

**Министерство образования и науки РФ**  
**Автономная некоммерческая организация высшего образования**  
**Самарский университет государственного управления**  
**«Международный институт рынка»**  
**Факультет Юридический**  
**Кафедра Конституционного и административного права**

**Программа высшего профессионального образования**  
**Направление «Юриспруденция»**  
**Профиль «Государственно-правовой»**

**ДОПУСКАЕТСЯ К ЗАЩИТЕ**



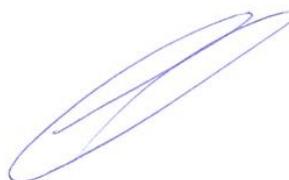
Заведующий кафедрой:  
к.ю.н. Кленкина Ольга Валерьевна

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА БАКАЛАВРА**  
**«НАРОДОВЛАСТИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ЕГО ФОРМЫ»**

Выполнил:  
Потапова Екатерина Дмитриевна



Научный руководитель:  
к.ю.н. Кленкина Ольга Валерьевна



*отлично*

Самара  
2017

## Аннотация

к выпускной квалификационной работе бакалавра на тему: «Народовластие в Российской Федерации и его формы» студентки факультета «юриспруденция»

Потаповой Екатерины Дмитриевны

Объектом исследования выступают общественные отношения, которые складываются в процессе осуществления народовластия.

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, трех глав, семи параграфов, заключения и списка литературы.

Задачей исследования является раскрытие понятия народовластия и теоретический анализ основных его форм. Исходя из поставленной задачи, в выпускной квалификационной работе исследованы основные институты народовластия, обозначены основные их проблемы и предложены пути их решения.

Общий объем выпускной квалификационной работы составляет 76 страниц.

## Оглавление

Введение.....	4
1. Понятие народовластия и признаки демократического государства.....	7
1.1. Понятие народовластия.....	7
1.2. Признаки демократического государства.....	9
2. Представительная демократия.....	18
2.1. Федеральное Собрание.....	18
2.1.1. Совет Федерации.....	18
2.1.2. Государственная Дума.....	22
2.2. Представительные органы субъектов Российской Федерации.....	27
2.3. Местное самоуправление как форма народовластия.....	32
3. Институты непосредственной демократии.....	39
3.1. Референдум и выборы.....	39
3.2. Другие институты непосредственной демократии.....	47
Заключение.....	70
Список литературы.....	73

## Введение

Конституцией РФ народ признается верховным носителем власти и суверенитета, что означает, что народ осуществляет власть самостоятельно и только в собственных интересах. Для того, чтобы наиболее эффективно претворить закрепленный в Конституции принцип в жизнь необходимо уделить достаточное внимание изучению форм и способов осуществления демократии, которые определены законом. В противном случае, при недостаточном знании народа о существовании тех или иных способах осуществления им власти, либо непонимании всей полноты прав, закрепленных Конституцией РФ, можно будет говорить лишь о существовании в государстве формального провозглашения демократии в источниках права, а не о действующей эффективной системе реализации демократии на практике.

Российская Федерация - молодое демократическое государство, которое находится на этапе становления. Многие демократические принципы и постулаты еще не до конца нашли отражение в современном российской обществе. Провозглашенный в Конституции РФ принцип народного суверенитета и признания единственным источником власти многонациональный народ не до конца реализованы на практике, не полностью претворены в жизнь. Возрастает напряженность в обществе, обусловленная противоречиями между провозглашенными и закрепленными в основном законе страны ценностями и осуществляемой политикой. Для наиболее широкой реализации всех демократических принципов необходимо в первую очередь сущностное понимание смысла народовластия и детальное теоретическое изучение всех его институтов, чем и обусловлена актуальность данной работы.

Народовластие представляет собой основополагающий принцип демократического государства. Является фундаментальной основой для создания правового государства. Демократия находит свое выражение в народовластии, разделении властей, политическом многообразии, признании прав и свобод человека и гражданина высшей ценностью.

Из-за своего ценностного содержания демократия на сегодняшний день столь популярна. Ни одна партия, политическое движение не обходится без провозглашения основных демократических принципов, в том числе призывов к народовластию. Почти для всех развитых стран характерен демократический режим.

Объектом исследования выступают общественные отношения, которые складываются в процессе осуществления народовластия.

Предметом исследовательской работы являются формы осуществления народовластия.

Целью исследования являются раскрытие понятия «народовластия» и анализ форм осуществления народовластия, раскрытие их теоретических аспектов.

Для достижения поставленной задачи необходимо:

- проанализировать сущность понятия «народовластия»
- рассмотреть особенности представительной демократии
- дать характеристику основным институтам непосредственной (прямой) демократии
- комплексно и системно подойти к изучению данного вопроса

Методом изучения данной темы являются теоретический анализ законодательства, научных статей, различной учебной литературы, научно-исследовательские и специальные методы познания.

Для граждан Российской Федерации сегодня характерно проявление интереса к выборам, парламенту и к проблеме осуществления народной воли в целом.

Структура работы состоит из введения, трех глав, разделенных на параграфы и пункты, заключения и списка используемой литературы.

В процессе написания работы были изучены и проанализированы такие законодательные источники, как: Конституция РФ; Федеральный Конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"; Федеральные законы "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"; "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"; «О порядке формирования Совета

Федерации Федерального Собрания» и другие. Работы таких представителей юридической науки как: Садовникова Г.Д., Парасюк Е.А., Вороков Р.В., исследовавших понятие парламентаризма, органы народного представительства, конституционные основы законодательных (представительных) органов; Дементьев А.Н. и Васильев В.И., раскрывших назначение местного самоуправления; Макарецев А.А. и Марченко М.И., проанализировавших референдум, как форму непосредственной демократии и правовой механизм выборов и других.

## 1. Понятие народовластия и признаки демократического государства

### 1.1. Понятие народовластия

В соответствии со статьей 1 Конституции Российской Федерации Россия является демократическим государством. Демократизм проявляется прежде всего в народовластии, разделении властей, политическом плюрализме, местном самоуправлении.

Россия декларируется государством народовластия. Статья 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

Народовластие-власть народа, в текстуальном переводе с др. греческого «демократия». Каждая категория образующая понятие «народовластие», а именно «народ» и «власть» требует подробного рассмотрения и изучения.

Отдельно следует отметить актуальность вопроса интерпретирования понятия «народ». Это необходимо для более точного толкования понятия «народовластие». Нет отчетливого и конкретного определения понятия «народ». Исходя из обзора и анализа статей Конституции РФ, можно сделать вывод, что в ней термин «народ» употребляется в двух основных значениях - как единый субъект народовластия и правотворчества и как совокупность людей, пользующихся равными правами с другими народами. Часть авторов полагают, что понятия «народ» и «нация» по своему юридическому значению фактически отождествляются[3]<sup>1</sup>. Другие авторы, напротив, считают, что «народ» в конституционном праве определяется гражданством: народ - это совокупность граждан, в то время как нация - абстрактное юридическое лицо, чье существование не зависит от составляющих его индивидов.[13]<sup>2</sup>

Вторым составным элементом понятия «народовластие» является власть. Власть - волевое общественное отношение, в котором два субъекта обладают неравноценными правами и обязанностями. Власть оказывает содействие организации индивидов в общество. Одним из обязательных атрибутов властных

---

<sup>1</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Инфра-М, 2001.

<sup>2</sup> Конституционное право / Отв. ред. В.В. Лазарев. М.: Юристъ, 2001.

отношений является превалирование одной воли над другой. Владелец доминирующей воли побуждает зависимый субъект к совершению определенных действий. Но, тем не менее, владелец превалирующей воли должен принимать во внимание волеизъявления тех, кто является объектом власти.

Проблема власти существовала на протяжении всей истории человечества. Без существования власти ни одна общность людей не способна нормально существовать и развиваться. Власть представляет собой сложное социальное явление, ее содержание определяется прежде всего тем, кем, каким образом и в чьих интересах ее осуществляет.

«Народовластие означает принадлежность всей государственной власти народу, свободное осуществление народом этой власти в полном соответствии с его суверенной волей и коренными интересами» [Дерябина Е.М., 2013, с. 56].<sup>3</sup>

В условиях народовластия осуществление власти легитимируется и контролируется народом. Никто не может присваивать власть в Российской Федерации. Захват власти или присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону.

Существуют разного рода позиции правоведов о толковании категорий «народовластие» и «демократия». Ряд ученых придерживается мнения, что «демократия» и «народовластие» являются синонимами. Но существует и отличная точка зрения, которая гласит, что народовластие является структурным элементом, составляющей частью демократии.

Следует отметить, что в законодательстве отсутствует определение народовластия, демократия. Не употребляется понятие «народовластие» и в Конституции РФ, лишь указывается, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ»[22].<sup>4</sup>

Государственная власть только тогда может считаться легитимной, когда она создана по волеизъявлению народу. Именно народу должна принадлежать верховная власть, а его воля должна стать решающей при принятии любых

---

<sup>3</sup> Дерябина Е.М. Основы права, М.: Проспект, 2013.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993// КонсультантПлюс

государственных решений. Любые действия, направленные против выраженной воли населения, рассматривается как нарушение закона, захват власти.

Таким образом, народовластие – это принадлежность всей власти народу, самостоятельное осуществление народом власти, в соответствии с его волей, интересами и потребностями. Понятия «народовластие» и «демократия» имеют единое смысловое значение.

## 1.2. Признаки демократического государства

Демократическое государство-это государство, базированное на осуществлении народовластия, путем обеспечения прав граждан, их равного участия в формировании власти и контроле за ее деятельностью.

Важнейшими принципами демократического государства являются:

-конституционное закрепление и реальное обеспечение прав и свобод человека и гражданина;

-решения принимаются большинством, но все же учетом мнения меньшинства;

-выборность и сменяемость центральных и местных органов власти;

-подчиненность органов государственной власти избирателям;

-гласность;

-политический плюрализм, многопартийность и идеологическое многообразие;

-существование гражданского общества;

-реальное разделение власти на: законодательную, судебную, исполнительную;

-отсутствие цензуры, существование альтернативных источников информации;

-применение силы государством, силовые ведомства находятся под контролем общества;

Рассмотрим подробнее основные вышеперечисленные принципы.

Обеспечение прав и свобод гражданина –первостепенный принцип демократического государства. Важно отличать декларирование прав и свобод и их реальное обеспечение государством. Только в демократическом государстве провозглашенные права и свободы человека и гражданина становятся реальными. Согласно статье 17 Конституции в Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, основные права и свободы неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения, а также то, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Принцип принятия решений большинством с учетом мнения меньшинства. Принятие решений большинством - самое главное средство легитимации и легализации власти. Но в то же время в демократическом государстве меньшинство, в частности, например организованная оппозиция, должна иметь пространство для реализации собственных идей, целей и взглядов на развитие общества. Совместное участие большинства и меньшинства при осуществлении власти позволяет принимать более обоснованные решения.

На современном этапе получило свое развитие несколько искаженное понимание демократии, когда считается, что меньшинство должно диктовать правила и тенденции развития общества. «Создается впечатление, что обилие определений демократии существует для ухода от ее первоначального смысла и сведение ее до неких гарантий прав меньшинства» [Боброва Н.А., 2004, ]<sup>5</sup>

В демократическом государстве с высоким уровнем правовой культуры и развитой общественной моралью непременно должны существовать понимание и толерантность, терпимость к иному поведению и обычаям. Однако не стоит подменять понятия и иначе интерпретировать вышеназванный принцип. В демократическом обществе решения принимаются большинством, лишь с учетом

---

<sup>5</sup> Боброва Н.А Конституционный строй и конституционализм в России : Проблемы методологии, теории, практики : автореферат дис. доктора юридических наук : / Моск. гос. ун-т им. М.В. Ломоносова. – М., 2004

мнения меньшинства, и предоставления ему средств для выражения своего мнения и своих взглядов.

Разделение властей – это такой способ организации власти, который в демократическом государстве должен составлять основу конституционного строя, являться основополагающим принципом организации демократического государства. Разделение властей предполагает взаимный баланс и равновесие между законодательной, судебной и исполнительной властями, чтобы ни одна из них не могла получить доминирование над другой, сфокусировать всю полноту власти в свои руках. Такое равновесие достигается прежде всего системой «сдержек и противовесов», которая выражается в полномочиях государственных органов, позволяющих им оказывать влияние друг на друга, а также сотрудничать при решении важнейших государственных проблем. Практика показывает, что реализация принципа разделения властей сдерживает концентрирование властных полномочий в руках одной структуры и является необходимым условием народовластия.

Нельзя сказать, что на сегодняшний день в России принцип разделения властей реализован полностью. Существует превалирование президентской и исполнительной властей, которые фактически обладают иерархическим превосходством в системе власти.

Идеологический и политический плюрализм. Идеологический плюрализм означает, что в Российской Федерации признается идеологическое многообразие, никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной.

