic state.

For citation

Gulieva Z.A., Podshivalova O.A. (2024) Direktivnaya demokratiya v Rossiiskoi Federatsii [Direct democracy in the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 14 (3A), pp. 13-19.

Keywords

Democracy, direct democracy, discursive democracy, Constitution of the Russian Federation, referendum, elections, citizens' assembly, recall of elected officials, voting on boundary changes, voting on municipal restructuring.

References

1. Baikalov A.A. (2021) O prichinakh neeffektivnosti instituta referendum v RF [On the reasons for the ineffectiveness of the institution of referendum in the Russian Federation]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 21 (363), pp. 161-163.
2. Baikalov A.A. (2021) Statisticheskii Young scientist analiz instituta referendum v RF [Statistical analysis of the institution of referendum in the Russian Federation]. *Molodoi uchenyi* [Young scientist], 21 (363), pp. 160-161.
3. Bykova A.G. (2017) Skhod grazhdan kak institut munitsipal'nogo prava [Citizens' meeting as an institution of municipal law]. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Omsk Law Academy], 3, pp. 12-17.
4. Deliberativnaya demokratiya [Deliberative democracy] (2004-2017). In: Osipov Yu.S. *Bol'shaya rossiiskaya entsiklopediya* [Great Russian Encyclopedia]. Moscow: Bol'shaya rossiiskaya entsiklopediya Publ.

5. Komarova V.V. (2012) Teoreticheskie osnovy neposredstvennoi demokratii v Rossiiskoi Federatsii [Theoretical foundations of direct democracy in the Russian Federation]. *Vestnik MGPU. Seriya: Yuridicheskie nauki* [Bulletin of the Moscow State Pedagogical University. Series: Legal sciences], 1.
6. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993, s izmeneniyami, odobrennymi v khode obshcherossiiskogo golosovaniya 01.07.2020) [Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993, with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020)]. *SPS «Konsul'tantPlyus»* [SPS Consultant].
7. Pirozhkova I.G., Popov A.M. (2023) Institut referendum: problemnye voprosy kvalifikatsii i zakonodatel'stvo RF [Institute of referendum: problematic issues of qualification and legislation of the Russian Federation]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii* [Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia], 1.
8. Saunders Ch. (2001) The Parliament as Partner: A Century of Constitutional Review. *SSRN Electronic Journal*. 10.2139/ssrn.259959.
9. Altman, D. (2010). Direct democracy worldwide. Cambridge University Press.
10. Fatke, M., & Freitag, M. (2013). Direct democracy: protest catalyst or protest alternative?. *Political Behavior*, 35, 237-260.