Политический плюрализм представляет собой наличие различных политических структур, неподконтрольно функционирующих в обществе, существование политического многообразия, многопартийности.

В условиях существования многопартийности предполагается существование легальной оппозиции. Конституцией налагается запрет лишь на деятельность общественных объединений, цели и действия которых направлены на насильственное изменение конституционного строя и несоблюдение целостности

Российской Федерации, подрыв безопасности и суверенитета государства. Конституционно-правовая охрана данного принципа необходимая предпосылка осуществления народовластия, иначе в принципе не смогут функционировать важнейшие институты народовластия.

Базой для политического плюрализма выступает экономическое многообразие. Под многообразием имеется в виду свобода экономической деятельности, здоровая конкуренция и отсутствие монополий, равноправие все форм собственности.

Данный принцип реализуется не полностью. Как было отмечено выше, политический плюрализм предполагает существование легальной оппозиции. Но оппозиционные силы должны выступать против господствующей власти и реально вести с правящей партией борьбу за государственную власть, в интересах всего общества. На практике же оппозиционные партии и движения, состоящие в парламенте и имеющие площадку для заявления своей позиции, либо ведут лишь искусственную борьбу с властью, соглашаясь по существу со всеми принимаемыми решениями, либо в силу своей малочисленности не в состоянии повлиять на политический процесс.

Гражданское общество представляет собой систему самостоятельных и независимых от государственной власти общественных образований, институтов, основным назначением которых является обеспечение условий для самореализации граждан. Первостепенными функциями гражданского общества служат сдерживание политической власти от абсолютного контроля над всеми сферами жизни общества и личной жизнью граждан, защита от произвола властей, а также лоббирование общественных потребностей. Структуру гражданского общества составляют независимые общественные организации, функционирующие только ради реализации интересов граждан. К таковым относятся: политические движения и партии, независимые СМИ, правозащитные организации и т.п.

Не лишним будет отметить, что принцип федерализма также способствует демократизации в процессе осуществления управления государством. Децентрализованный характер управления государством исключает возможность

монополизации власти центральными органами, предоставляя отдельным субъектам возможность самостоятельно решать вопросы, которые имеют значение для их жизни. Основными принципами федерализма выступают государственная целостность и равноправие народов в праве на самоопределение. Все субъекты должны быть равны в отношении с органами государственной власти федерального уровня.

Существует мнение, что территориальные единицы изначально не равны, так имеют разный статус – области, округа, республики, края и что Российская Федерация де-факто является ассиметричной федерацией. Подобное мнение имеет право на существование, однако равноправие субъектов прямо закреплено в высшем законе государстве.

Функции демократии - направления ее воздействия на общественные отношения.

К основным функциям демократии относятся:

-Организационно-политическая. Данная функция включает в себя самоорганизацию народа как источника государственной власти и выражается в наличии организационных связей между субъектами демократии;

-Регулятивно-компромиссная - обеспечение деятельности субъектов демократии через сотрудничество и достижение компромисса.

-Общественно-стимулирующая - обеспечение служения государства обществу, с учетом общественного мнения, активного участия граждан в жизни общества.

-Учредительная -формирование органов государственной власти демократическим путем (выборы, конкурсы на замещение должностей)

-Контрольная -обеспечение деятельности органов государственной власти в соответствии с законом, подконтрольность всех звеньев власти.

-Охранительная -обеспечение государственными органами общественной безопасности, охрана гарантированных прав и свобод личности, пресечение всевозможных нарушений порядка, правонарушений;

В государстве с демократическим режимом не отрицается принуждение, но предполагается его организации в определенных формах. Устранять преступные элементы и бороться с правонарушениями – основная функция государства. Важно понимать, что демократия не подразумевает вседозволенности. Демократическое государство не допускает игнорирование законов и обязывает всех своих граждан к законопослушанию.

Последние три функции демократии также представляются и внутренними функциями государства.

Конституция Российской Федерации (ст.3) признает носителем суверенитета и единственным источником власти многонациональный народ Российской Федерации, а также провозглашает суверенитет народа, его верховенство в государстве.

Для наиболее точного понимания содержания данной статьи следует раскрыть понятие «суверенитет народа».

Суверенитет народа означает:

-власть в государстве исходит только от народа. Народ, объединяющий всех граждан, является единственным источником власти: его суверенная воля, выраженная на референдуме, выборах, является основой легитимности полномочий всех органов государственной власти, органов местного самоуправления;

-никакая часть народа (класс, социальный слой или группа), никто не может присваивать власть в РФ. Поэтому любая реализация публично-властных полномочий в государстве должна быть основана на суверенной воле народа (либо опосредована народом), избирающего выборные органы публичной власти, наделяющего их правом формировать иные органы власти;

Суверенитет народа означает, что народ осуществляет свою власть самостоятельно путем прямого выражения своей воли на референдуме, выборах, решая наиболее важные государственные и общественные вопросы, определяя состав избираемых им органов публичной власти. Свою власть народ осуществляет и опосредованно: через органы государственной власти, органы местного самоуправления.

Суверенитет народа означает, что народу принадлежит верховенство в государстве, в системе власти, его автономная государственная воля обязательна для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, вообще для всех лиц, организаций на территории государства. Все органы публичной власти, их должностные лица, реализуя свои полномочия, обязаны действовать в соответствии с волей народа, выраженной в Конституции, законах, на выборах, в решениях, принимаемых на референдуме, и в его интересах.

Суверенитет народа реализуется на всех территориальных уровнях осуществления власти в Российской Федерации: общегосударственном, на уровне субъектов и местном.

Демократический режим закрепляется в конституциях и законах, которые регулируют осуществление форм народовластия. Важное значение имеет принятая Декларация прав и свобод человека и гражданина.

Гаджиев К.С. отмечает весьма важный момент, говоря о том, что у разных народов трактовка и содержание понятия демократии может отличаться. Демократия имеет свойство приспосабливаться к различным национально-культурным особенностям страны и нельзя исключать разное ее понимание у разных народов [14].<sup>6</sup>

Народовластие (демократия) может осуществляться посредством двух форм: прямая (непосредственная) и представительная.

Представительная демократия означает осуществление власти народом через демократически избранные представительные органы. Представители являются своеобразным «инструментом» в руках народа, при помощи которого он и осуществляет власть. К представительным органам относятся исключительно коллегиальные выборные органы государственной власти. Основными признаками представительных органов являются выборность народом и коллегиальность.

Представительными органами в Российской Федерации являются: Федеральное Собрание Российской Федерации, представительные органы

---

<sup>6</sup> Гаджиев К.С., Политология, М.:Юрайт, 2017

государственной власти субъектов РФ, представительные органы муниципальных образований.

Разные представительные органы не находятся в отношениях подчинения, но в целом они обладают системным единством, о чем говорит ряд факторов. Первое, это единый источник власти - многонациональный народ России. Второе, существует единая конституционно-правовая основа деятельности представительных органов власти. Третье, наличие единых функций и целей, а также, в основном, одинаковыми формами их деятельности.

Основным и важным институтом представительной демократии, выступает институт представительных органов государственной власти. Большинство современных обществ признают его таковым. По содержанию данного института, его значению и месту в правовой системе государства можно делать выводы о степени зрелости права, состоянии гражданского общества и законодательства в целом [18].<sup>7</sup>

Представительные органы выражают государственную волю народа в законах, регулирующих организацию и деятельность других властных структур. Представительная демократия должна способствовать подконтрольности государства народу.

Непосредственная (прямая) демократия - прямое волеизъявление граждан по вопросам общегосударственного, регионального или местного значения. Формы: референдум, выборы, собрания, отзывы выборных должностных лиц, митинги, шествия, пикетирования и другие.

Делая вывод, можно сказать о безусловной важности каждого из вышеперечисленных принципов. Нельзя утверждать о приоритете той или иной формы, так как они одинаково важны для реализации народовластия.

Недостаточно одного лишь провозглашения государства демократическим, важно, чтобы его деятельность была обеспечена правовыми институтами, гарантированными правами и свободами. Понятия конституционное и правовое

---

<sup>7</sup> Садовникова Г.Д. Органы народного представительства в Российской Федерации: проблемы становления и перспективы развития. М.: Рос.академ.соц.наук, 2006.

государство являются фактически синонимичными по отношению к понятию демократическое государство.

Раскрыв понятие народовластия и рассмотрев основные признаки демократического государства в итоге можно отметить, что изучением данных вопросов занимались многие ученые и на сегодняшний день эта тема достаточно полно изучена, что создает базу для наиболее содержательного и всестороннего исследования непосредственно форм осуществления народовластия.

Далее мы подробнее рассмотрим структуру, формирование и компетенцию представительных органов Российской Федерации и проведем теоретический анализ институтов непосредственной демократии.

## 2. Представительная демократия

### 2.1. Федеральное Собрание Российской Федерации

Понятие представительной демократии на сегодняшний день в науке не такое спорное, как понятие прямого народовластия. Дворак А.А. определяет представительную демократию как делегирование прав или части прав принадлежащих народу государственным органам и органам местного самоуправления, которые избираются демократическим путем.<sup>8</sup>

Главным представительным органом в Российской Федерации является Федеральное Собрание.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации Федеральное Собрание – является представительным и законодательным органом. Имеет двухпалатную структуру, так называемой «верхней» палатой является Совет Федерации и «нижняя» палата - Государственная Думы. Необходимо отметить некоторые особенности двухпалатной структуры Федерального Собрания:

- независимость каждой из двух палат, которая проявляется в разделении их функций;

- различные способы формирования палат;

- полномочия палат строго разграничены и каждая из них обладает компетенцией решать вопросы только своего ведения

#### 2.1.1. Совет Федерации РФ

С момента образования по настоящее время Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как палата Российского парламента исследуется многими правоведами. Советом Федерации как верхней палатой Федерального Собрания интересуются как конституционалисты России, так и зарубежья.

Совет Федерации является верхней палатой Федерального Собрания - парламента РФ, впервые избранного 12 декабря 1993 года единовременно с

---

<sup>8</sup> Дворак А.А., Конституционное право на обращение в РФ, дисс.канд.юр.наук, М.,2003, с.48

принятием новой Конституции Российской Федерации, основавшей Федеральное Собрание РФ как представительный орган.

К компетенции Совета Федерации 102 статья Конституции РФ относит:

- утверждение изменения границ между субъектами Российской Федерации
- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении режима военного положения в стране;
- утверждение указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения;
- одобрение или неодобрение возможности использования Вооруженных Сил Российской Федерации за пределами границ Российской Федерации;
- назначение выборов Президента Российской Федерации
- отстранение Президента Российской Федерации от должности
- назначение на должность судей Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации
- назначение на должность и освобождение от должности Генерального прокурора Российской Федерации и заместителей Генерального прокурора Российской Федерации
- назначение на должность и освобождение от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов [13].<sup>9</sup>

В области законотворчества Совет Федерации также имеет существенные полномочия. После одобрения Государственной Думой законопроект вносится на рассмотрения Совета Федерации, который, в свою очередь, может либо одобрить, либо отклонить закон.

Давая характеристику конституционному статусу Совета Федерации, следует отметить, что нормы Конституции определяют лишь основу его полномочий и порядка деятельности. Детализируются и уточняются данные полномочия в федеральных законах, постановлениях Совета Федерации, других законодательных актах.

---

<sup>9</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993// КонсультантПлюс

Согласно ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», в состав Совета Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации (по одному представителю от законодательной и исполнительной власти соответственно). А также, в связи с последними изменениями, представители Российской Федерации, назначаемые Президентом Российской Федерации, число которых должно составлять не более десяти процентов от общего числа членов Совета Федерации.

Представителем от законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации может быть избранный соответствующим органом государственной власти субъекта РФ на срок полномочий этого органа, а в случае если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ двухпалатный, то избранный попеременно от каждой палаты на половину срока полномочий соответствующей палаты.

Представителем от исполнительного органа государственной власти субъекта РФ является лицо, которое назначено высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего органа исполнительной власти субъекта РФ) на срок его полномочий.

Структура Совета Федерации:

-Председатель Совета Федерации и его заместители (существует правило, согласно которому председатель и заместитель не могут представлять один и тот же субъект);

-комитеты Совета Федерации;

-постоянные и временные комиссии (временные комиссии действуют на время решения какого-либо важного вопроса)[24].<sup>10</sup>

Основными функциями Председателя Совета Федерации являются ведение заседаний Федерального Собрания, управление внутренним распорядком деятельности, а также осуществление представительских функций палаты во взаимоотношениях с иными органами власти РФ и иностранных государств.

---

<sup>10</sup> Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 03.12.2012 N 229-ФЗ// КонсультантПлюс

В отечественной науке неоднократно обсуждались проблемы действующего порядка формирования Совета Федерации. Например, П.Н. Кириченко, считает, что для отнесения органа власти к представительному органу важной оказывается конституционно установленная конструкция представительной власти, в основе которой лежит делегированное народом поручение органам власти представлять его интересы в системе публично-властных отношений [11]<sup>11</sup>. Выход из сложившейся ситуации предложил Авакьян С.А., предложив закрепить новый механизм формирования Совета Федерации, который уже не раз предлагался практиками и учеными, основу которого составят выборы на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Данные изменения повлечет за собой изменение норм Конституции Российской Федерации и принятие нового Федерального закона «О выборах в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [1]<sup>12</sup>.

Дискуссия о необходимости формирования верхней палаты путем проведения выборов имеет свою актуальность и на сегодняшний день. Противники такого способа формирования Совета Федерации отмечают ряд его недостатков, к коим относятся: фактическое дублирование Совета Федерации и Государственной Думы по природе представительства; отражение не столько региональных интересов, сколько партийных;

Предложение по решению вышеописанной проблемы формирования Совета Федерации выдвигал Гранкин И.В, высказав тезис, который заключается в том, что для организации прямых выборов членов Совета Федерации вовсе не обязательно вносить поправки в действующую Конституцию. Кандидаты должны предлагаться законодательными и исполнительными органами соответствующего субъекта, представителями которых будут являться, но в то же время будут

---

<sup>11</sup> Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Дис. канд. юрид. наук. – М., 2005. – с. 145

<sup>12</sup> Авакьян С.А. Совет Федерации: эволюция и перспективы // Федерализм. - 2003.

непосредственными представителями народа, от которого они в конечном итоге и получают мандат.

Еще одной проблемой является реальное знание потребностей населения региона представителем в Совете Федерации. Нынешние члены верхней палаты не всегда имеют прямое отношение к субъекту Федерации, который представляют. Не занимаясь конкретной законодательной или исполнительной работой на местах, довольно трудно лоббировать интересы данной территории.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации имеет достаточно широкий круг полномочий, реализующихся в законодательной, а также кадровой сфере, представляет собой палату, затребованную отражать федеративное устройство Российской Федерации, представлять интересы ее субъектов. Первостепенная миссия верхней палаты – согласование интересов федерального центра и отдельных частей страны, устранение противоречий между Федерацией и каждым ее субъектом.

### 2.1.2. Государственная Дума

Важнейшая роль в осуществлении демократизации российского общества принадлежит именно нижней палате – Государственной Думе - как представительному и законодательному органу власти.

К ведению Государственной Думы согласно 103 статьи Конституции РФ относятся:

- право дать согласие Президенту Российской Федерации на назначение Председателя Правительства Российской Федерации;

- решение вопроса о доверии Правительству Российской Федерации;

- слушание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его работы, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой;

- назначение на должность и освобождение от нее Председателя Центрального банка Российской Федерации;

-назначение на должность и освобождение от должности Председателя Счетной палаты и половины состава ее аудиторов;

-назначение на должность и освобождение от должности Уполномоченного по правам человека;

-право объявить амнистию;

-выдвижение обвинения против Президента Российской Федерации для отрешения его от должности [13].<sup>13</sup>

Первостепенными задачами Государственной Думы являются законодательная инициатива и законотворчество.

Порядок формирования Государственной Думы определяется Конституцией, ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Существует особый порядок избрания депутатов Государственной думы, установленный Конституцией. 225 депутатов, т.е. половина депутатов Государственной думы - избираются по одномандатным избирательным округам (один округ - один депутат), на которые разделена территория Российской Федерации. Вторая половина депутатов Государственной думы избираются по единому избирательному округу, когда вся страна представляет собой один избирательный округ. Депутаты избираются по пропорциональной избирательной системе, когда все мандаты распределяются пропорционального количеству голосов, которые получены избирательными блоками и избирательными объединениями. Причем избирательное объединение допускается к распределению депутатских мандатов при условии, если оно получило не менее 5% голосов всех зарегистрированных избирателей. Этот избирательный минимум, характерен для избирательных систем большинства демократических стран, отстраняет от участия в распределении мандатов мелкие или менее популярные партии или другие избирательные объединения. При этой системе избиратель голосует не за конкретного депутата, а за политическую партию или избирательное объединение в целом. А партия уже сама распределяет полученные мандаты среди своих

---

<sup>13</sup> Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993// КонсультантПлюс

кандидатов в депутаты, т.е. персональный состав депутатов не зависит прямо от волеизъявления избирателей [25].<sup>14</sup>

Срок полномочий Государственной Думы составляет 5 лет.

Структура Государственной Думы включает в себя:

-Председателя Государственной Думы и его заместителей (заместители избираются из числа депутатов Государственной Думы);

-Совет Государственной Думы;

-депутатские объединения;

-комитеты и комиссии (формируются для решения отдельных задач Государственной Думы).

Председатель Государственной Думы аналогично Председателю Совета Федерации ведет заседания палаты, управляет внутренним распорядком Государственной Думы, представляет «нижнюю» палату во взаимоотношениях с РФ, иностранными государствами, государственными органами и должностными лицами.

Законодательный процесс в Федеральном Собрании состоит из ряда этапов, которые именуется стадиями законодательного процесса. Можно выделить пять основных стадий:

1. Законодательная инициатива. Представляет собой реализацию зафиксированного Конституцией за определенными лицами права на предложение об издании закона или на внесение законопроекта в законодательный орган. Субъектами законодательной инициативы являются (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ): Президент РФ; Совет Федерации; депутаты Государственной Думы; Правительство РФ; законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ; Конституционный Суд РФ и Верховный Суд РФ иницируют рассмотрение законопроекта только по вопросам их ведения.

2. Рассмотрение законопроекта Государственной Думой, которое состоит из трех чтений:

---

<sup>14</sup> Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 22.02.2014 N 20-ФЗ

-в процессе первого чтения обсуждаются основной выдвинутый тезис, актуальность и значимость предложенного законопроекта, насколько он отвечает общественным запросам;

- во втором чтении законопроект более детально, происходит разбор статей, в случае необходимости предлагаются всевозможные поправки;

-третье чтение подразумевает принятие законопроекта в целом, в некоторых случаях допускаются некоторые уточнения.

3. Принятие законопроекта. Закон считается принятым, если за него проголосовало более половины депутатов – 225 депутатов плюс один голос. Исключением являются Федеральные конституционные законы, они принимаются по системе квалифицированного большинства и проголосовать за такой закон должно не менее двух третей от общего числа депутатов.

4. Следующим важным этапом является рассмотрение и одобрение закона Советом Федерации. Совет Федерации имеет право как одобрить, так и отклонить закон, принятый Государственной Думой.

5. Подписание и обнародование закона – заключительные стадии законодательного процесса. Обнародование закона производится посредством официального опубликования. Порядок обнародования законов определяет Федеральный закон от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания». Для того, чтобы донести текст закона до населения страны необходима площадка для опубликования его текста, таковыми согласно вышеназванному закону являются «Российская газета» и «Парламентская газета». Вступают в силу законы после десяти дней с момента из официального опубликования.

По содержанию законопроекты можно разделить на публичные, которые устанавливают общие правила поведения, частные, которые касаются юридических и физических лиц, а также финансовые, устанавливающие налоги, имеющие отношение к бюджетной системе РФ.

Главной проблемой нижней палаты российского парламента на сегодняшний день является низкий уровень доверия граждан. Обусловлено это прежде всего некоторой ангажированностью парламентариев при принятии законов, излишней политизированностью законодательного процесса, зависимостью Государственной Думы от исполнительной власти. При осуществлении своих полномочий депутат должен быть полностью свободен от влияния государственных органов и должностных лиц.

Проекты законов зачастую являются средством политической пропаганды. Не отражая реальных запросов населения, в отсутствие необходимой практики применения законопроекты выносятся на широкое обсуждение лишь в качестве популистской демонстрации и повышения электорального рейтинга политической партий. Такая ситуация приводит к загруженности планов законотворчества и как следствие их невыполнение, время рассмотрения действительно социально важных затягивается.

Также необходимо отметить тот факт, что деятельность народного представителя в Государственной Думе предполагает детальное изучение социальных проблем, посещение всех заседаний, участие в обсуждении законопроектов, умение грамотно с юридической точки зрения формулировать тексты будущих законов. Для этого необходимы высокий уровень квалификации, образования и профессионализма депутатов.

О.В. Кленкина отмечает, что из всех принципов работы законодательного (представительного) органа наименее реализованы в настоящее время принципы гласности и учета мнения избирателей [12].<sup>15</sup>

Законодательный процесс должен стать более открытым и публичным, важно информировать общество о том, какие законопроекты рассматриваются, привлекать к участию в их обсуждении, проводить разъяснение, в случае необходимости, отдельных положений. Потому как непонимание закона порождает недоверие к нему и как следствие порождает проблему с его исполнением.

---

<sup>15</sup> Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации: дисс. кандидата юридических наук : Самара, 2004. – с. 10

Таким образом, Федеральное Собрание Российской Федерации является органом представительной демократии на федеральном уровне. Сложно переоценить важность существования данного органа. Без сильного, независимого и авторитетного парламента в стране не может быть установлен подлинный демократический режим и реализован принцип народовластия.

## 2.2. Представительные органы субъектов Российской Федерации

Представительный орган государственной власти субъекта РФ-это постоянно действующий и единственный орган законодательной власти субъекта Российской Федерации.

Федеративный характер Российского государства подразумевает, что государственную власть в нем осуществляют как федеральные органы, так и органы субъектов Федерации. Эти два уровня государственной власти существуют не обособленно друг от друга, между ними существует непосредственная связь. Для того, чтобы федерализм был реальным, а власть децентрализована, необходимо предоставить субъектам РФ право осуществлять государственную власть с помощью собственных органов, организация и деятельность которых отвечала бы интересам региона [2].<sup>16</sup>

Способы образования и структуру представительных органов субъектов Российской Федерации определяет ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 №184-ФЗ.

Представительная система краев, областей и других субъектов РФ принципиально не отличается от республиканской, рассмотренной нами ранее. Аналогичны или схожи роль законодательных органов в системе органов государственной власти, их связи с главой администрации (исполнительной власти), порядок образования и работы.

---

<sup>16</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов М.: Издательство НОРМА, 2000.

Численность депутатов регионального законодательного органа устанавливается Конституцией российской Федерации и Конституцией субъекта Российской Федерации и имеет прямую зависимость от численности избирателей, постоянно проживающих и имеющих регистрацию на территории соответствующего субъекта.

Установленное число депутатов должно составлять:

- если число электоров менее 500 тысяч человек - не менее 15, но не более 50 представителей;

-если число электоров от 500 тысяч до 1 миллиона человек - не менее 25, но не более 70 представителей;

-если число электоров от 1 миллиона до 2 миллионов человек - не менее 35, но не более 90 представителей;

-если число электоров свыше 2 миллионов – не менее 45, но не более 110 представителей.

Избирательная система в субъектах России аналогична с федеральной, которая закрепляет выборы депутатов Государственной Думы Федерального собрания по смешанной системе. На настоящий момент законодательством установленные общие требования к процедуре организации и проведения выборов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов РФ.

Закон об основных гарантиях избирательных прав, а также п. 4 ст. 4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» в редакции от 21.07.2005 устанавливает, что минимум половины от общего состава депутатского корпуса регионального парламента либо половина состава одной из его палат должна формироваться на основе пропорциональной избирательной системы.

В полномочиях представительного органа субъекта Российской Федерации:

-принимать конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней;

-принимать Устав субъекта Российской Федерации

-устанавливать основы организации и деятельности законодательного

(представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

-определять процедурный порядок проведения выборов в органы местного самоуправления, находящихся на территории субъекта РФ;

-вводить налоги и сборы, утверждение которых законом отнесено к ведению субъекта Российской Федерации, а также порядок их взимания

-устанавливать порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а также выборов высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации

-устанавливать административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения

-утверждать схему управления субъектом Российской Федерации, определять структуру высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ;

По представлению высшего должностного лица (руководителя исполнительного органа государственной власти) представительный орган субъекта утверждает программы общего направления социально-экономического развития региона. Также представительный орган субъекта вправе осуществлять иные полномочия, которые установлены Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (или уставом) и законами субъектов Российской Федерации. Большинство представительных органов субъектов РФ являются однопалатными, отдельно взятые имеют двухпалатную структуру.

Стоит отметить, что понятие «постоянно действующий» означает, что представительный орган субъекта Российской Федерации осуществляет свою деятельность постоянно, но не означает, что состав данного органа остается неизменным. Сменяемость власти, в том числе и выборных лиц, является основой демократии в любой стране.

Многие ученые выступают против представительной демократии, отмечая при этом целый ряд ее недостатков:

- фактическое отстранение народа от власти в промежутке между выборами;

-сложная бюрократическая система, вследствие чего возникает отрыв народных представителей от граждан;

-высокая вероятность подкупа должностных лиц;

- широкие возможности принятия негодных большинству решений с помощью сложной, многоступенчатой системы власти.

Таким образом, представительные (законодательные) региональные органы государственной власти воплощают институт народного представительства и исполняют законодательные функции, принимают конституции (уставы), законы и другие правовые акты, утверждают бюджет. Представительные органы субъектов имеют свое положение в общей системе органов государственной власти, которое определяется принципом разделения властей, закрепленным во всех конституциях и уставах. Компетенция законодательных органов в различных субъектах РФ неодинакова. Отличны формы организации законодательного процесса, процессуальные нюансы рассмотрения определенных вопросов и региональных проблем.

Степень эффективности представительной власти определяется прежде всего опытом парламентской деятельности. Важную роль играет уровень социально-экономического развития региона, его обычаи, степень демократизации вертикали власти.

Нормотворчество представительных органов субъектов РФ имеет и ряд некоторых проблем. В частности, одной из них является степень законодательного регулирования региональным парламентом вопросов, относящихся к сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов. Практика показывает, что законодательная деятельность депутатов субъектов сводится к незначительным дополнениям и закреплению каких-либо малосущественных положений, отражающих некоторые региональные особенности, уже изданного федерального закона, а иногда и к простой констатации его положений. Это может привести к потере значимости парламента, как органа, определяющего основные нормы жизни в регионе. Решением данной проблемы может стать переложение на органы законодательной власти субъектов основной массы законодательной работы.

Подобный шаг потребует большей компетенции и высокого уровня ответственности власти субъектов федерации в принятии решений, но позволит выстроить систему законодательства таким образом, чтобы она отвечала принципам федерализма и учитывала все особенности регионов России. Также, подобная модель позволит отчасти разгрузить федерального законодателя и дать ему возможность сосредоточить свое внимание на проблемах, требующих решения на федеральном уровне.

Помимо названных, существует еще одно препятствие в деятельности региональных представительных органов, выражающееся, как и на федеральном уровне, во влиянии авторитета главы исполнительной власти на принимаемые решения, приспособлении к существующему политическому режиму. Представительное учреждение должно быть независимо от исполнительной власти в рамках своей компетенции. Но также нельзя забывать о сотрудничестве законодательного органа с исполнительной власти, от которого зависит результативность работы парламента.

Делая вывод, можно согласиться с Вороковым Р.В: «Представительные органы субъектов РФ олицетворяют народное представительство, являются представительными по своей конституционной природе. Такая их сущность предопределена конституционным принципом народовластия, который допускает его представительную форму (ч. 2 ст. 3 Конституции РФ). С другой стороны, выступая органами народного представительства, законодательные органы субъектов РФ аккумулируют определенную долю народного суверенитета, что легитимирует их законодательную функцию. При этом речь идет именно о выборном представительстве как средстве обеспечения подлинного народовластия и легитимации государственного органа и его функций» [Вороков Р.В., 2008, с.145]<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Вороков Р.В. Конституционные основы правового статуса представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, М.: Юридический Мир, 2008.

### 2.3 Местное самоуправление как форма народовластия

Местное самоуправление есть особая форма организации народовластия. Население реализует свое законное право на самоуправление с учетом исторических традиций соответствующей территории, этнических особенностей проживающего на ней народа, а также многих других факторов.

Официальное определение понятия «местное самоуправление» нам дает п.1 ст.2 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации". "Местное самоуправление - признаваемая и гарантируемая Конституцией Российской Федерации самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению непосредственно или через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций" [27].<sup>18</sup>

Замотаев А.А. определяет местное самоуправление как форму народовластия, которая обеспечивает интересы граждан, которые проживают на одной территории, из необходимости соседского взаимодействия жителей этой территории[17].<sup>19</sup>

По словам В.И. Фадеева местное самоуправление представляет собой систему общественных отношений, связанная с организацией населения на определенной территории, которое самостоятельно решает вопросы местного значения. Местное самоуправление является не только формой общественной активности гражданского населения, но и уровнем власти, формы организации которой определены населением и соответствуют федеральному законодательству и законодательству субъектов [30].<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»//КонсультантПлюс

<sup>19</sup> Замотаев А.А., Местное самоуправление: основные понятия и термины, М.: Институт РАН, 1999

<sup>20</sup> Фадеев В.И., Муниципальное право РФ, М.: Проспект, 2013

Местное самоуправление является необходимым элементом демократической организации общественной жизни любой страны и рассматривается как нижняя ступень власти.

Местное самоуправление имеет тесную территориальную и социально-экономическую взаимосвязь с государством. Однако, нельзя говорить о полном слиянии органов местного самоуправления и системы органов государственной власти.

В конституционной модели местного самоуправления предполагает децентрализацию государственной власти с выделением местного самоуправления в качестве негосударственного элемента публичной власти и дифференциацию понятий «государственная власть» и «публичная власть» [8].<sup>21</sup>

Население не может отказать от своего права на организацию местного самоуправления.

Можно выделить следующие функции местного самоуправления:

-обеспечение участия населения в решении вопросов, имеющих местное значение;

-развитие территории муниципального образования;

-управление муниципальной собственностью и эффективное расходование финансовых средств местного самоуправления;

-удовлетворение потребностей населения в бытовых, социально-культурных и прочих жизненно важных услугах;

Развитие России в форме демократического правового государства во многом определяется тем, насколько рациональной и эффективной является организация власти в государстве. Высокий уровень эффективности должна показывать не только центральная, но и местная власть. Местное самоуправление является одной из фундаментальных демократических основ конституционного строя Российской Федерации [7].<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Дементьев А.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации, М.: Норма, 2007.

<sup>22</sup> Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России: Учебник, М.: Норма, 2001.

Основным документом, который определяет правовой статус местного самоуправления является Конституция РФ. В частности, ст. 12 Конституции РФ признает и гарантирует местное самоуправление, подчеркивая, что местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Важнейшей вехой в развитии местного самоуправления в России стало принятие нового Федерального закона РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 N 131-ФЗ. Наряду с Конституцией данный закон составляет правовую основу организации местного самоуправления.

Следует согласиться с В.И. Васильевым, который отмечает, что «местное самоуправление способствует осуществлению демократических идеалов и ценностей, а также призвано обеспечить:

- нужды населения в различного рода услугах (в социально-культурных и иных сферах местной жизни);

- реализацию социально-экономического потенциала самоуправляющихся территориальных единиц;

- приемлемое сочетание местных и общегосударственных интересов и так далее [5].<sup>23</sup>

А также со Смоленским, который высказывает мнение, что целью осуществления местного самоуправления является решение вопросов местного значения - непосредственного обеспечения жизнедеятельности жителей муниципального образования. Данная цель требует работы органов местного самоуправления в постоянном контакте с населением, широкого информирования жителей о деятельности муниципальных властей [19].<sup>24</sup>

Государственные гарантии местного самоуправления условно можно разделить на три группы:

- создающие условия для осуществления местного самоуправления;

- направленные на недопущение или пресечение деятельности, препятствующей осуществлению местного самоуправления;

---

<sup>23</sup> Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления, Журнал российского права. № 7, 2007.

<sup>24</sup> Смоленский М.Б., Конституционное право РФ. Учебник Ростов н/Д: Феникс, 2001.

- обеспечивающие право местного самоуправления защищать свои интересы.

К вопросам местного значения относятся:

-право принимать уставы муниципальных образований, изменять их, а также контролировать их соблюдение;

-право владеть, пользоваться и распоряжаться собственностью, которая является муниципальной;

-ведение местными финансами, в том числе утверждение и исполнение местного бюджета, ввод налогов и сборов;

-социально-экономическое развитие муниципального образования;

-право использовать и обязанность содержать муниципальный жилой фонд и нежилые помещения;

-организация, содержание и развитие муниципальных учреждений образования (дошкольного, основного общего, профессионального)

-организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обязанность обеспечить санитарное благополучия населения;

-охранять общественный порядок, организовывать и содержать муниципальные органы охраны общественного порядка и контролировать их деятельность;

-регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;

-создание необходимых условий для жилищного и социально-культурного строительства;

-организация, содержание и развитие муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации;

-другие вопросы, круг которых определен законодательством.

Можно сказать, что местному самоуправлению предоставлена достаточно широкая компетенция. Особенно важно, что государством признается право местного самоуправления на финансово-экономические ресурсы, без которых невозможна организация аппарата управления и осуществление функций местного самоуправления.

Федеральным Законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусмотрено два способа формирования представительного органа муниципального района:

-состоящий из глав поселений, входящих в его состав, и депутатов представительных органов таких поселений;

-избранный на муниципальных выборах;

Представительный орган муниципального района может избираться на муниципальных выборах или от представительного органа поселения, который входит в состав муниципального района, может поступить инициатива о формировании его из глав поселений, входящих в состав муниципального района и депутатов представительных органов таких поселений. Подобная инициатива должна быть поддержана в течении года и не менее чем две трети представительных органов, которые входят в состав муниципального района.

Деятельность муниципальных органов должна осуществляться согласно интересам населения. Послужить гарантией этому могут различные способы контроля населения за муниципальными органами и должностными лицами.

Функции местного самоуправления, которые установлены Конституцией РФ и законами, должны исполняться неукоснительно. В случае несоблюдения законов органы и должностные лица местного самоуправления должны нести ответственность.

Представляется, что местное самоуправление является одним из наиболее действенных и эффективных форм народовластия, так как позволяет напрямую, от населения самой небольшой территориальной единицы, получить информацию о нуждах населения.

Право на местное самоуправление должно стать базовым конституционным правом граждан, быть противовесом к тенденции на централизацию власти, стать основой гражданского общества и демократического государства.

Огромное значение в осуществлении народовластия имеют и избираемые гражданами должностные лица государства, к которым в первую очередь относится Президент Российской Федерации. Институт избираемого главы государства –

действенное средство реализации народовластия. С помощью Президента народ оказывает влияние и осуществляет контроль государственного аппарата в целях осуществления своей воли. Президент РФ определяет основные направления политики, как внутренней, так и внешней.

Кандидаты на должность Президента РФ выдвигаются политическими партиями, которые имеют право на участие в выборах, а также в порядке самовыдвижения. Гражданин Российской Федерации вправе выдвинуть свою кандидатуру при условии его поддержки необходимым числом избирателей.

Выборность и сменяемость всех государственных органов и должностных лиц, в том числе и президента, является одним из принципов демократического государства. Важно создать такую политическую систему, в которой сменяемость власти будет проходить естественно, демократическим путем и без болезненных потрясений для страны, где исключено сосредоточение власти в одних руках и отвергается возвеличивание отдельной личности-основы автократии.

Подводя итог, следует согласиться с Парасюк Е.А., которая отмечает, что с учетом того что смысл демократии связан прежде всего с идеей политической свободы, со свободой политического выбора, сделанного осознанно свободным народом, свободными гражданами, институт представительных органов власти выступает в качестве необходимого общественного инструмента такого выбора, свободного принятия решения. Одновременно с этим, является своеобразной контрольной комиссией народа над аппаратом публичной власти, которая понуждает его служить народу и общественным интересам, при соблюдении прав и свобод человека и гражданина. Вследствие этого народное представительство, возникающее из недр общества и наиболее ярко выражающее идею общей воли, суверенитета народа, призвано не допускать ни отчуждения власти от общества, ни ее полного и бесконтрольного господства над обществом, обеспечивая и политическую свободу в обществе, и личную свободу индивида [17].<sup>25</sup>

В сумме можно сказать, что представительная демократия и местное самоуправление являются ведущими формами участия граждан в политической

---

<sup>25</sup> Парасюк Е.А. Современное правовое исследование понятия «парламентаризм», Российская юстиция. 2012. N 3.

жизни государства. Такие формы демократии необходимы в условиях сложности современных социальных систем.

### 3. Институты непосредственной демократии

Определений непосредственной демократии в отечественной науке существует множество.

В.Ф. Коток под непосредственной демократией понимал самостоятельную инициативу народных масс в процессе управления государством, их прямое волеизъявление при принятии государственных решений. Также непосредственная демократия подразумевает прямое участие граждан в претворении в жизнь принятых решений и осуществление народного контроля [37].<sup>26</sup>

Более лаконичное определение дает Р.А. Сафаров, называя непосредственную демократию прямым осуществлением функций законотворчества и управления народом [28].<sup>27</sup>

Далее рассмотрим основные институты непосредственного народовластия.

#### 3.1 Референдум и выборы

В системе институтов непосредственной демократии важнейшее место принадлежит выборам. Выборы представляют собой форму наиболее широкого участия населения в управлении государством.

«Выборы – форма прямого волеизъявления граждан, который осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица» [26].<sup>28</sup>

С помощью выборов происходит формирование государственных органов, органов местного самоуправления. Избираются представительные (законодательные) органы: Государственная Дума Федерального Собрания РФ,

<sup>26</sup> Коток В.Ф. Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве, автореф.дисс.док.юр.наук, М., 1965. – 244 с.

<sup>27</sup> Сафаров Р.А. Развитие непосредственной демократии в СССР, М.: Юрид.литература, 2010

<sup>28</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (с изм. и доп.), СПС КонсультантПлюс.

законодательные органы субъектов Российской Федерации. Также избираются должностные лица государства: Президент Российской Федерации, главы муниципальных образований (главы районов, мэры городов).

В выборах народ получает конкретное право устанавливать свой политический статус, участвовать в решении принципиальных вопросов политической жизни государства [15].<sup>29</sup>

Демократические выборы предусматривают личную свободу гражданина и личности, которая гарантирована государством, политическое многообразие, свободу объединений, право на получение подлинной информации через независимые СМИ.

Очень важно, чтобы выборы на всех уровнях проводились при полном соблюдении конституционных прав и свобод человека, были подконтрольны народу, соответствовали всем международным стандартам и были открытыми для международных наблюдателей. Только при соблюдении всех этих условий выборы будут легитимными и свободными.

Правовой основой выборов и главным источником российского избирательного права является Конституция РФ. В ней закреплен принцип признания выборов формой непосредственного выражения воли народа (ст. 3), установлено индивидуальное право каждого гражданина России как избирать, так и быть избранным во все органы государственной и муниципальной власти (ч. 2 ст. 32), провозглашен принцип равенства избирательных прав. Конституция РФ прямо указывает на необходимость проведения регулярных и свободных выборов.

Кроме Конституции РФ проведение выборов регламентируется Федеральными законами, различными подзаконными актами (указы Президента, постановления Правительства, инструкции Центральной избирательной комиссии, постановления Конституционного суда). Региональные выборы также регулируются региональными законодательными и подзаконными правовыми актами. Выборы в

---

<sup>29</sup> Макарецв А.А. Легитимность выборов: механизмы правового обеспечения, Российский юридический журнал. 2013. N 5.

представительные органы местного самоуправления регулируются федеральными, региональными и муниципальными нормативными правовыми актами.

Выборы, признаются важнейшей формой демократии (прямого народовластия), в любом современном демократическом государстве регулируются нормативными правовыми актами, которое составляет в совокупности избирательное право [20].<sup>30</sup>

Среди всех федеральных избирательных законов всеобъемлющий характер носит Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ». Данный закон, по своей сути, выполняет роль российского избирательного кодекса. Он определяет основные понятия и термины избирательного права, принимает применительно к стадиям избирательного процесса гарантии реализации избирательных прав граждан и других участников предвыборных мероприятий. Способ и порядок формирования избирательных комиссий, их полномочия, права и обязанности членов избирательных комиссий, которые обладают правом решающего и совещательного голоса, права наблюдателей также установлены в этом законе [10].<sup>31</sup>

Также важную роль играют Федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «Об обеспечении конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»

Таким образом, можно сказать, что на сегодняшний день в России создана нормативно-правовая база для проведения демократических выборов.

Активное и пассивное избирательное право не является правом, принадлежащим любому человеку, право избирать и быть избранным принадлежит именно гражданину конкретного государства.

Наряду со свободными выборами высшим непосредственным выражением власти народа является референдум.

---

<sup>30</sup> Хропанюк В.Н. Теория государства и права. М.: Омега-Л, 2008.

<sup>31</sup> Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право. Учебник. М.: Юстицинформ, 2008.

Основным отличием процедуры выборов от процедуры референдума является различный объект волеизъявления избирателей. Если при обычных выборах объектом волеизъявления выступает кандидат в депутаты представительного органа или политическая партия, то референдум подразумевает волеизъявление по поводу определенному вопросу, коими является, например, принятие или отмена закона, какая-нибудь проблема, которая касается всего государства, региона или определенной территории.

«Референдум РФ – всенародное голосование граждан Российской Федерации, которые обладают правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения» [23].<sup>32</sup>

На референдум должны выноситься важные вопросы, которые затрагивают интересы всего населения. Решения, которые приняты на референдуме, являются общеобязательными. Референдум не может проводиться по поводу принятия решений, которые каким-то образом противоречат Конституции, в том числе в целях ограничения или умаления провозглашенных прав и свобод человека и гражданина.

Порядок подготовки и проведения референдума определяет Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Эти законы, наряду с Конституцией, определяют основные принципы проведения выборов, закрепляет гарантии права граждан России на участие в референдуме.

Референдум обязательно проводится на основе всеобщего равного и прямого волеизъявления, а также при тайном голосовании. Правом на участие в референдуме обладает каждый гражданин Российской Федерации, который на день проведения референдума достиг возраста 18 лет. Не обладают таким правом недееспособные граждане, а также граждане, которые содержатся в местах лишения свободы по приговору суда. Каждый участник референдума обладает только одним голосом.

---

<sup>32</sup>Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»//КонсультантПлюс

Исключительно в обязательном порядке на референдум должен выноситься законопроект о принятии новой Конституции РФ.

Существуют следующие виды референдумов:

Референдум Российской Федерации - референдум, который проводится среди имеющих право на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено на территории РФ, а также граждан РФ, проживающих или находящихся за пределами территории РФ.

Референдум субъекта Российской Федерации - референдум, проводимый среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено на территории субъекта Российской Федерации.

Референдум местный (местный референдум) - референдум, проводимый среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

С инициативой проведения всероссийского референдума в праве выступить:

-два миллиона граждан России, которые обладают избирательным правом;

-Конституционное собрание – орган, создаваемый для принятия новой или пересмотра действующей Конституции РФ, в случаях, предусмотренных ч.3 ст. 135 Конституции РФ;

-высшие органы государственной власти РФ;

Референдум на уровне субъекта Федерации вправе инициировать:

- региональный представительный орган;

-глава субъекта Федерации;

-избиратели и избирательные объединения;

Референдум на уровне муниципальных образований инициируется:

-выборным представительным органом муниципальной власти;

-главой местной администрации;

-избирателями и избирательными объединениями.

Рассмотрим подробнее механизм инициативы референдума гражданами:

1. Первым этапом выступает образование инициативной группы более чем в половине субъектов РФ, в каждую региональную подгруппу должно входить не менее 100 участников референдума.

2. Проводится собрание участников референдума, о котором за 15 дней до дня проведения в письменной форме уведомляется избирательная комиссия соответствующего субъекта РФ

3. Уполномоченные представители региональной подгруппы обращаются в избирательную комиссию соответствующего субъекта РФ с ходатайством о регистрации региональной подгруппы.

4. Избирательная комиссия субъекта РФ обязана, получив ходатайство о регистрации региональной подгруппы, незамедлительно уведомить Центральную избирательную комиссию РФ о вопросе, выносимом на референдум. Центральная избирательная комиссия РФ в свою очередь проверяет соответствие вопроса референдума требованиям, предусмотренным законодательством. Произвести такую проверку Центральная комиссия обязана за 10 дней.

5. Избирательная комиссия субъекта РФ в течение 15 дней со дня получения ходатайства о регистрации региональной подгруппы проверяет соответствие ходатайства требованиям, предусмотренным законом, принимает решение либо о регистрации региональной подгруппы, либо об отказе в регистрации

6. При соблюдении всех требований Закона Центральная избирательная комиссия РФ выдает регистрационное свидетельство инициативной группы по проведению референдума, в котором должна быть указана дата окончания срока сбора подписей в поддержку инициативы проведения референдума.

7. Сбор подписей осуществляется в течение 45 дней со дня, следующего за днем регистрации инициативной группы по проведению референдума. Подписи собираются посредством их внесения в подписные листы. Необходимо собрать два миллиона подписей, причем число подписей, собранных в одном субъекте, не должно превышать 50 тысяч

8. Подписные листы передаются в Центризбирком, которая осуществляет их проверку (не менее 40% подписей) и по итогам этой проверки принимает решение о результатах выдвижения инициативы проведения референдума. Если более 5 % подписей не действительно от общего количества подписей, отобранных для проверки, дальнейшая проверка подписных листов не проводится.

В случае если число достоверных подписей достаточно для назначения референдума Центризбирком направляет свое решение Президенту РФ и одновременно уведомляет об этом палаты федерального парламента.

9. Президент РФ, получив документы, на основании которых назначается референдум, направляет их в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке на соответствие Конституции инициативы проведения референдума по предложенному вопросу. Если Конституционный Суд РФ после проверки признает конституционность такой инициативы, то Президент РФ назначает референдум. Если инициатива граждан признается не соответствующей Конституции, то процедура по ее осуществлению прекращается после вступления в силу соответствующего решения Конституционного Суда РФ.

По истечении периода от 60 до 100 дней после официального опубликования решения о назначении референдума проводится голосование. Голосование должно проводиться в воскресенье, с 8 до 20 часов по местному времени.

На выборах и референдуме исключается возможность какого-либо контроля за волеизъявлением граждан.

Подготовку и проведение референдума организуют комиссии по проведению референдума: Центризбирком и избирательные комиссии субъектов РФ. Определяет результаты референдума Центризбирком. Референдум признается состоявшимся, если в голосовании приняло участие более половины граждан, имеющих право на участие в референдуме. Решение считается принятым, если за него в целом по РФ проголосовало более половины граждан, принявших участие в голосовании. Решение, принятое на референдуме, вступает в силу со дня официального опубликования Центризбиркомом результатов референдума. Это решение может быть отменено или изменено не иначе как путем принятия решения на новом

референдуме, если в самом решении не указан иной порядок его отмены или изменения.

Основная проблема выборов и референдума, как институтов непосредственной демократии, заключается в низкой активности избирателей, сознательном отказе определенной части населения реализовывать свое субъективное избирательное право. Неучастие значительной группы населения в выборах идет в разрез с принципами народовластия. Пассивность избирателей объясняется прежде всего недоверием к институту выборов, предубеждении, что результат выборной кампании заранее предопределен и повлиять на него электорат не в силах. Но низкая явка на выборах и есть один из тех факторов, который существенно влияет на антидемократизацию избирательного процесса. Соблазн определенных групп, находящихся у власти или стремящихся к ней, фальсифицировать результат выборов или иным образом дискредитировать выборный процесс вырастает при нежелании граждан участвовать в нем.

Решением описанной проблемы может стать повышение уровня правовой культуры, общего уровня знаний об избирательном процессе, разъяснении гражданам важности реализации их пассивного избирательного права, популяризация участия в выборах среди населения.

Личная автономия, которая заключается в возможности гражданина самостоятельно выбирать принципы, нормы и образцы поведения тоже существенно влияет на институт выборов. Не допускается манипулирование общественным сознанием в процессе избирательной кампании, агитации, иначе это искажает смысл выбора как такового.

Копейчиков В.В. в своей монографии «Народовластие и личность» подмечает важность исследования такого явления как личная автономии и делает вывод, что пренебрежение или непонимание смысла автономии личности может привести к существенному искажению самой демократии [21].<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Копейчиков В.В. Народовластие и личность, К.: Украина, 1991

Выборы, безусловно, являются элементом народовластия, однако, таковыми они могут считаться только при условии установления в стране подлинного демократического режима.

Таким образом, можно сделать вывод, что «референдум в любой стране будет политически и идеологически эффективен лишь в том случае, если он по природе своей как весьма важный демократический институт, будет правильно понят и поддержан широкими слоями населения, будет иметь своей целью при решении политических вопросов четко выраженную гуманную цель, если общественное мнение не будет увлечено и дезориентировано псевдодемократическими лозунгами и призывами, а также ложными социальными ценностями» [25, Марченко М.Н., 2005, с. 233]<sup>34</sup>

Целью выборов, референдума являются не только формирование органов власти или принятое в конечном итоге решение, но и сам процесс демократических выборов, который создает в обществе определенный уровень доверия к власти и как следствие от низ зависит уровень законности в государстве.

### 3.2. Иные институты непосредственной демократии

Отзыв выборного лица местного самоуправления представляет собой принятие гражданами публично-властных решений по досрочному прекращению деятельности депутата, выборного должностного лица в форме волеизъявления избирателей на основе специально назначенного голосования. Институт отзыва является специфическим институтом народовластия в процессе осуществления местного самоуправления, выражающим взаимоотношения выборных лиц с избирателями, который является формой ответственности их перед населением [14].<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> Марченко М.Н. Референдум как форма непосредственной демократии, М.: Право, 2005

<sup>35</sup> Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. – Дзержинск: «Конкорд», 2014.

В качестве правовой основы отзыва народных представителей выступает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также конституции (уставы) субъектов РФ, законы о статусе депутатов законодательных (представительных) органов государственных органов власти субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления. В качестве примеров можно назвать Закон Республики Алтай от 01.02.1995 №7-5 «О порядке отзыва депутата Республики Алтай»; Закон Липецкой области от 05.07.1997 №69-03 «О порядке отзыва избирателями депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления».

Как правило, положения об отзыве депутата, а также избирательного главы администрации связаны с деятельностью органов местного самоуправления. Соответствующие нормы содержатся в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в конституциях и законах о местном самоуправлении некоторых субъектов РФ, в избирательных кодексах, в уставах муниципальных образований. Кроме того, около 20 субъектов РФ приняли специальные законы общего характера, где предусмотрена возможность отзыва депутата, выборного должностного лица муниципального образования [21].<sup>36</sup>

Требования, предъявляемые к порядку проведения отзыва депутатов и выборных должностных лиц:

-право отзыва не может быть исполнено для создания препятствий законной работы представителя;

-право отзыва должно быть приведено в исполнение в тех случаях, когда уже исчерпаны иные средства и методы обеспечения законной деятельности представителя;

-коллективный характер претворения права на отзыв представителя в жизни. Количество подписей избирательного округа под заявлением по отзыву должно

---

<sup>36</sup> Чиркин В.Е., Конституционное право России: учебник В.Е. Чиркин, М.: Норма, 2009.

составлять определенный процент от числа электоров. Данный процент, как правило, варьируется от 0,5 до 1% от числа избирателей округа;

-проведения голосования по вопросу отзыва одновременно с проведением выборов или референдума не допускается;

-в случае если по результатам голосования представитель отозван не был, следующее голосование по отзыву этого представителя возможно провести только по истечении 12 месяцев со дня предшествующего голосования.

Если говорить о самой процедуре отзыва выборного лица, то логично выделить четыре стадии:

-инициирование процедуры по отзыву;

-назначение голосования по отзыву представителя;

-подготовительная работа;

-голосование и подсчитывание его результатов;

Итоги голосования должны быть обнародованы официально.

Основаниями для отзыва могут стать только его конкретные незаконные и неправомерные решения, действия (бездействия). Также данные факты должны быть подтверждены в судебном порядке.

«Однако право досрочного отзыва распространяется не на всех депутатов и избираемых должностных лиц. Не могут быть досрочно отозваны избирателями Президент РФ, депутаты Государственной Думы. По традиции депутатов парламента, в том числе избираемые по одномандатным округам, рассматриваются как представители не только своего избирательного округа. Но и всего народа, нации (возникновение такого подхода в конституционном праве было связано со стремлением к преодолению местного партикуляризма, являвшегося наследием феодализма, к созданию единого национального государства» [ 32, Чиркин Е.В., 2009, с.132].<sup>37</sup>

Отзыв депутатов представительного органа местного самоуправления использовался многими субъектами Федерации. Он имел место быть в Хакасии,

---

<sup>37</sup> Чиркин В.Е., Конституционное право России: учебник В.Е. Чиркин, М.: Норма, 2009.

Свердловской, Нижегородской областях. В ряде случаев депутаты действительно отзывались, иногда избиратели подтверждали свое доверие избранным представителям. Были случаи когда голосование не проводилось по причине неявки избирателей или из-за нарушений, допущенных при сборе подписей.

В целом, можно отметить, что отзыв депутатов и выборных должностных лиц является эффективным средством реализации народовластия, который был эффективен еще в советский этап истории России. Верным решением было бы внесение данного института непосредственной демократии в современную Конституцию РФ.

Следующим независимым институтом прямой демократии являются отчеты депутатов.

Принцип отчетности закреплен во многих конституциях (уставах) и законах субъектов РФ и является важным показателем взаимодействия представительных органов и местного населения и формой контроля граждан за деятельностью избранных ими представителей.

Отчет по своей сути представляет выступление депутата с докладом о работе представительного органа. Отчет проводится на собрании избирателей, общественных объединений, политических партий и подразумевают широкое обсуждение.

Отчеты проводятся по предложению депутата не реже двух раз в год. Большинство законов предусмотрена возможность проведения, в случае необходимости, отчета депутата по требованию избирателей.

Не каждое общение депутата с избирателями следует считать отчетом. Нельзя рассматривать как отчет выступление депутата по телевидению, радио, прессе, хотя не стоит умалять вышперечисленные способы общения депутатов с населением, они также имеют огромное значение для демократического государства.

Опрос граждан и народные обсуждения. Важными инструментами для выявления мнения населения является опрос граждан и народные обсуждения,

которое необходимо учитывать при принятии решений органами государственной власти и местного самоуправления.

Право на участие в опросе граждан имеют жители соответствующей территории, обладающие избирательными правами. Проводится опрос граждан может по инициативе представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, органами государственной власти субъектов РФ.

Решение о назначении опроса принимается представительным органом муниципального образования. В качестве примера можно назвать постановление Законодательного Собрания г. Санкт-Петербурга от 11.06.2003 №329 «О проведении опроса граждан об установлении и изменении границ муниципальных образований в Санкт-Петербурге».

Финансирование проведения опроса осуществляется из средств местного бюджета или из средств бюджета субъекта РФ.

Участие граждан в опросе осуществляется посредством заполнения гражданами опросных листов, в котором необходимо указать все персональные данные респондента. Результаты опроса должны быть подведены на следующий день после его проведения. Опрос не может считаться состоявшимся, если в нем приняло участие менее 50% граждан.

Народное обсуждение вопросов имеющих наиболее важное значение закрепляет регламент Государственной Думы Федерального собрания, дающий право Государственной Думе вынести на всенародное обсуждение законопроект, который принят в первом чтении [8].<sup>38</sup>

Сравнительно новым институтом непосредственной демократии, который предусматривает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», являются публичные слушания. Основная цель публичных слушаний - обсуждение проектов муниципальных актов по вопросам местного значения.

---

<sup>38</sup> Постановление О регламенте Государственной Думы ФС РФ, от 22.01.1998. N 2134-II ГД

Публичные слушания могут проводиться по инициативе как населения, так и представительного органа муниципального образования, главой муниципального образования.

Федеральным законом определены случаи, когда вынесения вопроса на публичные слушания обязательно. К таковым вопросам относятся:

- проект устава муниципального образования, а также проект муниципального нормативного правового акта о внесении изменений и дополнений в данный устав, кроме случаев, когда в устав муниципального образования вносятся изменения в форме точного воспроизведения положений Конституции Российской Федерации, федеральных законов, конституции (устава) или законов субъекта Российской Федерации в целях приведения данного устава в соответствие с этими нормативными правовыми актами;

- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;

- проекты планов и программ развития муниципального образования, планы правил землепользования и застройки, проекты планировки территорий и проекты межевания территорий, за исключением случаев, предусмотренных Градостроительным кодексом Российской Федерации, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования земельных участков и объектов капитального строительства, вопросы отклонения от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, вопросы изменения одного вида разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утвержденных правил землепользования и застройки;

- вопросы о изменении муниципального образования [27].<sup>39</sup>

При необходимости органы местного самоуправления предоставляют бесплатно помещения со всем необходимым оборудованием.

---

<sup>39</sup> ФЗ от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»//КонсультантПлюс

В собрании принимают участие граждане, достигшие 18 лет, постоянно проживающие на территории муниципального образования. На собрании ведется протокол, в котором обязательно должны быть указаны дата и место проведения, количество пришедших граждан, повестка дня, содержание всех выступлений, принятые решения. Решения публичных слушаний юридической силы не имеют.

Наказы избирателей - имеющие общественное значение, одобренные сходом граждан предложения, направленные кандидатам в народные представители в ходе предвыборной кампании, которые утверждены представительным органом власти субъекта РФ.

Наказы являются одной из форм выражения воли народа. В качестве наказа можно рассматривать предложение по изменению законодательства, просьба совершить конкретные мероприятия.

Предложения, которые выдвинуты избирателями по наказам должны обсуждаться на собраниях граждан. Наказы направляются зарегистрированному в установленном порядке кандидату в депутаты по соответствующему избирательному округу. В случае если, предложения по наказам были направлены кандидату, который не был избран, то они могут быть переданы избранному депутату по соответствующему округу при выражении согласия самого депутата.

Наказы избирателей предусмотрены законодательством Волгоградской, Воронежской, Новгородской областей, Приморского края и других субъектов РФ.

Есть разные взгляды на такой институт народовластия как указы избирателей. Существует ряд ученых, кто выступает за сохранение этого института, считающих, что он является важным способом взаимодействия населения и власти и мобилизирующим фактором для власти. Противники данного института считают, что указы изжили себя, и представляют собой слабый отклик советского прошлого.

Под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Названное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий: подъезд многоквартирного

жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан. Границы указанных территорий устанавливаются представительным органом поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением путем проведения собраний, конференций граждан, создания органов территориального общественного самоуправления. Органы территориального общественного самоуправления должны избираться на собраниях, конференциях граждан, которые проживают на определенной территории.

Учредить территориальное общественное самоуправление возможно путем регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным на то органом местного самоуправления. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления должен быть определен уставом муниципального образования, а также правовыми актами, принятыми представительным органом муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление также может являться юридическим лицом и в таком случае, подлежит регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Произвести такую регистрацию должны налоговые органы.

Собрание граждан по вопросам, связанным с осуществлением территориального общественного самоуправления должно иметь кворум. Так, собрание может считаться правомочным, если в нем примет участие не менее половины жителей определенной территории, которые достигли возраста 16 лет, а конференция граждан по вопросам организации территориального общественного самоуправления считается правомочной в том случае, если в ней примет участие не менее двух третей делегатов, которые избраны на собраниях граждан и которые представляют не менее половины от числа жителей соответствующей территории.

В уставе территориального общественного самоуправления должны устанавливаться:

- 1) территория, на которой оно осуществляется;
- 2) цели, задачи, принципы организации, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления;
- 3) порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления;
- 4) порядок принятия решений;
- 5) порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами;
- 6) порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления.

Не допустимо установление органами местного самоуправления каких-либо дополнительных требований к уставу территориального общественного самоуправления.

К компетенции собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

- 1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;
- 2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;
- 3) избрание органов территориального общественного самоуправления;
- 4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;
- 5) утверждение доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;
- 6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

К основным функциям территориального общественного самоуправления относятся:

-представление интересов населения, проживающего на соответствующей территории;

- обеспечение исполнения решений, принятых на собраниях и конференциях граждан;

-осуществление хозяйственной деятельности по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета;

-внесение в органы местного самоуправления проектов муниципальных правовых актов, подлежащих обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов и т.п.

Условно все функции территориального общественного самоуправления можно разделить на:

- Управленческие – управление своей микротерриторией, посредством общественных методов, а также властного ресурса, который предоставлен органами местного самоуправления;

- Финансово-экономические – заключение договоров с предприятиями на выполнение необходимых населению работ, учреждение собственных предприятий по строительству, ремонту, эксплуатации жилья, оказанию услуг; кооперирование на добровольной основе средств предприятий, граждан для строительства объектов, необходимых для удовлетворения потребностей населения – физкультурно-оздоровительные комплексы, телефонные сети, водопровод; направление полученных доходов на повышение уровня жизни населения, оказание социальной помощи;

- Политические – участие в избирательных кампаниях по выборам органов местного самоуправления; обращения в органы местного самоуправления;

обжалование незаконных действий и решений органов и должностных лиц местного самоуправления.

Можно выделить следующие признаки территориального общественного самоуправления:

- Осуществляется в пределах части территории муниципального образования. Границы территории, на которой осуществляется территориального общественного самоуправления, устанавливаются представительным органом по предложению населения.

- Носит общественный характер, что проявляется в возможности его создания только по инициативе населения, отсутствии специальной компетенции (призвано решать только добровольно возложенные на себя вопросы), возможности в любой момент ликвидироваться;

Но, необходимо отметить, что законодательство предусматривает возможность передачи органам территориального общественного самоуправления по договору части своих полномочий, в том числе властного ресурса, с принятием всех необходимых решений, которые имеют юридическую силу.

-Самоуправленческая природа территориального общественного самоуправления – самостоятельность и самоорганизация граждан при создании органов территориального общественного самоуправления и утверждении направлений их деятельности, отчетов, принятия решений и т.д.;

-Обязательность регистрации в установленном порядке;

-Организационными формами осуществления территориального общественного самоуправления являются собрания, конференции граждан и органы территориального общественного самоуправления.

Законодательство не определяет закрепленных за территориальным общественным самоуправлением конкретных материальных, финансовых средств. Территориальное общественное самоуправление не лишается возможности иметь собственное имущество и собственные финансовые средства, в том случае, если оно прошло процедуру регистрации в качестве юридического лица. Имущество территориального общественного самоуправления может состоять из:

-собственных средств, которые составляют добровольные пожертвования граждан, предприятий, а также поступления от коммерческой деятельности и т.д.

-средств, которые передаются им по договорам органами местного самоуправления. Для этого необходимо решение представительного органа муниципального образования и выделение в бюджете отдельной строки, данные средства должны расходоваться строго по целевому назначению.

Формами территориального общественного самоуправления выступают:

- Домовые, дворовые комитеты, совет общежития
- Уличные и квартальные комитеты
- Совет микрорайона

Срок полномочий органа ТОС устанавливается уставом и не может превышать 4 лет.

Следующим способом осуществления прямой демократии являются обращения в государственные органы, органы местного самоуправления, а также к должностным лицам местного самоуправления.

Право граждан на обращения закреплено в Конституции РФ, где прямо сказано, что граждане РФ имеют право обращаться как лично, так и направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. Правовую основу для данного способа народовластия, помимо Конституции РФ, составляют:

- Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан РФ";
- Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В данном законе закреплено, что граждане имеют право на индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления и к должностным лицам местного самоуправления, а органы местного самоуправления и должностные лица имеют обязанность дать ответ по существу заданного вопроса в течение 30 дней с момента получения обращения;
- законы субъектов Федерации.

Рассмотрим основные виды обращений:

-Предложения - выражают мнения людей по тому или иному вопросу, о том, что возможно и явилось бы целесообразным сделать для улучшения уровня жизни (например, строительство во дворе дома детской площадки);

-Заявления. Содержание заявления составляет просьбу о реализации гражданином своих субъективных прав;

-Жалобы- как правило содержат сведения о нарушении прав конкретных лиц. Гражданин имеет право заявить о своих нарушенных правах и свободах либо непосредственно в суд, либо к вышестоящему органу.

Обращения подаются в те органы или тем должностным лицам, к непосредственному ведению которых закон отнес разрешения данного вопроса.

Законом предусмотрены следующие требования к обращениям:

- обращения граждан могут иметь как устную, так и письменную форму. Письменное обращение гражданина должно быть подписано. Устное обращение граждане могут адресовать непосредственно должностным лицам, на личном приеме, которые последние обязаны проводить;

-в случае если, обращение поступило к тем органам и должностным лицам, к ведению которых не относится решений вопросов, которые изложенных в обращении, органы и должностные лица обязаны направить их до истечения 50 дневного срока по принадлежности. При личном приеме должностные лица обязаны разъяснить заявителю, куда им необходимо обратиться;

- Органы и должностные лица местного самоуправления обязаны дать ответ по существу обращений граждан в течение одного месяца.

Обращения, которые не требуют дополнительного изучения и проверки, должны рассматриваться безотлагательно (не позднее 15 дней). В случаях необходимости проведения специальной проверки сроки могут быть продлены не более чем на один месяц.

Решение, принятое по жалобе и заявлению, может быть обжаловано в вышестоящий орган (должностному лицу) в порядке подчиненности либо в суд.

Работа с обращениями и заявлениями граждан, имеют значимую роль для всех государственных органов и должностных лиц. Обращения выполняют

функцию своеобразного барометра, которые измеряет уровень доверия людей к власти, их настроения, позволяют услышать их проблемы. Во многих исполнительных структурах устанавливается порядок, который предусматривает изучение поступивших обращений и анализ итогов работы с заявлениями, обращениями, жалобами граждан. По вопросу обращений также проводятся регулярные проверки муниципальных учреждений, заслушиваются отчеты их руководителей на заседаниях исполнительных органов местного самоуправления. Подобные отчеты проводятся не реже, чем один раз в год, по их итогам принимаются решения, которые содержат выводы и соответствующие меры, необходимые для принятия в отношении должностных лиц, допустивших факты нарушения законодательства.

Народная правотворческая инициатива – следующий институт народовластия, который мы рассмотрим. Народная правотворческая инициатива представляет собой право населения, которое предусмотрено уставом муниципального образования, выносить на рассмотрение органам местного самоуправления проекты правовых актов, касающихся местного значения.

Граждане, проживающие на территории муниципального образования, имеют право разработать нормативно-правовой акт по вопросу местного значения и внести его на рассмотрение в органы местного самоуправления. Проекты, которые внесены население на рассмотрение, обязательно должны быть рассмотрены на открытом заседании представительного органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления и обязательно с участием представителей от населения.

Народная правотворческая инициатива имеет закрепление в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (ст. 25), а также в законах о местном самоуправлении, о территориальном общественном самоуправлении многих субъектов РФ.

В некоторых законах о местном самоуправлении регионального уровня и уставах некоторых муниципальных образований регламентирована процедура осуществления правотворческой инициативы граждан. Данная процедура не

является унифицированной. Учитывая сложившуюся нормативно-правовую практику можно выделить два способа правотворческой инициативы.

Первый способ дает право гражданам, которые проживают в пределах муниципального образования, подготовить проект нормативного акта органа местного самоуправления или же проекты дополнений и изменений в уже действующие нормативные акты и внести их на обсуждение схода или собрания граждан.

Второй способ предусматривает выражение правотворческой инициативы в форме сбора подписей граждан для поддержки предложений о принятии нормативного правового акта органом местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления или внесении дополнений и изменений в действующий нормативный правовой акт, а также об отмене того или иного нормативного акта.

Народная правотворческая инициатива имеет крайне важное значение для демократического общества. Она дает реальный шанс любым группам населения принять участие в решении вопросов, имеющих местное значение, гражданам. Инициатива граждан дает возможность соответствующим органам общественного самоуправления принимать свои решения учитывая мнения и интересы большинства населения.

Процедура реализации правотворческой инициативы населения определена в уставе в соответствии с законом субъекта Федерации. Как правило порядок следующий:

Уставы, наделяют правом на народную правотворческую инициативу группу граждан, а также представительные органы других муниципальных образований, находящихся в границах территории муниципального образования, органы территориального общественного самоуправления, общественные объединения, трудовые коллективы.

Проект правового акта представляется вместе с заявлением, обосновывающим необходимость принятия данного правового акта, в соответствующий орган. Далее начинается процедура сбора подписей в поддержку

правотворческой инициативы. Сбор подписей начинается, как правило, с момента регистрации органом инициативной группы. После завершения процедуры сбора подписей подписные листы должны быть зарегистрированы соответствующим органом местного самоуправления. Предусмотрен необходимый процент голосов, который нужно собрать, обычно это не менее одного процента от числа граждан, проживающих в муниципальном образовании и обладающих избирательным правом.

Проекты правовых актов, которые внесены населением в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению, а результаты рассмотрения должны быть официально опубликованы.

Орган, рассматривающий инициативу, вправе принять следующие решения:

- принять проект в целом;
- отклонить проект (в данном случае нужно указать аргументированные причины);
- отправить проект на дополнительную независимую экспертизу;

Народная правотворческая инициатива по своей природе схожа с индивидуальными и коллективными обращениями в органы местного самоуправления и к их должностным лицам. Коллективные обращения имеют много общего с правотворческой инициативой, но главным их отличием от правотворческой инициативы является то, что они не имеют своей целью принятие в конечном итоге нормативного правового акта.

Петиции также являются важным институтом непосредственной демократии. По своей сути петиции представляют собой разновидность коллективных обращений, однако все же отличаются от других коллективных обращений граждан по своему предмету и процедуре оформления. Если говорить о предмете обращений граждан (предложений, заявлений, жалоб), то он фактически не ограничен. К нему могут относиться любые вопросы, которые волнуют граждан. Предметом же петиций являются проблемы, которые имеют значение либо для всего населения региона, муниципального образования, либо его части. Форма обращений может быть как устная, так и письменная. Для петиций предусмотрена только письменная форма.

Можно выделить много общих черт петиций и правотворческой инициативы, эти два института похожи, но не тождественны. Отличие между петициями и правотворческой инициативой определяется их предметом. Предмет правотворческой инициативы -это предложение о принятии правового акта государственным органом, либо органом местного самоуправления, об отмене или изменении правового акта, который принят ранее, под которым подписалось установленное законом число граждан и обязательное для рассмотрения соответствующим органом государственной власти или органом местного самоуправления. Если говорить о предмете петиций, то можно сказать, что он намного шире. Вопросы, которые охватываются петицией:

- внесение в законодательный (представительный) орган государственной власти, высшему должностному лицу субъекта РФ, органы местного самоуправления предложений о рассмотрении и разрешении вопросов, имеющих значение для всего или части населения субъекта РФ, муниципального образования и относящихся к их ведению;

- сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами, влекущем нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц;

- сообщение о недостатках в работе государственных органов, органов местного самоуправления и должностных лиц, влекущих нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц;

- сообщение о нарушении законов и иных нормативных правовых актов государственными, муниципальными организациями и (или) их должностными лицами, влекущем нарушение прав и законных интересов неопределенного круга лиц;

- просьба граждан о восстановлении или защите их нарушенных прав, свобод и законных интересов либо прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц.

Определен особый порядок рассмотрения петиций. Для их рассмотрения руководителем соответствующего органа создается комиссия, состоящая из должностных лиц органа. Для работы в таких комиссиях могут быть привлечены эксперты, специалисты, должностные лица иных органов, чьи профессиональные познания могут быть необходимы для должного рассмотрения петиции.

Срок рассмотрения петиции установлен Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ для рассмотрения иных обращений граждан и не должен превышать его.

Допускается приглашение представителя граждан, которые подписали петицию при ее рассмотрении, при возникновении необходимости могут быть приглашены иные граждане, подписавшие ее.

По результатам рассмотрения петиции комиссия имеет право принять одно из следующих решений:

- решить поставленные в петиции вопросы по существу и подготовки ответа. В таком случае представителю, который указан в петиции, направляется ответ о принятых мерах, подписанный руководителем органа, в адрес которого направлена петиция;

- решить, что вопросы, поставленные в петиции необоснованны. В данном случае представителю, указанному в петиции, направляется мотивированный отказ в удовлетворении требований и (или) решении вопросов, поставленных в петиции, подписанный руководителем органа, в адрес которого направлена петиция;

- о необходимости рассмотрения петиции на сессии законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или соответствующего представительного органа муниципального образования в целях определения мер по решению вопросов, поставленных в петиции. Данное решение может быть принято в случае, если проблемы, изложенные в петиции, подлежат комплексному правовому, финансовому и (или) организационному регулированию. Уведомление о принятом решении направляется представителю, указанному в петиции, в течение 30 дней со дня ее регистрации.

В том случае если, петиция была направлена в адрес главы администрации не позднее чем в двухмесячный срок с момента направления уведомления, то он может

внести содержащийся в ней вопрос на рассмотрение сессии законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Если петиция была направлена в адрес органов местного самоуправления или должностных лиц местного самоуправления, вопрос о петиции на рассмотрение сессии представительного органа муниципального образования вносится в соответствии с уставом муниципального образования.

Постановление, которое принято на сессии законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, либо решение, принятое на сессии представительного органа муниципального образования, подлежит официальному опубликованию (обнародованию) в установленном порядке.

Собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования являются выражением политической и социальной активности граждан, способом их воздействия на процессы управления государством, реализацией права собираться мирно, без оружия.

Правовой основой организации и проведения публичных мероприятий выступает ФЗ от 19.06.2004 №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Законом предусмотрены следующие формы публичных мероприятий:

1) собрание - совместное присутствие граждан в специально отведенном или приспособленном для этого месте для коллективного обсуждения каких-либо вопросов, имеющих важное значение для общества;

2) митинг - массовое собрание граждан в определенном месте для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем, которые носят, чаще всего, общественно-политический характер;

3) демонстрация - организованное публичное выражение общественных настроений группой граждан, отличительной чертой которого является использование во время передвижения плакатов, транспарантов и иных средств наглядной агитации;

4) шествие - массовое прохождение граждан по заранее определенному маршруту в целях привлечения внимания к каким-либо проблемам;

5) пикетирование - форма публичного выражения мнений, которое осуществляется без передвижения и использования звукоусиливающих технических средств путем размещения у пикетируемого объекта одного или более граждан, использующих плакаты, транспаранты и иные средства наглядной агитации [28];<sup>40</sup>

Принципами проведения любого публичного мероприятия законность и участие в подобном мероприятии на добровольной основе. Не допускается понуждение граждан к участию в массовых мероприятиях в поддержку действующей власти.

Организатор публичного мероприятия, должностные лица и другие граждане не имеют права препятствовать участникам публичного мероприятия выражать свое мнение способом, который не нарушает установленный общественный порядок и регламента проведения публичного мероприятия. Органы государственной власти или органы местного самоуправления, которым адресуются вопросы, которые явились причинами проведения публичного мероприятия, обязаны рассмотреть данные вопросы по существу, принять по ним необходимые решения в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и сообщить о принятых решениях организатору публичного мероприятия. Организаторы проведения публичного мероприятия обязаны направить уведомление о его проведении в письменной форме в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления не ранее 15 и не позднее 10 дней до момента начала публичного мероприятия. Исключение составляет проведение мероприятия, например пикетирования, одним участником. Если пикетирование проводится группой лиц, то подача уведомления возможна в срок не позднее трех дней до дня его проведения.

Порядок подачи уведомления о проведении публичного мероприятия в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного

---

<sup>40</sup> ФЗ от 19.06.2004 №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»//КонсультантПлюс

самоуправления регламентируется соответствующим законом субъекта Российской Федерации (п. 1,2 ст. 7) Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Данный закон является важной составляющей демократического режима, а право собираться мирно и без оружия - основным политическим правом каждого человека и гражданина, которое закреплено в Конституции.

В российской юридической литературе существует особое мнение касательно отнесению форм народовластия к видам непосредственной или прямой демократии. Д.Ю.Казанцев и А.Н. Писарев относят народную правотворческую инициативу, указы избирателей, отчеты депутатов и должностных лиц, обращения граждан, митинги и шествия к формам представительной демократии, считая, что перечисленные формы это способы осуществления власти населением через своих представителей [18].<sup>41</sup>

А.А. Дворак также считает, что право на обращение может считаться элементом представительной демократии, так как изначально оно зародилось как способ осуществления обратной связи между электоратом и сформированными им государственными органами [34].<sup>42</sup>

Подобные позиции, по мнению автора, являются заблуждением. Во-первых, есть различие в субъектном составе - если при представительной демократии функции управления выполняет строго определенный круг лиц, а при прямом народовластии круг субъектов четко не определен. Во-вторых различен механизм осуществления власти.

Важное методологическое значение имеет классификация институтов прямого народовластия.

В зависимости от источника правового регулирования выделяют конституционные и иные формы прямой демократии.

Правовые и фактические формы выделяют в зависимости от существования правовой регламентации.

---

<sup>41</sup> Казанцев Ю.Д., Писарев А.Н., Муниципальное право России, М.,1998

<sup>42</sup> Дворак А.А., Конституционное право на обращение в РФ, дисс.канд.юр.наук, М., 2003, с.48

По количеству вопросов, которые вынесены на рассмотрение – одноаспектные и многоаспектные формы.

Заслуживает внимания предложенная Комаровой В.В. классификация институтов прямой демократии исходя из способов воздействия на общественные отношения - правообразующие и не образующие правовых норм. К правообразующим формам можно отнести референдум, а к не образующим – митинги, демонстрации [19].<sup>43</sup>

Также следует отметить и классификацию институтов непосредственного народовластия по такому признаку как регулярность их проведения на определенно-периодические и неопределенно-периодические [26].<sup>44</sup>

Существует два пути становления институтов прямой демократии - экстенсивный и интенсивный. В первом случае развиваются возможности населения принимать участие в решении общественных задач, а во втором возрастает политическая активность граждан, которая направлена на принятие участия в законодательном процессе и высших учреждений государства [22].<sup>45</sup>

Российское общество имеет ряд особенностей, которые сложились исторически, из-за которых процесс установления институтов непосредственного народовластия имеет свои сложности. Сложившееся мнение о том, что либеральная идеология имеет характер элитарности, а ценности и принципы либерализма не несут в себе ничего, кроме расшатывания государственных устоев и ведут к деструктивной революции, сильно вредит установлению режима народовластия. Граждане должны понимать, что провозглашение личных прав и свобод человека есть наиважнейшая ценность, а не подражание или преклонение перед другими государствами, с установившимся демократическим режимом.

Среди проблем, существующих в институтах непосредственной демократии, стоит особо отметить не всегда бесперебойное функционирование этих институтов. Это связано с бюрократизацией всего государственного аппарата, что приводит к купированию обратной связи со стороны государства, а в этом и есть основной

---

<sup>43</sup> Комарова В.В., *Формы непосредственной демократии в России*, М., 1998

<sup>44</sup> Мурашин А.Г., *непосредственное народовластие в системе социалистического управления*, Киев, 1995

<sup>45</sup> Комкова Г.Н., *Актуальные проблемы парламентаризма*, М.: Проспект, 2016

смысл непосредственной демократии. Решением данной проблемы может стать модернизация сервисов государственных сайтов в сети интернет, создание более совершенных электронных площадок для обращений, заявлений.

И.Флор считает, что все социально-экономические проблемы являются следствием неэффективной деятельности системы государственных органов, бюрократии, и также предлагает решение данной проблемы путем повышения качества услуг, внедрения информационных технологий [30].<sup>46</sup>

В выводе отметим, что форм осуществления прямого народовластия достаточно много, что позволяет гражданам наиболее широко реализовывать свое право на непосредственное участие в управлении государством. Институт непосредственной демократии в настоящее время активно развивается, проблематика, связанная с их функционированием довольно обширна и нуждается в дальнейших научных исследованиях.

---

<sup>46</sup> Флор И. Основы научной демократии: научно-организованное народовластие, М.:Литео, 2017

## Заключение

Народовластие представляет собой выражение основополагающего конституционного принципа, который гласит, что носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ. Данный принцип является важнейшим принципом любого демократического государства. Понятие «народовластие» тесно связано с понятием «суверенитет народа».

Демократия строится на основе разделения властей, существовании развитого гражданского общества, гарантированных прав и свобод человека и гражданина, политическом многообразии, свободе слова, равенстве перед законом независимо от социального положения и других наиважнейших принципах. Демократия есть идеал устройства общества, включающий в себя основные человеческие, проверенные историческим опытом ценности.

Осуществление народовластия вопрос достаточно обсуждаемый, дискуссионный, существующие и возникающие проблемы необходимо разрешать незамедлительно, потому как от степени реализации народовластия зависит и социально-экономический уровень жизни населения, и культурные и политические условия существования граждан.

Демократия как таковая не может существовать без существования единой, функциональной системы реализации ее форм.

Народ Российской Федерации может осуществлять свою власть с помощью прямого волеизъявления или через систему публичной власти.

Представительная демократия – это осуществление народом власти через выборных полномочных представителей. Представители должны выражать волю всего народа, населения, проживающего на территории, которую они представляют. Важнейшим средством, которое обеспечивает истинное народовластие, выступает выборное представительство. Выборное представительство образуют государственные органы и органы местного самоуправления, которые избираются народом.

Институт представительной демократии в России на современном этапе имеет ряд проблем. К ним относится вопрос порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Способ формирования верхней палаты на сегодняшний день не отражает сущности народовластия. Представляется необходимым принять решение об изменении порядка формирования Совета Федерации в пользу прямых выборов. Такой способ является более прозрачным демократичным.

Вопрос эффективности работы Государственной Думы также требует более детальной проработки, так как, очевидно, что результаты работы нижней палаты не всегда отвечают тем целям, которые стоят перед парламентом. Имеют место быть и низкая компетенция народных представителей, и несвоевременность принятия законов, и зависимость законодательного органа от главы государства и исполнительной власти.

У представительной демократии, несмотря на многие недостатки, в нашей стране есть будущее и она, безусловно, необходимый элемент любого общества.

Местное самоуправление также является одной из форм народовластия и органически вписывается в систему конституционного строя. Необходимо поддерживать и развивать данный институт, так как при его отсутствии подлинно демократическим режим назвать нельзя.

Непосредственная (прямая) демократия – форма прямого волеизъявления народа. При прямой демократии граждане несут прямую ответственность за принимаемые в стране решения. Наиболее распространенными формами прямой демократии являются: референдум и выборы, народная правотворческая инициатива, наказы избирателей, отзывы депутатов и должностных лиц, территориальное общественное самоуправление, собрания, пикетирования, шествия митинги, петиции.

Институт прямого народовластия активно развивается, трансформируется. К его главным достоинствам можно отнести возможность достаточно быстро поставить на обсуждение и принять конкретное решение по определенным вопросам. Недостатком же являются некоторые затруднения при ее реализации на

больших территориях в виду бюрократизации самого процесса. Решением данной проблемы может стать модернизация и совершенствование информационных технологий в сфере государственного и муниципального управления, что позволит облегчить процесс реализации института прямой демократии при этом развивая и совершенствуя его.

Народовластие выступает основой конституционного строя. Все рассмотренные формы способы осуществления народовластия должны обеспечить реализацию народного суверенитета, который является конституционным источником власти в государстве.

Интересы и устремления социальных групп всегда различны, народ редко бывает полностью един в своих целях. Важно различать реализацию народного суверенитета и индивидуалистичные стремления отдельных групп, обладающих экономическим или властным ресурсом, к государственному управлению. Поэтому крайне важно детально рассматривать принцип народного суверенитета, создавать надежную систему гарантий для реализации этого принципа.

Система народовластия, которая существует в Российской Федерации не идеальна. Демократический режим может быть установлен только тогда, когда народ реально, а не формально принимает участие в управлении государством, осознанно принимает решение по важнейшим государственным вопросам, осуществляет контроль за деятельностью органов государственной власти.

Подводя итог, важно сказать, что несмотря на существующие проблемы, режим народовластия для российского общества выступает самым оптимальным и отвечающим запросу общества. Это обусловлено многонациональностью населения нашей страны и огромной ее территорией. Установление истинного демократического режима потребует много времени и усилий народа Российской Федерации.

## Список литературы

## Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993// КонсультантПлюс.
2. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»//КонсультантПлюс.
3. Федеральный закон "О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" от 03.12.2012 N 229-ФЗ.
4. Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 22.02.2014 N 20-ФЗ//КонсультантПлюс.
5. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. N 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // КонсультантПлюс.
6. Федеральный закон от 06.10.2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»//КонсультантПлюс.
7. Федеральный закон от 19.06.2004 №54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»//КонсультантПлюс.
8. Постановление «О регламенте Государственной Думы» ФС РФ, от 22.01.1998. N 2134-П ГД.

## Научная и учебная литература

9. Авакьян С.А. Совет Федерации: эволюция и перспективы, Москва: Юристъ, 2003.
10. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для вузов, Москва: Издательство Норма, 2000.
11. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Москва: Инфра-М, 2001.

12. Вороков Р.В. Конституционные основы правового статуса представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, Москва: Юридический Мир, 2008.
13. Выдрин И.В., Кокотов А.Н. Муниципальное право России, Москва: Норма, 2001.
14. Гаджиев К.С., Политология, Москва: Юрайт, 2017
15. Дементьев А.Н. Местное самоуправление в Российской Федерации, Москва: Норма, 2007.
16. Дерябина Е.М. Основы права, Москва: Проспект, 2013.
17. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право, Москва: Юстицинформ, 2008.
18. Замотаев А.А. Местное самоуправление: основные понятия и термины, Москва: Институт РАН, 1999.
19. Казанцев Ю.Д., Писарев А.Н. Муниципальное право России. Москва: Эксмо, 1998
20. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России, Москва: Проспект, 2010.
21. Конституционное право / Отв. Ред. В.В. Лазарев. Москва: Юристъ, 2001.
22. Копейчиков В.В. Народовластие и личность, Киев: Украина, 1991
23. Комкова Г.Н., Актуальные проблемы парламентаризма в России, Москва: Проспект, 2016.
24. Кутафин О.Е. Муниципальное право РФ, Москва: Проспект, 2013.
25. Лаврентьев А.Р., Коннов И.А., Трусов Н.А. – Дзержинск: Конкорд, 2014.
26. Марченко М.Н. Референдум как форма непосредственной демократии, Москва: Право, 2005.
27. Мурашин А.Г. Непосредственное народовластие в системе социалистического самоуправления народа, Киев: Наука, 1995.
28. Садовникова Г.Д. Органы народного представительства в Российской Федерации: проблемы становления и перспективы развития. Москва: Рос.академ.соц.наук, 2006.

29. Сафаров Р.А. Развитие непосредственной демократии в СССР, Москва: Юрид.литература, 2010.
30. Смоленский М.Б., Конституционное право РФ. Учебник Ростов н/Д: Феникс, 2001.
31. Фадеев В.И., Муниципальное право РФ, Москва, Проспект, 2013
32. Флор И. Основы научной демократии: научно-организованное народовластие, Москва: Литео, 2017.
33. Хропанюк В.Н. Теория государства и права, Москва: Омега-Л, 2008.
34. Чиркин В.Е., Конституционное право России: учебник В.Е. Чиркин, Москва: Норма, 2009.

#### Авторефераты и диссертации

35. Боброва Н.А Конституционный строй и конституционализм в России: Проблемы методологии, теории, практики: автореферат диссертация доктора юридических наук: / Моск. Гос. Ун-т им. М.В. Ломоносова, Москва, 2004.- с. 37
36. Дворак А.А. Конституционное право на обращение в Российской Федерации: диссертация кандидата юридических наук, Москва, 2003. – с. 48
37. Кириченко П.Н. Представительный характер Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: диссертация кандидата юридических наук. – Москва, 2005. – с. 145.
38. Кленкина О.В. Парламентские процедуры в Российской Федерации: диссертация кандидата юридических наук, Самара, 2004. -10 с.
39. Коток В.Ф Проблемы развития непосредственной демократии в Советском государстве: диссертация доктора юридических наук, Москва, 1965.-244 с.

#### Периодические издания

40. Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления  
// Журнал российского права. 2007.№7
41. Макарецев А.А. Легитимность выборов: механизмы правового обеспечения  
//Российский юридический журнал. 2013. № 5.

42.Парасюк Е.А. Современное правовое исследование понятия «парламентаризм» // Российская юстиция. 2012. № 3.